

Università degli Studi della Calabria

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA E SCIENZA POLITICA

DOTTORATO DI RICERCA IN "POLITICA, SOCIETÀ E CULTURA" - XXI CICLO

Settore disciplinare: SPS/11 "Sociologia dei fenomeni politici"

DEMOCRAZIA LOCALE E QUALITÀ DEMOCRATICA. I BILANCI PARTECIPATIVI

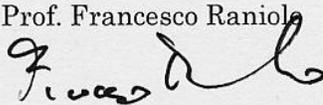
Candidato

Dott. Antonio Putini



Supervisore

Prof. Francesco Raniolo



Coordinatore

Prof. Pietro Fantozzi



a.a. 2007-08

Indice

Introduzione	I
1. Democrazia e Postdemocrazia: La crisi delle democrazie contemporanee	
1.1 Caratteristiche ed evoluzione della democrazia liberal-rappresentativa	1
1.2 Cittadinanza politica e cittadinanza sociale	10
1.3 L'emergere del paradigma postdemocratico	14
1.4 Neoliberalismo e democrazia "minima"	28
1.5 La questione della qualità dei regimi democratici	35
2. Democrazia Partecipativa e Deliberativa	
Aspetti teorici e strumenti empirici per un recupero della qualità democratica	
2.1 E' possibile democratizzare la democrazia?	48
2.2 I principi della democrazia diretta ateniese	55
2.3 Cittadinanza attiva e virtù civica: il Republicanesimo	59
2.4 Fra liberalismo e comunitarismo: la teoria partecipativa della democrazia	62
2.4.1 La teoria partecipativa di Carole Patenam	65
2.4.2 Liberalismo e partecipazione: la visione etica di Macpherson	72
2.4.3 Verso la deliberazione: la concezione partecipativa di Benjamin Barber	79
2.5 Democratizzazione e deliberazione pubblica: le teorie deliberative della democrazia	87
2.6 Dalla teoria alla pratica: le arene deliberative	94
2.7 Perché il Bilancio Partecipativo	105

3. I Bilanci Partecipativi.	
Caratteristiche, obiettivi, origini ed evoluzione	
3.1 Definizioni e caratteristiche dello strumento	109
3.2 L'esperienza di Porto Alegre: origini e caratteristiche	114
3.2.1 Il ciclo del Bilancio Partecipativo	121
3.2.2 Gli esiti della sperimentazione	125
3.3 I Bilanci Partecipativi nel contesto Sudamericano	131
3.3.1 Risultati e variabili esplicative	139
3.4 I Bilanci Partecipativi in Europa	145
4. Contesto della ricerca e Metodologia di analisi	
4.1 Breve excursus sulla qualità della democrazia italiana	162
4.2 I Bilanci Partecipativi in Italia	174
4.3 La scelta dei casi di studio	190
4.4 Domande di ricerca, obiettivi e strumenti metodologici	194
5. Analisi dei casi di Studio	
5.1 Descrizione dei Casi di Studio	206
5.2 Grottammare	209
5.3 Modena	215
5.4 Novellara	224
5.5 Priverno	230
5.6 Quadro Sinottico	235
5.7 La dimensione partecipativa	237
5.8 La dimensione deliberativa	255

5.9 Fattori esplicativi	272
5.10 Gli effetti prodotti dai BP	288
6. Conclusioni	303

Bibliografia

Introduzione

Parlare di qualità democratica, intendendo con tale espressione l'intensità con la quale trovano attuazione i principi essenziali di questo regime politico, significa aver presente che gli standard massimi rilevabili in una *democrazia perfetta* sono da concepire in senso ideale, e che quindi tutti i regimi democratici si porranno lungo un continuum senza mai poterne raggiungere l'estremo più virtuoso.

Partendo da un simile presupposto un numero crescente di studiosi ha rilevato però come, a partire dagli anni '70 del XX secolo, i sistemi democratici occidentali si siano avviati lungo una parabola discendente: Colin Crouch sostiene ad esempio che le attuali democrazie presentano numerosi paradossi, fra i quali quello più evidente è dato dal contrasto fra l'estendersi della dimensione quantitativa (numero degli Stati da ascrivere nell'insieme democratico) e il contrarsi di quella qualitativa, riferita invece alla correlazione fra dimensioni normativo - prescrittive e caratteristiche effettive di tali regimi.

Si deve peraltro sottolineare che questa analisi non proviene unicamente da studiosi che adottano posizioni critiche nei confronti del primato del paradigma liberal-rappresentativo: sono infatti gli stessi esponenti delle teorie liberali e pluraliste a guardare con preoccupazione al deficit qualitativo delle democrazie contemporanee, auspicando lo sviluppo e l'ampliamento di una serie di misure in grado di colmare tale deficit.

Norberto Bobbio, in un suo scritto apparso a metà degli anni '80, descriveva la distanza fra presupposti teorici e realizzazioni empiriche dei regimi democratici in termini di "promesse non mantenute", individuando un insieme di argomenti nati nel corso dell'evoluzione della democrazia liberal-rappresentativa che non avevano trovato risposta dal punto di vista della "rozza materia", come lui stesso la definiva, ovvero dell'applicazione reale.

Solo per citarne alcuni: da una concezione fondata sull'individuo ad una realtà fatta di gruppi; dalla teoria dell'assenza di vincoli di mandato fra rappresentante e rappresentati ad una forma democratica

definita neo-corporativa. Ancora: il perdurare di tendenze oligarchiche; il basso grado di trasparenza di alcuni atti e azioni di governo; la scarsa educazione alla cittadinanza.

A queste mancanze, a questi iati fra teoria e realtà, se ne devono aggiungere altri, quali ad esempio la rinuncia alla rappresentanza politica delle minoranze fatta in nome del principio di stabilità dei governi, della c.d. "governabilità" (Canfora, 2007), e la presenza di un potere burocratico capace di imbrigliare l'autonomia di quello politico.

In modo analogo Dahl evidenzia come, soprattutto nelle democrazie mature, si assista ad un paradosso in base al quale i cittadini, pur mantenendo una profonda fiducia nel sistema democratico generalmente inteso, si dimostrano sempre più critici nei confronti delle sue istituzioni chiave, quali ad esempio i parlamenti.

Concorde con l'affermarsi di questo modello regressivo di democrazia sembra essere anche Alain Touraine, il quale sostiene che negli ultimi anni la democrazia si stia riducendo ad un mero insieme di procedure istituzionali, dimenticando la necessità di movimenti che impongano la libertà e la giustizia ai detentori del potere. Quello che sembra essere un trionfo che celebra le vittorie della democrazia, prosegue Touraine, spesso non è altro che la sostituzione di regimi dirigisti con mercati politici concorrenziali.

Le democrazie consolidate sembrano dunque avviarsi verso un modello post-democratico nel quale le *procedure* rimangono sostanzialmente inalterate, mentre la politica e i governi cedono terreno in favore di élite privilegiate, con la conseguente perdita di attrattiva nei confronti di argomenti come quelli, ad esempio, dell'egualitarismo.

In questo modello, anche se le elezioni continuano a tenersi, condizionando in qualche modo l'operato dei governi, il dibattito elettorale è saldamente controllato, e si concentra su un ristretto numero di questioni selezionate da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione.

E' chiaro che in un simile contesto la partecipazione dei cittadini si trovi a svolgere un ruolo di secondo piano, limitandosi il più delle volte a reagire agli stimoli necessari al mantenimento del sistema politico.

Le principali funzioni della democrazia, prosegue Crouch, vengono perciò definite all'interno di uno spazio che poco ha a che vedere con quella dimensione pubblica entro la quale dovrebbero essere

espletate, procedendo invece mediante interazioni fra i governi eletti e le élite che rappresentano gli interessi economici.

Il modello post-democratico, così come descritto, presenta numerose affinità con i contenuti della corrente più radicale del liberalismo, emersa nel corso degli anni settanta negli Stati Uniti: il neoliberismo.

Nucleo centrale di questa dottrina è quello di traslare nella sfera sociale l'ordine presente nel mercato: secondo Hayek l'ordine introdotto dal reciproco adeguarsi delle molte economie di mercato corrisponde ad una *catallassi* ovvero “*un ordine spontaneo prodotto dal mercato tramite individui che agiscono secondo le norme del diritto di proprietà, di responsabilità extracontrattuale e delle obbligazioni*”.

Stabilite delle regole strumentali con caratteristiche di generalità e universalità, l'ordine nasce spontaneamente dall'interazione delle diverse economie all'interno del mercato, senza che queste debbano avere uno scopo comune e senza che l'ordine stesso ne debba stabilire uno.

L'unica forma di organizzazione legittima relativa alle risorse umane e materiali è quella derivante dalla continua negoziazione delle attività individuali fondate su uno scambio competitivo.

La ragione che giustifica una tale forma di organizzazione risiede, secondo Nozick, nel fatto che esiste una straordinaria diversità negli individui e che tale eterogeneità non può andare perduta a causa di ordinamenti politici che obbligano le persone a comportamenti routinizzati e standardizzati.

Allo Stato è riservato perciò un ruolo minimo che lo trasforma in una sorta di “agenzia protettiva” i cui compiti consisterebbero unicamente nel tutelare l'individuo contro la forza, la frode, il furto e la violazione dei contratti; qualsiasi misura pubblica che miri a promuovere l'uguaglianza mediante criteri redistributivi è interpretata come una lesione dei diritti individuali di quei soggetti sui quali ricadrebbero i costi di tale azione.

Le conseguenze dell'applicazione di tali assunti determinano però risultati non certo brillanti, come dimostra l'analisi di ciò che avvenne alla città di N.Y. dopo che le autorità politiche decisero per la prima volta di attuare una gestione improntata sugli schemi neoliberali: nel giro di pochi anni, afferma Harvey, gran parte dell'infrastruttura sociale della città fu indebolita e le infrastrutture fisiche (come ad esempio il sistema metropolitano) subirono un evidente deterioramento per mancanza di

investimenti. Il governo della city acquisì un carattere sempre più imprenditoriale e la competizione per attrarre capitali lo trasformò in una *governance* urbana costituita dalla commistione tra pubblico e privato. In questo modo *“l’attività economica della città venne sempre più portata avanti a porte chiuse, mentre i contenuti democratici e rappresentativi del governo locale si indebolivano”*.

L’adattamento verso forme minime di democrazia rette da logiche economiche derivanti dagli assunti neoliberali, comporta dunque l’acuirsi di quegli effetti disastrosi in termini sociali e culturali (quali la mercificazione di ogni aspetto della vita degli individui, la distruzione dei riferimenti culturali, lo sgretolamento degli orizzonti collettivi) che già a metà del secolo scorso Karl Polany evidenziava nella sua ricostruzione storica, economica, politica e sociale riferita al fenomeno del libero mercato autoregolantesi iniziatosi a manifestare nel corso del XIX secolo e proseguito nei primi decenni del XX.

Alla luce di questo trend il riferimento alla questione della valutazione della democrazia assume un ruolo centrale nell’attuale dibattito sociologico e politologico: Morlino e Diamond, partendo da una concezione di qualità declinata in base al tipo di procedura, al contenuto e al risultato, elaborano un gruppo di dimensioni e di indicatori mediante i quali “leggere” lo stato di salute degli attuali regimi democratici.

Dal punto di vista procedurale i cittadini hanno il potere sovrano di valutare in che termini il governo assicuri loro la libertà e l’uguaglianza nel rispetto del primato della legge. Essi inoltre garantiscono come singoli, o attraverso organizzazioni e partiti politici, che gli eletti rispondano responsabilmente per quel che riguarda le politiche prodotte e le loro azioni. All’interno del significato procedurale di qualità va considerato dunque anche il controllo reciproco che avviene fra i vari organi costituzionali o comunque fra quelli costituzionalmente riconosciuti.

Rispetto al contenuto una buona democrazia è tale se in grado di assicurare il massimo grado di libertà e uguaglianza politica ai suoi cittadini, alle associazioni e, più in generale, alla comunità.

Infine, riferendosi alla qualità in termini di risultato, Diamond e Morlino vedono un buon regime democratico laddove le istituzioni governative riescono, attraverso la produzione di atti legislativi e politiche pubbliche, a soddisfare le aspettative dei cittadini.

Il raggiungimento di risultati di questo tipo genera una forte legittimazione degli organi politici che si traduce in una maggiore stabilità dell'intero assetto istituzionale. Il traguardo della stabilità può allora dar vita ad un processo virtuoso che consente al governo di procedere verso un'implementazione di strumenti in grado di farlo avvicinare ai fini valoriali propri di questo regime politico.

Sulla base della tripartizione in cui viene a scomporsi il concetto di qualità vengono individuate 8 dimensioni attraverso le quali "valutare" un regime democratico.

L'accezione procedurale è declinata mediante dimensioni quali la *rule of law*, il grado di *partecipazione*, quello di *competizione*, e infine il grado di *responsabilità*, a sua volta suddiviso in senso verticale e orizzontale. Dal punto di vista contenutistico (o sostanziale) una democrazia può essere valutata in relazione al *rispetto per le libertà civili e politiche* e al grado di *uguaglianza sostanziale*, in termini politici, sociali ed economici. Infine la *rispondenza* corrisponde alla dimensione con cui valutare la qualità rispetto al risultato.

Individuate le dimensioni entro cui inquadrare la nostra analisi, non resta che mettere a fuoco gli strumenti che potenzialmente potrebbero condurre ad una diminuzione del deficit qualitativo dei regimi democratici.

La nostra ipotesi di lavoro è che mediante un incremento della partecipazione e della deliberazione queste dimensioni possano trovare possibilità di essere potenziate.

I teorici della partecipazione e gli esponenti delle teorie deliberative asseriscono che ridurre il gap qualitativo delle democrazie è possibile a patto di introdurre nel campo politico strumenti che consentano una partecipazione reale dei cittadini e un tipo di interazione politica in grado di ridurre la frammentazione degli interessi per giungere a decisioni in grado di ottenere un ampio grado di consenso.

Le loro tesi si riflettono in un paradigma che potremmo definire ibrido, a metà strada fra il tipo diretto e quello rappresentativo della democrazia: sono infatti consapevoli della necessità di un maggior attivismo da parte dei cittadini nella gestione della "cosa pubblica", ma anche del fatto che, a partire da un certo livello territoriale e demografico, il ricorso a meccanismi rappresentativi appare inevitabile.

L'obiettivo che accomuna gli studiosi del filone partecipativo, se è permesso usare metafore, è quello di tentare una difficile quadratura del cerchio, adattando meccanismi di maggior coinvolgimento politico in grado sia di rivalutare la funzione etica di un sistema di governo democratico sia di arginare l'attuale crisi di rappresentanza e di responsabilità sia, infine, di introdurre meccanismi politici e sociali capaci di riequilibrare un sistema economico la cui capacità di produrre disuguaglianza può essere considerata ormai come un dato di fatto. Contemporaneamente l'analisi dei teorici della democrazia partecipativa evidenzia la particolare importanza dei contesti territoriali e istituzionali locali ai fini del raggiungimento di una buona democrazia, richiamandosi in questo senso al pensiero di autori quali J.J. Rousseau e A. de Touqueville.

Carole Patenam dimostra come la partecipazione possa contribuire non solo a dare stabilità all'organizzazione in cui viene introdotta, ma anche a garantirne una maggiore efficienza e un incremento delle qualità individuali in coloro che si attivano in questi processi, recuperando in questo modo quella dimensione partecipativa estromessa dai sostenitori delle teorie elitiste. Analizzando le opere di Rousseau, J.S. Mill e G.D.H. Cole, l'autrice di *Participation and Democratic Theory* affida alla partecipazione tre funzioni fondamentali a livello teorico.

La prima è di natura educativa: partecipando alle decisioni pubbliche l'individuo acquista le capacità necessarie non solo a comprendere il funzionamento alla base dei meccanismi di governo del sistema politico in cui vive, ma, cosa ancora più importante, comprende quanto interessi personali e pubblici siano legati. In questo modo l'individuo impara ad essere un buon cittadino, sia rispetto alla sua dimensione pubblica sia nei confronti della sfera privata. La funzione educativa della partecipazione contribuisce inoltre a diminuire il grado di conflitto sia interno all'individuo (ovvero quello che potrebbe sorgere fra interessi personali e interessi collettivi) che esterno (fra differenti interessi personali o fra differenti interessi di gruppo).

Questa crescita a livello psicologico contribuisce inoltre, in base alle tesi di Rousseau, a garantirgli il perseguimento di una reale libertà attraverso il controllo e la possibilità di plasmare, mediante la partecipazione, le decisioni che riguardano la sua vita e la struttura dell'ambiente in cui tale esistenza si svolge: solo quando si è in grado di essere padroni di se stessi (ovvero di perseguire regole alle quali si aderisce per libera scelta) può dirsi raggiunto il grado di massima libertà.

Questo esito della partecipazione comporta anche, citando J.S. Mill, che una società o un'organizzazione caratterizzata da alti livelli di partecipazione riesce a generare un grado corrispondente di integrazione sociale, poiché grazie alla partecipazione l'individuo acquista un forte senso di appartenenza alla comunità.

Ultima, ma non meno importante, è la funzione di legittimazione e stabilità che azioni partecipative possono assicurare nei confronti delle decisioni collettive prese attraverso tali processi e del sistema politico più in generale: partecipando al processo decisionale un individuo è disposto infatti ad accettarne l'esito indipendentemente dalla corrispondenza fra quest'ultimo e le sue preferenze iniziali.

La partecipazione degli individui nelle questioni politiche di una comunità conduce inoltre a un diverso modo di declinare il concetto di cittadinanza: se nella teoria liberale essa è caratterizzata infatti da un rapporto verticale che lega individuo e governo, nel modello democratico partecipativo proposto da Benjamin Barber, si viene configurando invece come un legame orizzontale fra gli individui stessi che danno vita ad una comunità e l'effetto che ne deriva è quello di aumentare, in un ciclo virtuoso scaturito mediante la partecipazione, lo stesso legame di appartenenza che unisce un cittadino a questo contesto sociale.

Secondo Barber questo legame si rafforza e si rinnova continuamente fino ad assumere connotazioni volontaristiche, arrivando a concepire la partecipazione come un fine in sé, generato dal fatto di appartenere ad una determinata comunità.

Per Barber la partecipazione politica, intesa come possibilità di prender parte alle decisioni politiche, innesca dunque un meccanismo che modifica in ultima analisi i rapporti fra gli individui, le relazioni fra politica e società, le qualità stesse dell'uomo e l'essenza di status come quello di cittadino e di consumatore.

Le teorie deliberative della democrazia possono essere interpretate come una sottoclasse, o meglio, la continuazione e il compimento, del paradigma partecipativo.

Ma il modello deliberativo rappresenta, sotto uno specifico punto di vista, un corpo teorico che intende andare oltre la mera evoluzione di questo sistema: esso infatti rappresenta quella che potremmo definire la "terza via" nella dicotomia fra modello liberale e modello partecipativo.

L'importanza della discussione e del dibattito è infatti riconosciuta tanto nel primo quanto nel secondo: la tradizione liberale e quella partecipativa concordano infatti sulla centralità, per un sistema politico democratico, dello sviluppo di un'opinione pubblica informata e consapevole, in grado di esprimersi attraverso giudizi costruiti razionalmente e non invece mediante pregiudizi derivanti da distorsioni emotive, culturali o legate a determinate appartenenze politiche.

Lo scopo dei teorici della partecipazione è stato però essenzialmente quello di rivalutare l'attivismo e l'inclusione politica all'interno dei sistemi democratici liberali per correggerne i tratti che avevano condotto, a loro parere, ad un allontanamento dei sistemi stessi dall'ideale normativo di questa forma di governo. Dimostrando come la partecipazione migliori non solo le caratteristiche dei singoli individui, ma anche quelle del sistema stesso, i partecipazionisti hanno affrontato importanti questioni, come quella relativa alla distribuzione del potere e quella non meno decisiva dei rapporti fra sfera economica e sfera politica, avanzando critiche alle teorie élitiste mediante prove e argomenti che ne mettevano in discussione gli assunti e ne dimostravano gli squilibri sempre più evidenti causati dalle conseguenze dell'applicazione del loro paradigma.

I teorici della deliberazione partono da una posizione critica simile a quella dei sostenitori dei modelli partecipativi, ma si concentrano su una specifica modalità attraverso la quale i miglioramenti auspicati diventano possibili: quella del dibattito e della discussione pubblica (Vitale 2006).

Attraverso una ricerca di una forma ottimale di interazione si perviene infatti al modello deliberativo quale modalità dotata delle qualità più idonee al perseguimento degli obiettivi fondamentali delineati dalla teoria partecipativa: uguaglianza sostanziale nell'accesso ai meccanismi partecipativi e alla produzione delle decisioni pubbliche, sviluppo cognitivo dell'individuo, accrescimento del senso di appartenenza, sviluppo di uno spirito civico, ricerca del consenso, creazione di una cittadinanza attiva, incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle decisioni e, non ultimo, aumento della fiducia e della legittimità fra rappresentanti e rappresentati in caso di sussistenza di meccanismi di delega.

Ispirati dal concetto greco di *isegoria*, inteso come il diritto universale di uomini liberi ed eguali di parlare nell'Assemblea (Finley 2005), i teorici della democrazia deliberativa formulano modelli nei quali il ricorso al dibattito e alla discussione pubblica costituiscono l'essenza procedurale di questi sistemi politici.

L'analisi delle teorie partecipative e deliberative ci permette dunque di individuare alcuni strumenti introdotti nella sfera politica che nascono o si sviluppano seguendo la direzione indicata da questi paradigmi e di analizzarne gli effetti, offrendoci in questo modo la possibilità di verificare la fondatezza delle nostre ipotesi.

Dopo aver esaminato le caratteristiche di questi strumenti, e fornito motivazioni in grado di sostenere le ragioni che ci hanno condotto a focalizzare la nostra attenzione su uno in particolare (il Bilancio Partecipativo), la ricerca si addentra nell'ambito empirico.

La terza parte del nostro lavoro inizia perciò da una ricostruzione delle origini, delle caratteristiche e dell'evoluzione dei Bilanci Partecipativi, mettendone in evidenza i risultati che, dal punto di vista della qualità democratica, hanno prodotto in altri contesti nazionali localizzati soprattutto in America Latina (De Sousa Santos, Syntomer, Allegretti, Hrzberg, Baiocchi).

Dopo questo quadro iniziale, che ricostruisce il percorso storico e politico affrontato dai Bilanci Partecipativi, affrontiamo dunque l'analisi di quattro casi italiani (Grottammare, Priverno, Modena e Novellara) che hanno introdotto questo strumento affiancandolo alle tradizionali prassi di governo.

Lo scopo di questa analisi empirica è di verificare se, in un contesto come quello rappresentato da una democrazia "consolidata", l'ipotesi che l'introduzione di strumenti partecipativi e deliberativi possa effettivamente incrementare la qualità della democrazia dal punto di vista procedurale, contenutistico e del risultato si possa considerare fondata.

Per corroborare l'ipotesi di ricerca abbiamo dunque verificato gli effetti che l'introduzione di tali strumenti determina all'interno del contesto socio-politico in cui vengono sperimentati.

In particolare, mediante un'analisi documentale degli atti prodotti nelle fasi di progettazione, elaborazione, implementazione e rendicontazione di questi processi, e una serie di interviste semistrutturate somministrate ad un gruppo eterogeneo di testimoni privilegiati provenienti dalla sfera politica, amministrativa e civile che hanno preso parte alle diverse fasi dei Bilanci Partecipativi, ci siamo proposti di rilevare:

- la validità delle premesse del nostro lavoro relative allo stato di crisi della democrazia, con un particolare riguardo alle dimensioni legate alla rappresentanza e al rapporto di fiducia fra politici e cittadini;

- la validità delle teorie partecipative e deliberative in relazione agli effetti virtuosi determinati dall'introduzione di strumenti in grado di assicurare una partecipazione qualitativamente diversa all'interno dei tradizionali meccanismi politici e amministrativi;
- la possibilità che l'introduzione di pratiche partecipative e deliberative determini un recupero della qualità democratica sotto il profilo delle dimensioni indicate, e quindi la possibilità di facilitare i meccanismi di accountability e responsiveness, creando i presupposti per un empowerment dei cittadini, e innescando un ciclo virtuoso che conduca ad una maggiore stabilità, efficienza ed efficacia dei dispositivi politici e della stessa azione di governo;

Nel tentativo di fornire delle risposte in merito ai punti appena richiamati, una parte della fase di rilevazione ed elaborazione non ha potuto non tenere in considerazione i limiti di natura politica e amministrativa che l'implementazione di un Bilancio Partecipativo incontra all'interno del contesto in cui viene introdotto, e le conseguenze che tali limiti comportano ai fini della produzione di quegli effetti virtuosi che teoricamente dovrebbero seguire all'introduzione di questo genere di pratiche (Wampler/Goldfrank).

In questo modo siamo stati in grado di evidenziare le variabili che intervengono quali ostacoli rispetto all'attivazione di queste pratiche, distinguendo da un lato quelli di origine contestuale, dall'altro quelli dovuti invece ad un'errata progettazione o implementazione dello strumento.

Abbiamo infine dedicato una parte della nostra analisi esplorativa alla verifica delle possibilità offerte da questi strumenti di innescare processi virtuosi su ampia scala, emancipandosi dai contesti locali in cui abitualmente trovano attuazione.

Il nostro interesse si è concentrato in questo caso sulla possibilità che tali pratiche riescano a creare un indotto partecipativo in grado di estendere i suoi effetti a gradi amministrativi che vadano oltre il livello comunale: importante dunque si è rivelato il testare la loro capacità di creare reti orizzontali e verticali, di innescare pratiche partecipative e deliberative che coinvolgano, ad esempio, amministrazioni provinciali e/o regionali, dimostrando in questo modo che la loro natura locale non costituisce un impedimento, ma può rivelarsi, al contrario, un metodo per democratizzare la

democrazia dal basso, mediante percorsi di riforma che gradualmente dimostrano la loro capacità di conquistare gli spazi centrali della vita politica di un Paese.

Capitolo Primo

Democrazia e Postdemocrazia

La crisi delle democrazie contemporanee

1.1 Caratteristiche ed evoluzione della democrazia liberal-rappresentativa

Nonostante le numerose modalità con le quali si è cercato da circa venticinque secoli di definire la democrazia e le forme assunte da questo regime politico¹, il nostro lavoro si apre riconoscendo esplicitamente il primato dei valori liberali e del principio di rappresentanza quali fattori determinanti per definirne e ricostruirne le principali caratteristiche.

Che le odierne democrazie possano essere comprese appieno solo ricorrendo ad una teoria liberal-rappresentativa, è stato del resto riconosciuto da numerosi studiosi che si sono occupati della loro analisi.

Sartori, ad esempio, vede un rapporto indissolubile fra l'emergere di questo regime e quello dello Stato liberale: uno Stato democratico è, dal suo punto di vista e in estrema sintesi, uno stato che si sviluppa sui principi dello Stato liberale².

¹ per una ricostruzione esauriente dal punto di vista storico e filosofico si rimanda a D. Held, 1996, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press; David Held, nel tentativo di ricostruire una storia del pensiero politico occidentale relativo ai regimi democratici, individua 8 modelli, alcuni dei quali, come quello Repubblicano o quello Liberale, suddivisi in ulteriori sotto-classi. Il politologo americano aggiunge a queste ricostruzioni una sua prospettiva teorica di natura prescrittiva a sua volta distinta in due modelli, riferiti, rispettivamente, al principio di autonomia e al sistema di relazioni internazionali, infranazionali e sovranazionali derivante dal consolidamento della globalizzazione.

² vedi G. Sartori, 2006, *Democrazia cos'è*, Milano, Bur.

Norberto Bobbio riprende a sua volta questa correlazione quando afferma che “*stato democratico e stato liberale sono interdipendenti in due modi: nella direzione che va da liberalismo alla democrazia nel senso che occorrono certe libertà per l’esercizio corretto del potere democratico, e nella direzione opposta che va dalla democrazia al liberalismo nel senso che occorre il potere democratico per garantire l’esistenza e la persistenza delle libertà fondamentali*”³.

Il connubio fra principi liberali e democrazia può essere ulteriormente evidenziato qualora, addentrando nel ragionamento di Sartori, si proceda ad esaminare comparativamente le teorie della democrazia compiendo un ulteriore passo di carattere metodologico ed epistemologico; prestando cioè attenzione a quelli che sono i caratteri che una teoria della democrazia dovrebbe possedere per poter essere considerata valida.

In questo senso una teoria dovrebbe:

- 1) possedere contemporaneamente assunti prescrittivi (ovvero indicare un “*dover essere*”, un’aspirazione ideale) e descrittivi (intesi come aspetti connotativi di questa forma di governo ricavabili immediatamente dall’osservazione della realtà);
- 2) riuscire a rintracciare entrambe gli aspetti appena enunciati nella pratica;⁴

Nonostante il pensiero di Sartori possa essere inserito all’interno della corrente empirico-pragmatica della democrazia, la presenza di basi normative relative ad una teoria che possa essere definita esaustiva gli deriva dal riconoscimento delle tensioni ideali che da sempre caratterizzano questo regime politico, dalla constatazione cioè che “*quel nome pur sempre ci occorre ad effetto normativo*” così come che “*un sistema democratico è posto da una deontologia, e per questo ciò che la democrazia “è” non può essere disgiunto da ciò che la democrazia dovrebbe essere*”⁵.

Questo appello al duplice carattere dei regimi democratici fa sì che Sartori si muova all’interno di una critica rivolta sia nei confronti di chi elabora paradigmi prettamente descrittivi (come ad esempio i sostenitori delle c.d. “*teorie elitiste*”) sia di quegli studiosi che, rinunciando ad una “*descrizione dell’essere*”, si prodigano nell’elaborazione di modelli interamente costruiti per rispondere alle esigenze ideali della democrazia, tentando di farne coincidere la prassi con la sua definizione letterale.

³ N. Bobbio, 1995, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, pag. 7

⁴ G. Sartori, cit. pag. 17.

⁵ Ib. pag. 12.

I primi possono essere considerati anti-democratici per la semplice ragione che, descrivendo le pratiche reali in cui si concretizza la democrazia, giungono, di fatto, a postularne l'inesistenza.

Un eccesso di realismo spinge, in questo caso, ad allontanare tali personaggi dai valori costitutivi e sostanziali propri della democrazia.

All'opposto, il richiamarsi in modo ortodosso a principi ideali attraverso l'elaborazione di costruzioni teoriche da applicare integralmente alla realtà, conduce, nel migliore dei casi, ad una radicale critica dei meccanismi democratici con il risultato di minarne la credibilità e, nel peggiore, a stravolgimenti che minacciano di generare scenari opposti a quelli auspicati dalle intenzioni iniziali.

Interviene in questo secondo caso un eccesso di perfezionismo razionalistico che verte interamente su valori e presupposti normativi, imponendo alla realtà adeguamenti ai quali la stessa difficilmente potrà rispondere restituendo le risposte sperate.

Questa necessità di una compresenza di elementi normativi e descrittivi sembra voler rappresentare la sintesi di due diverse concezioni della democrazia che, secondo Eisenstadt, *“possono essere considerate complementari, ma anche in competizione fra loro e, per certi aspetti, addirittura contraddittorie”*⁶: quella costituzionale e quella partecipativa.

La prima insiste sull'essenza procedurale della democrazia, sui meccanismi che regolano l'elezione dei governanti e sulle dinamiche competitive in vista del potere politico che caratterizzano i principali attori di questo gioco.

L'importanza delle regole costituisce il tratto fondamentale di questa concezione che sembra orientarsi verso la piena affermazione a livello istituzionale dell'idea di responsabilità dei governanti.

La seconda, più che orientata a produrre stabilità e certezza mediante il ricorso a regole atte ad assicurare il giusto grado di competitività all'interno del sistema politico, volge l'attenzione al ruolo dei governati *“concentrandosi sull'importanza della partecipazione responsabile dei cittadini al processo politico e alla fase decisionale”*⁷.

Nonostante la divergenza relativa alle diverse prospettive di analisi di queste due concezioni, la teoria liberale della democrazia, così come presentata da autori quali Bobbio e Sartori, si pone l'obiettivo di

⁶ vedi S.N. Eisenstadt, 2002, *Paradossi della Democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 15-26.

⁷ S.N. Eisenstadt, op. cit., p. 17.

realizzarne una possibile unione, tentando di creare una sintesi che sia in grado di descrivere l'evoluzione di questo regime politico negli ultimi 150 anni.

Se osserviamo infatti le condizioni che Bobbio introduce per definire in termini “*minimi*”⁸ una democrazia, notiamo che in esse sono presenti sia richiami alla partecipazione, come ad esempio l'attribuire ad un numero molto elevato di cittadini il *diritto di partecipare direttamente o indirettamente* alle decisioni collettive, che condizioni appartenenti più propriamente al filone costituzionalista, rappresentate invece dal necessario riconoscimento di un sistema di regole procedurali, come ad esempio il criterio maggioritario, o dall'esistenza e la garanzia di alternative reali per coloro che sono chiamati a scegliere tramite elezione i propri rappresentanti.

L'attenzione alle procedure e il riconoscimento del primato della legge, tipico delle concezioni costituzionali, viene affiancato in questo modello ad un'attenzione al rispetto dei diritti di natura civile, politica e sociale necessari ad assicurare una piena partecipazione.

Tutto ciò contribuisce a delineare per la democrazia una visione parzialmente diversa rispetto a quella presente, ad esempio, in quelle definizioni meramente procedurali di matrice schumpeteriana.

Per Schumpeter la democrazia non consiste in altro che non sia un “*metodo mediante il quale alcune persone acquistano il potere di decidere attraverso una lotta competitiva per il voto popolare*”⁹; definizione questa che non introduce alcun richiamo alla dimensione normativa e che tende invece a concentrarsi unicamente sulle funzioni strumentali proprie di questo regime.

Un tentativo di mediare fra le due concezioni sopra introdotte è compiuto invece da Sartori allorché definisce la democrazia come un “*meccanismo che genera una poliarchia aperta la cui competizione nel mercato elettorale attribuisce potere al popolo, e specificamente impone la responsabilità degli eletti nei confronti dei loro elettori*”¹⁰.

In questa definizione troviamo infatti una sintesi fra quel che abbiamo visto essere la definizione schumpeteriana di democrazia, il c.d. “*principio delle reazioni previste*” di Carl J. Friedrich nel suo

⁸ In base a questa definizione una democrazia si caratterizza per i) l'attribuzione del diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla presa delle decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini; ii) l'esistenza di regole di procedura come quella di maggioranza; iii) l'esistenza di alternative reali per coloro che dovranno decidere. Vedi N. Bobbio, op. cit. , p. 6.

⁹ Schumpeter, J.A., 1964, *Capitalismo, Socialismo, Democrazia*, Milano, Comunità, p. 269

¹⁰ G. Sartori, op. cit. , p. 108.

Governo costituzionale e democrazia e le concezioni pluralistiche sulla distribuzione del potere, con un esplicito richiamo al concetto di *poliarchia* introdotto da Dahl¹¹.

Schumpeter definendo in senso procedurale la democrazia, spiega come queste forme di governo si producono; Friedrich, con il suo principio, ne illustra l'attuazione e la riproduzione, postulando che gli eletti, all'interno di un contesto competitivo, sono quotidianamente condizionati dall'aspettativa di come gli elettori reagiranno alle decisioni che prendono; infine il concetto di "poliarchia" elaborato da Dahl richiama l'attenzione sulla particolare distribuzione del potere presente negli attuali sistemi politici.

Sartori inoltre aggiunge al termine poliarchia l'aggettivo "*aperta*", a sottolineare le possibilità di accesso ai gruppi politici dirigenziali e alle funzioni di governo che un regime democratico dovrebbe offrire, per esser tale, a chiunque ambisca ad entrarvi.

Il concetto di *responsivness*, che possiamo tradurre estensivamente come la capacità di risposta dei governanti alle richieste dei governati, corrisponde, secondo Sartori, all'ingranaggio che assicura il funzionamento del meccanismo democratico in vista dell'interesse del demos, titolare del potere politico.

Questo ingranaggio è costantemente mantenuto in condizioni di efficienza mediante la competizione dei diversi gruppi politici finalizzata all'esercizio del suddetto potere.

L'identità fra poliarchie elettive aperte e democrazia risulta inoltre rafforzata in termini prescrittivi affermando che in tali regimi i governanti dovrebbero superare criteri *selettivi* di natura meritocratica.

Il principio meritocratico corrisponde in questo senso allo strumento messo a punto dalla dottrina liberale per il perseguimento dell'ideale egualitario, ideale da concepire però non in senso aritmetico (a tutti la stessa quantità) bensì secondo criteri proporzionali, ovvero garantendo trattamenti uguali a individui uguali e trattamenti diseguali a individui diseguali.

¹¹ Con il termine *poliarchia* Dahl intende un governo di molti in cui lo Stato e le strutture politiche mettono a disposizione un'arena in cui gli interessi organizzati possono entrare in contrattazione e competere sulle proposte politiche. Per un approfondimento: Dahl, R., 1961, *Who governs? Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press; 1990, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti; per una critica alle teorie pluraliste rimandiamo a Lukes S., 1974, *Power: a radical view*, London, Macmillan; Bachrach, P. e Baratz, M., *Le due facce del potere*, in G. Sartori, 1970, a cura di, *Antologia di scienza politica*, Bologna, Il Mulino.

Il significato liberale del concetto di uguaglianza deve quindi essere interpretato in chiave di opportunità, di possibilità offerte e garantite da questo regime al fine di permettere a tutti gli individui desiderosi di farlo di poter elevare le proprie condizioni di vita.

In chiave politica questo principio dovrebbe dunque essere letto, come pocanzi suggerito, quale possibilità per chiunque lo desideri di essere in condizione di arrivare a poter ricoprire incarichi di governo.

In sua assenza prevarrebbe invece il privilegio, vero e proprio diritto ascritto in base al quale alcuni godono di prestazioni differenziate rispetto ad altri malgrado fra i primi e i secondi non si rintraccino differenze sostanziali in termini meritocratici.

Un regime democratico corrisponde dunque a quella forma di governo che permette ai membri di una collettività di scegliere, mediante un meccanismo elettorale attivato a scadenze certe e ripetute, coloro che saranno chiamati a prendere decisioni vincolanti per la collettività stessa, con la clausola specifica che, una volta al governo, i secondi potranno essere rimossi da tale carica attraverso il ricorso al medesimo meccanismo.

Questo regime politico permette inoltre a chiunque abbia determinati requisiti minimi (ad esempio età e cittadinanza) di competere per l'elettorato attivo.

Le principali caratteristiche delle democrazie liberal-rappresentative sono dunque racchiuse in un insieme di concetti che tenteremo a questo punto di riassumere.

Dal punto di vista valoriale questi regimi assicurano la libertà dei loro membri, da intendersi come autonomia individuale, ovvero capacità di auto-realizzazione attraverso la garanzia del rispetto del principio di uguaglianza delle opportunità.

Il presupposto di quanto detto, sia dal punto di vista della dimensione politica che di quella valoriale, risiede a nostro avviso nel principio etico e filosofico espresso attraverso il concetto di tolleranza, che a sua volta può esser letto come una manifestazione del più ampio fenomeno cognitivo conosciuto col nome di relativismo.

Questo presupposto è ben evidenziato da Kelsen, il quale riconosce nella tolleranza, da intendere come *“l'esigenza di comprendere benevolmente le opinioni religiose o politiche altrui anche se non*

*condivise, e perciò di non impedire che possano pacificamente esternarsi”*¹², il valore alla base della dottrina relativista.

La tolleranza può essere identificata, in ultima istanza, con la libertà di pensiero, giudicata come la prima forma di libertà, la sorgente dalla quale sgorga l'ideale democratico.

La ricostruzione in termini valoriali della democrazia fornitaci da Kelsen e la centralità da questi attribuita al principio di tolleranza, conducono l'insigne giurista ad evidenziare la rilevanza di un tema che da sempre ha occupato una posizione centrale all'interno del dibattito sulla democrazia: il rapporto fra maggioranza e minoranza.

Touqueville e Stuart Mill sottolinearono la fondamentale importanza del principio di tutela della minoranza, e della libertà di opinione legata a tale principio, quali strumenti di garanzia contro quella “dittatura della maggioranza” che avrebbe condotto all'abbandono del sentiero assiologico di una democrazia.

Nel rispetto per l'opinione altrui che solo il principio della tolleranza può garantire, risiede, secondo Kelsen, il vero significato di questo sistema politico: *“può essere che l'opinione della minoranza, e non quella della maggioranza, sia quella giusta...unicamente a causa di questa possibilità la minoranza deve avere l'opportunità di esprimere liberamente la sua opinione e la possibilità di diventare, a sua volta, maggioranza. Solo se non è possibile decidere in via assoluta cosa sia giusto o ingiusto, è consigliabile di discutere il problema e, dopo la discussione, di sottomettersi a un compromesso”*¹³.

Questa concezione relativistica in termini filosofici corrisponde, in termini sociali, al riconoscimento del concetto di *pluralismo*: gran parte della produzione sociologica del XIX secolo così come quella del XX si concentra sull'emergere di spinte alla differenziazione, alla frammentazione e alla trasformazione strutturale dei gruppi che compongono un insieme sociale e che generano quella pluralità di soggetti, posizioni e sistemi culturali che contraddistinguono la modernità e il suo processo storico, la modernizzazione¹⁴.

¹² H. Kelsen, 1955, *Democrazia e cultura*, Bologna, Il Mulino, p. 171

¹³ Ibidem p. 125-6

¹⁴ A. Martinelli, 2004, *La modernizzazione*, Roma-Bari, La Terza, p.11

Tali spinte, unite alla centralità assoluta dell'individuo e al ruolo della ragione come strumento analitico di conoscenza, si traducono in termini politici nella necessità di impostare su nuovi principi il rapporto fra governanti e governati.

La necessità di tutelare l'individuo da poteri arbitrari e assoluti provenienti dalla società e dai centri politici sono alla base di un'altra delle principali caratteristiche delle democrazie contemporanee, le cui origini vanno ricercate nelle dottrine contrattualistiche inglesi del XVII secolo.

Ci riferiamo al *costituzionalismo*¹⁵ definito da Friedrich come “*un sistema di efficaci limitazioni dell'azione governativa fondato sulla suddivisione del potere*”¹⁶.

Nel costituzionalismo ritroviamo l'essenza giuridica delle liberal-democrazie di massa, essenza che si sostanzia nei meccanismi di *check and balance* e nel principio della *rule of law*: i primi consentono il controllo del potere statale in una prospettiva funzionale attraverso meccanismi di separazione dei poteri; il secondo assicura invece la subordinazione del potere politico ad un principio “immanente”, eliminando in questo modo la possibilità di potere diretto e assoluto di uomini su altri uomini fondato su origini divine o trascendentali del potere stesso.

Questi due principi, uniti all'individuazione del popolo quale soggetto depositario della sovranità e al principio di rappresentanza politica, contribuiscono a generare quel principio di *responsabilità politica* che lega le azioni del governo e dei rappresentanti parlamentari ai governati, e sulla base del quale i secondi possono destituire pacificamente i primi.

Schedler distingue tre aspetti principali della responsabilità politica: l'informazione, la giustificazione e la ricompensa o punizione.

Il primo è la premessa necessaria per poter valutare la responsabilità in relazione all'atto politico; la giustificazione corrisponde alle ragioni fornite dal governante per la sua decisione; infine la ricompensa o punizione corrisponde alle conseguenze in termini di azioni dell'elettore o di colui che è

¹⁵ Per un approfondimento sul tema del costituzionalismo si vedano: C.H. McIlwain, 1958, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, N.Y., Ithaca; F. von Hayek, 1960, *The Constitution of Liberty*, Londra.

¹⁶ C. J. Friedrich, 1950, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn & Company, p. 35.

preposto a dare quella valutazione sulla base dell'informazione, della giustificazione e delle proprie aspettative ed interessi.¹⁷

Dal punto di vista storico le liberal-democrazie si sono evolute attraverso “*l'estensione in ampiezza e pariteticità delle relazioni fra gli attori governativi e i membri della popolazione loro sottoposta, nel quadro di una consultazione vincolante di tale popolazione rispetto al personale, alle risorse e alla politica di governo, unitamente a una protezione della popolazione (e in particolare delle minoranze presenti al suo interno) dall'azione arbitraria dei funzionari di governo*”¹⁸.

Il passaggio sull'evoluzione storica descritto da Tilly e in particolare il suo richiamo al carattere vincolante della consultazione della popolazione, ci permette di focalizzare l'attenzione sulla dimensione partecipativa della democrazia e sul ruolo che le strutture statali esercitano all'interno di questo regime: l'espansione delle relazioni fra governanti e governati, iniziata nel XIX secolo e proseguita attraverso le varie tappe che hanno di volta in volta ampliato il numero di individui ai quali venivano riconosciuti i c.d. diritti politici, ha modificato progressivamente la forma di Stato, contribuendo in parte ad allontanarla dall'idealtipo primigenio contenuto nella teoria liberale, ma rappresentando dall'altra la naturale evoluzione di quei principi riconosciuti per primi da questa stessa teoria.

L'“invasione” dello Stato dovuta all'estensione delle sue funzioni può essere fatta risalire a due cause specifiche: da un lato la necessità di regolare le oscillazioni del sistema economico capitalista per assicurare stabilità al sistema sociale nel suo complesso; dall'altro la nascita di un nuovo profilo di cittadinanza.

L'evoluzione della cittadinanza¹⁹ si ricollega anzi alla necessità di regolazione del capitalismo, almeno secondo le tesi di coloro che scorgono nella prima un tentativo di “civilizzazione” del secondo.²⁰

¹⁷ A. Schedler, 1999, *Restraining the State; conflicts and agents of accountability*, in Schedler et al., *The self-restraining State*, Boulder, Lynnie Rienner, pag. 17.

¹⁸ C. Tilly, 2007, *Conflitto e Democrazia in Europa*, Milano, Mondadori, p.19.

¹⁹ Per un approfondimento sul concetto di cittadinanza e la sua evoluzione si veda in generale: F. Belvisi, *Cittadinanza*, in A. Barbera (a c. di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997; P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in D. Zolo (a c. di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992; P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-

1.2 Cittadinanza politica e cittadinanza sociale.

Mentre le relazioni fra Stato e mercato, o meglio fra Stato e capitalismo non rientrano direttamente negli obiettivi di questo lavoro, un approfondimento dell'evoluzione del concetto di cittadinanza risulta fondamentale non solo per spiegare l'evoluzione in termini generali del regime politico qui esaminato, ma anche perché tale concetto svolge un ruolo di primo piano dal punto di vista specifico della relazione fra democrazia e partecipazione.

Secondo Zolo²¹ il concetto di cittadinanza può essere definito da un punto di vista filosofico- politico e da uno giuridico: nel primo caso “cittadinanza” designa lo status sociale di cittadino, cioè il complesso delle condizioni politiche, economiche e culturali che sono garantite a chi sia a pieno titolo membro di un gruppo sociale organizzato. In questo caso il termine “cittadino” si oppone, prima ancora che a quello di “straniero”, a quello di “suddito”.

Il cittadino, a differenza del suddito, è titolare di diritti civili, politici e, a partire dal XX secolo, sociali, ed è legittimato, salvo il ricorrere di fattispecie eccezionali, a farli valere anche nei confronti dell'autorità politica.

Nel secondo caso il termine cittadinanza designa uno status normativo, e cioè l'iscrizione di un soggetto all'ordinamento giuridico di uno Stato.

In questa accezione formale il termine “cittadino” si oppone oggi, nel diritto interno come in quello internazionale, esclusivamente a quello di “straniero”.

L'evoluzione del concetto di cittadinanza può fornire una spiegazione all'apparente paradosso secondo il quale partendo da assunti liberali al fine di una sua giustificazione, quali in primis il riconoscimento di un insieme di diritti civili necessari alla libertà individuale (primo fra tutti quello di proprietà), si sia

Bari, Laterza, 1999. Per il mondo anglosassone si vedano in particolare i recenti contributi: G. Andrews (a c. di), *Citizenship*, London, Lawrence and Wishart, 1991; G. Finlayson, *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1900*, Oxford, Oxford University Press, 1990; M. Roche, *Rethinking Citizenship*, Cambridge, Polity Press, 1992; B.S. Turner, *Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism*, London, Allen and Unwin, 1986. Per la Francia si veda P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel in France*, Paris, Gallimard, 1992, trad. it. *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Milano, Anabasi, 1994. Per un'ampia bibliografia si veda: P.F. Vertova, *Cittadinanza*. Saggio bibliografico, in D. Zolo (a c. di), *La cittadinanza*, cit.

²⁰ T.H. Marshall, 1976, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, p.230.

²¹ D. Zolo, 2000, *Cittadinanza: storia di un concetto teorico politico*, in *Filosofia Politica* /a. XIV, n.1, pp. 5-18.

arrivati, nel corso del XX secolo, alla creazione di un sistema di regolazione incentrato sul ruolo dello Stato che limita, di fatto, i presupposti per una effettiva realizzazione di tali assunti.

La cittadinanza si è evoluta da una *concezione classica* di origine greco-romana fondata sulle virtù civiche e sulla dedizione degli individui alla cosa pubblica, nella quale il principio discriminante soleva essere la partecipazione all'*ekklesia*, luogo in cui si prendevano le decisioni politiche fondamentali, ad una *concezione moderna*, che si fa strada attraverso la prospettiva giusnaturalistica e contrattualistica.

Mentre la cittadinanza classica era un principio elitario ed escludente²², nell'epoca moderna questa si trasforma diventando una prerogativa individuale e universalistica allo stesso tempo.

Da cittadino-suddito, legato ad un rapporto di lealtà e subordinazione al sovrano giustificato da garanzie di protezione in caso di minacce, l'individuo, nel corso del XVII e XVIII secolo e delle rivoluzioni borghesi che ne costituiscono gli eventi storici centrali, acquista gradualmente la titolarità di diritti civili e politici.

Ma durante questi tre secoli, e per tutto il XIX, la concezione liberale della cittadinanza relativamente alla sua dimensione politica vede nella proprietà, in quanto fattore "utile" al benessere della nazione, uno spartiacque indispensabile per individuare i soggetti che possono godere di diritti riconducibili a tale dimensione.

Così, anche se costituzionalmente e universalmente sancita dagli ordinamenti giuridici prodotti dalla rivoluzione francese attraverso il principio di sovranità popolare, la cittadinanza politica nel corso del XIX secolo risulta di appannaggio di una ristretta categoria sociale: i possidenti.

In questo secolo *"il popolo sovrano si divide nelle due schiere di coloro che sono titolari dei soli diritti civili e di coloro che godono anche dei diritti politici. I primi, secondo la formulazione di Sieyès, ripresa da Kant, sono da considerarsi "cittadini passivi", e cioè senza diritto di voto. Soltanto i secondi, essendo "cittadini attivi", possono votare ed essere eletti"*²³.

Nel XIX secolo la cittadinanza, nell'aspetto relativo alla titolarità dei diritti civili, aveva assunto una dimensione universale, ma i diritti politici, in quanto appannaggio di una categoria ristretta, non vi

²² D. Zolo, cit. p.8.

²³ Ibidem p.10.

rientravano pienamente. Ciò nonostante, sottolinea Marshall, la cittadinanza riconosceva una capacità, se non ancora un diritto: attraverso le libertà civili qualsiasi cittadino poteva infatti operare per raggiungere quello status economico in grado di permettergli l'acquisizione dei diritti politici.

I diritti politici non erano deficienti per contenuto quindi, ma per distribuzione.

L'evoluzione storica avutasi nel corso del XIX e del XX secolo e le profonde trasformazioni subite rispetto alla concezione liberale originaria relativa ai secoli precedenti conducono Marshall ad elaborare un terzo modello, definito democratico-sociale.

Questo modello si sviluppa storicamente per gradi: dal riconoscimento dei diritti civili (cittadinanza civile) avvenuto fra il XVI e il XVIII secolo, la cittadinanza giunge ad assicurare anche il pieno godimento dei diritti politici nel corso del XIX e XX secolo attraverso la spinta e le rivendicazioni delle classi subalterne e dei partiti di massa legati al mondo del lavoro o delle confessioni religiose. Questo passaggio si conclude con l'ottenimento del suffragio universale.

Il godimento dei diritti politici e civili però non poteva fruirsi appieno senza la creazione di un terzo insieme di diritti creati con lo specifico obiettivo di fornire gli strumenti materiali per l'esercizio dei primi.

In questa luce si comprende l'emergere della cittadinanza sociale, che si configura come un vero e proprio tentativo di ridisegnare la struttura della disuguaglianza tentando di ridurla secondo principi di giustizia derivanti dall'uguaglianza di status riconosciuta universalmente a ciascun cittadino.

La cittadinanza sociale si afferma nel corso del XX secolo e consiste, di fatto, nel diritto ad un grado di istruzione, di benessere e di sicurezza che viene ad estendersi a ciascun membro appartenente alla comunità politica.

Questa concezione estensiva di cittadinanza è intrinsecamente legata ad una tensione verso l'uguaglianza, ma tale tensione, secondo Marshall, si scontra con quel sistema economico per lo sviluppo del quale proprio la sua dimensione civile aveva costituito un incentivo così forte.

Se i diritti civili corrispondevano alla logica del capitalismo e del liberalismo, poiché si venivano a configurare come gli strumenti necessari alla piena affermazione della libertà individuale e di quella di iniziativa economica, e l'estensione dei diritti politici ha, nonostante la presenza di un forte carattere rivendicativo, contribuito all'integrazione sociale delle masse all'interno della democrazia liberale, la

cittadinanza sociale ha definitivamente portato ad una nuova definizione della struttura sociale della disuguaglianza pur non arrivando ad un vero e proprio livellamento economico dal punto di vista della distribuzione dei redditi.

L'emergere e il consolidarsi del Welfare State nella seconda metà del XX secolo coincide perciò non solo con il tentativo da parte dei regimi politici di arginare le oscillazioni del mercato capitalistico, ma anche, e soprattutto, con l'ambizione di assicurare l'insieme di questi nuovi diritti sociali ai propri cittadini, al fine di garantire la stabilità e lo sviluppo delle società industriali e di promuovere quelle condizioni di uguaglianza nelle opportunità richiamate dalle stesse dottrine liberali.

La liberal-democrazia si è quindi evoluta, dal punto di vista giuridico relativo all'individuo-cittadino, estendendo quantitativamente e qualitativamente il numero di diritti garantiti e tentando di conciliare i valori legati alla dimensione liberale con quelli riconducibili al principio di uguaglianza perseguito attraverso canoni di giustizia sociale.

Il quadro delineato finora ha cercato di descrivere le caratteristiche principali dei regimi democratici tentando di collegare e giustificare le loro origini ai principi contenuti nelle teorie liberali.

Questo connubio fra democrazia e liberalismo, il cui prodotto finale può essere rintracciato nei concetti di *pluralismo sociale e politico*, di *Welfare State* e di *cittadinanza*, è stato messo in discussione negli ultimi trenta anni a causa delle tensioni intrinseche presenti all'interno dei suoi stessi principi costitutivi, tensioni riconducibili sinteticamente all'attrito fra principio di libertà individuale e principio di eguaglianza formale.

Da questa prima dicotomia ne derivano altre come ad esempio quelle fra interessi individuali e interessi collettivi, fra ruolo dello Stato e autonomia del mercato, così come fra libertà di iniziativa privata e poteri di regolazione degli ordinamenti politici.

A queste tensioni si aggiungono infine quelle fra dimensione nazionale e dimensione globale in prospettiva economica, che affievoliscono i poteri sovrani degli stati nazione, ne riducono il peso in termini di funzioni di governo e minano, in tal modo, la centralità dell'istituzione entro la quale le democrazie contemporanee si sono sviluppate.

Questa veloce sintesi ci porta dunque ad dover affrontare il tema dell'evoluzione della democrazia negli ultimi trenta anni, periodo questo in cui i fenomeni appena accennati si sono manifestati nelle forme più avanzate.

1.3 L'emergere del paradigma postdemocratico.

Abbiamo tentato di evidenziare come i moderni Stati democratici si siano sviluppati seguendo essenzialmente la direttrice definita dalla teoria liberale, con la sua enfasi posta sulla libertà individuale, sul ruolo della legge, sul rispetto delle procedure, sulla rappresentanza e sul pluralismo.

Si è sottolineato come una teoria che voglia davvero definire cosa sia una democrazia deve comporsi di elementi descrittivi e di contenuti normativi e, sulla base di questo dualismo, abbiamo osservato come anche per quegli autori che si professano liberali o che comunque accettano seppur non acriticamente tale paradigma teorico, una democrazia debba essere analizzata non solo sulla base dell'effettiva presenza di elementi procedurali ma anche per la possibilità di superare le verifiche di un'analisi fondata su elementi qualitativi di natura prescrittiva.

E' chiaro che parlare di qualità democratica, intendendo con tale espressione l'intensità con la quale trovano attuazione i suoi principi essenziali, significa aver presente che gli standard massimi rilevabili in una *democrazia perfetta* sono da concepire in senso ideale, e che quindi tutti i regimi democratici si porranno lungo un continuum senza mai poterne effettivamente raggiungere l'estremo più virtuoso.

Anche partendo da un simile presupposto, un numero crescente di studiosi ha rilevato però come, dagli anni '70 del XX secolo, i sistemi democratici occidentali si siano avviati lungo una parabola discendente: Colin Crouch sostiene ad esempio che le democrazie presentano numerosi paradossi, fra i quali quello più eclatante è determinato proprio dal contrasto fra l'estendersi della sua dimensione quantitativa (numero degli Stati da ascrivere nell'insieme democratico) e il contrarsi di quella

qualitativa, riferita invece alla correlazione fra dimensioni normativo/prescrittive e caratteristiche effettive di tali regimi²⁴.

Quello che vogliamo sottolineare è che questa analisi critica non proviene unicamente da studiosi che rifiutano il primato del paradigma liberal-rappresentativo: sono infatti gli stessi esponenti delle teorie liberali e pluraliste a guardare con preoccupazione verso queste forme minime di democrazia, e anzi, ad insistere affinché per esser dichiarato tale, un regime democratico debba sviluppare e ampliare una serie di azioni capaci di rispecchiare le sue dimensioni qualitative essenziali.

Norberto Bobbio, in un suo scritto apparso a metà degli anni '80, descriveva la distanza fra presupposti teorici e realizzazioni empiriche in termini di “promesse non mantenute”²⁵, individuando un insieme di argomenti nati nel corso dell'evoluzione della democrazia, nella sua accezione liberal-rappresentativa, che non avevano trovato risposta dal punto di vista della “rozza materia”, come lui stesso la definiva, ovvero dell'applicazione reale, per citarne alcune: da una concezione fondata sull'individuo ad una realtà fatta di gruppi; dalla teoria dell'assenza di vincoli di mandato fra rappresentante e rappresentati ad una forma democratica definita neo-corporativa. Ancora: il perdurare di tendenze oligarchiche; il basso grado di trasparenza di alcuni atti e azioni di governo; la scarsa educazione alla cittadinanza.

A queste mancanze, a questi iati fra teoria e pratica, se ne devono aggiungere altre, quali ad esempio la rinuncia alla rappresentanza politica delle minoranze fatta in nome della c.d. “governabilità”²⁶ o la presenza di un potere burocratico capace di imbrigliare l'autonomia di quello politico.

In modo analogo Dahl evidenzia come, soprattutto nelle democrazie mature, si assista ad un paradosso in base al quale i cittadini pur mantenendo una profonda fiducia nel sistema democratico generalmente inteso si dimostrano sempre più critici nei confronti delle sue istituzioni chiave, quali ad esempio i parlamenti²⁷.

Concorde con l'affermarsi di questo modello regressivo di democrazia sembra essere anche Alain Touraine, il quale sostiene che negli ultimi anni la democrazia si sta riducendo ad un mero insieme di

²⁴ C. Crouch, 2005, *Postdemocrazia*, La Terza, Bari, pp. 3-5

²⁵ N. Bobbio, 1995, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, cap. I, pp. 3-31

²⁶ Canfora, L., 2007, *Critica della retorica democratica*, La Terza, Bari, pag. 56.

²⁷ R. A. Dahl, 1999, *The past and future of Democracy*, Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico, Siena, n. 5, p. 3.

procedure istituzionali, dimenticando la necessità di movimenti che impongano la libertà e la giustizia a chi detiene il potere.

Quello che sembra essere un trionfo che celebra le vittorie della democrazia, prosegue Touraine, spesso non è altro che la sostituzione di regimi dirigisti con mercati politici concorrenziali²⁸.

Le democrazie consolidate si stanno avviando verso un modello post-democratico nel quale le *procedure* rimangono sostanzialmente inalterate, mentre la politica e i governi cedono terreno in favore di élite privilegiate, con la conseguente perdita di attrattiva nei confronti di argomenti normativi come quelli, ad esempio, dell'egualitarismo, anche inteso in senso di opportunità.

In questo modello, nonostante le elezioni continuino a tenersi e a condizionare formalmente l'operato dei governi, il dibattito elettorale è saldamente controllato, e viene consapevolmente e spregiudicatamente concentrato su un ristretto numero di questioni selezionate da gruppi rivali di professionisti esperti in tecniche di persuasione.

E' chiaro come in simili contesti i singoli cittadini si trovino a svolgere ruoli passivi, limitandosi il più delle volte a reagire agli stimoli necessari al mantenimento del sistema politico.

Le principali funzioni di questo sistema, prosegue Crouch, vengono definite all'interno di uno spazio che poco ha a che vedere con la dimensione pubblica alla quale dovrebbe invece ispirarsi, procedendo invece mediante interazioni fra i governi eletti e le *élites* che rappresentano gli interessi economici.

In questo modo i principi liberali sembrano lasciare “*un largo margine di libertà alle attività delle lobbies...(le quali) incoraggiano una forma di governo che evita interferenze con l'economia capitalista*”²⁹.

Questa descrizione rappresenta uno dei possibili punti di partenza dal quale analizzare le attuali democrazie rappresentative, ma per comprendere le cause potenziali di questa trasformazione dobbiamo concentrare la nostra attenzione sullo spazio e sugli attori che storicamente ne hanno favorito la nascita e accompagnato l'evoluzione.

²⁸ A. Touraine, 2002, *Libertà, uguaglianza, diversità*, Milano, Il Saggiatore, pag. 248.

²⁹ C. Crouch, op. cit., pag 5.

Rispetto al primo punto il riferimento non può ovviamente che essere lo Stato nazionale, mentre chiamare in causa gli attori significa essenzialmente esaminare l'evoluzione dei partiti politici e dei soggetti individuali ai quali questi si rivolgono: i cittadini.

Lo Stato ha subito, negli ultimi 40 anni, sostanziali cambiamenti che riguardano principalmente le sue funzioni, la sua autonomia (fondata sul concetto di sovranità) e le sue forme di organizzazione a livello amministrativo.

Queste trasformazioni possono esser fatte risalire sia ad elementi endogeni che a fattori esogeni.

Da questo ultimo punto di vista il cambiamento al quale si è appena fatto cenno trova il suo principale fattore esplicativo nel fenomeno della globalizzazione che ha generato una ridefinizione delle relazioni di potere fra attori economici, politici e sociali.

Il particolare che qui interessa approfondire, rispetto al complesso e multidimensionale³⁰ fenomeno appena citato, è il richiamo alle logiche economiche e il loro avanzamento sempre più marcato all'interno del sistema politico.

Questa "economizzazione della politica"³¹ conduce ad una discrasia fra legittimità e legittimazione che rende sempre meno efficaci gli strumenti di regolazione dello Stato nella sua variante "sociale" sviluppatasi nel corso del XX secolo.

Se guardiamo allo Stato come ad un soggetto capace di "*costruire processi istituzionali in grado di favorire e legittimare un'azione regolativa tesa a creare continuità tra nuove opportunità e stimoli esogeni e prerequisiti endogeni*"³² è chiaro come una diminuzione della sua "potenza", da intendere in termini weberiani, a causa dell'affermarsi di poteri economici autonomi, conduca ad una deficienza regolativa il cui effetto sarà quello di diminuirne il grado di legittimazione agli occhi dei suoi cittadini. La globalizzazione ha prodotto un nuovo assetto degli spazi politici e un ridimensionamento del ruolo statale che, oltre a diminuire le sue capacità di assicurare quei servizi che in passato venivano normalmente e direttamente erogati, vede soprattutto ridefinire il potere di regolazione e contrattazione nei confronti dei soggetti economici.

³⁰ A. Pizzorno, 2004, *L'ordine giuridico e statale nella globalizzazione*, in P. Fantozzi, a cura di, *Potere politico e globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 89-104.

³¹ P. Fantozzi, cit. p. VIII.

³² Ibidem p. X.

L'abbattimento delle frontiere del commercio, della produzione e dei mercati finanziari, avvenuto attraverso il fenomeno della de-regolazione, ha generato condizioni di concorrenza fra gli Stati al fine di attirare o conservare sui loro territori la presenza di investimenti finanziari o di insediamenti produttivi mediante l'offerta delle condizioni più vantaggiose per i soggetti ai quali generalmente appartengono tali risorse economiche e finanziarie, ovvero le società multinazionali.

In questo modo i governi sono limitati dai poteri economici mediante un ricatto che si materializza sottoforma di possibili delocalizzazioni della produzione o di fuga dei capitali finanziari verso paesi che offrono vantaggi maggiori.

A contribuire a quanto appena descritto concorrono poi alcuni attori istituzionali legati alla dimensione economica e a quella finanziaria, che incidono direttamente sulle possibilità di manovra delle istituzioni politiche statali: ci riferiamo ovviamente alla crescente importanza assunta da soggetti quali le agenzie private di rating, le società di certificazione dei bilanci societari³³ e le organizzazioni internazionali come il FMI, il WTO o la Banca Centrale.

Un secondo fattore esogeno di indebolimento del contesto tradizionalmente e storicamente indicato come luogo di sviluppo ed evoluzione delle democrazie contemporanee è rappresentato dalla nascita di istituzioni governative sovranazionali quali ad esempio l'Unione Europea.

Se si riflette sul fatto che ormai circa l'80% delle leggi prodotte dagli Stati che aderiscono a questa istituzione trova origine proprio al suo interno, si può comprendere quanto tale "traslazione del potere legislativo" possa contribuire ad indebolire ulteriormente l'autonomia dei parlamenti nazionali sotto il profilo delle loro possibilità e capacità decisionali; oltre a questo indebolimento sostanziale della dimensione politica nazionale c'è poi da considerare che i meccanismi mediante i quali vengono prodotte le norme contenute nelle direttive e nei regolamenti emanati dalle istituzioni dell'U.E., e in particolar modo dalla Commissione, sono il prodotto di processi informativi e negoziali influenzati

³³ Sul ruolo delle società di rating e di certificazione dei bilanci si veda S. Strange, 1996, *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Cambridge; A. Pizzorno, op. cit. pp.95-99.

in modo decisivo da fenomeni di lobbismo che risultano tanto più efficaci quanto più forti sono gli interessi rappresentati da questi gruppi³⁴.

Tale prassi pone serie difficoltà in termini di rappresentanza politica, favorendo invece rapporti fra cariche istituzionali “nominate” e gruppi di interesse, i quali agiscono perseguendo scopi specifici mediante contributi di conoscenza indispensabili ai primi per la loro attività legislativa.

In questo modo la rappresentanza politica è stata inesorabilmente sostituita dalla rappresentanza di interessi, le cui caratteristiche essenziali sembrano fondarsi, in ultima analisi, sulla disponibilità di saperi tecnici e di risorse economiche, contribuendo in questo modo a generare opportunità diseguali fra i diversi interessi presenti contemporaneamente in un determinato spazio o relativi ad una particolare tematica.

Le limitazioni alle capacità degli Stati nazionali e delle loro organizzazioni politiche e amministrative derivanti dall'emergere, sullo scenario sovranazionale, di istituzioni quali l'Unione Europea, possono esser lette, sotto una diversa prospettiva, come l'aspetto di un fenomeno più generale riconducibile al concetto di *governance*.

Possiamo dare a questo concetto una prima e generica definizione intendendo per *governance* la modalità attraverso la quale si definiscono, vengono progettati, ed infine trovano implementazione, l'insieme degli interventi atti a regolare la vita associata all'interno di un qualsiasi gruppo, sia esso di natura politica, economica o sociale.

Questo concetto si differenzia dunque da quello di “*government*” (inteso come istituzione, apparato e organizzazione), venendosi a costituire come un “*sistema di governo allargato*”³⁵ in cui l'attenzione si concentra non tanto sull'istituzione quanto piuttosto sull'attività di governo³⁶.

In questo senso può essere letta la definizione data dall'OECD, secondo cui: “*government is no longer an appropriate definition of the way in which populations and territories are organised and administered. In a world where the participation of business and civil society is increasingly the norm, the term “governance” better defines the process by which we collectively solve our problems and*

³⁴ Sul rapporto fra organi istituzionali dell'U.E. e ruolo dei gruppi di interesse si veda G. Pirzio Ammassari, 2004, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, La Goliardica.

³⁵ L. Cedroni, 2001, *Governance e democrazia globale*, in C. Mongardini-L. Cedroni (a cura di), *La società politica II. I temi della politica*, ECIG, Genova, p. 27.

³⁶ L. Bobbio, 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

meet our society's needs, while government is rather the instrument we use".³⁷

Il passaggio dal governo alla *governance* è legato dunque alla necessità di prendere in considerazione le interazioni fra un numero sempre più ampio di attori che operano nelle società contemporanee e al riconoscimento della loro interdipendenza reciproca, poiché nessun soggetto, pubblico o privato, singolarmente preso ha le conoscenze e le risorse necessarie per affrontare da solo problemi complessi e diversificati derivanti dal contesto in cui opera³⁸.

La *governance* si pone dunque come una necessità legata alla complessità delle società post-moderne e appare tanto più indispensabile quanto più il sistema politico si va configurando come una rete fluida e aperta di attori che agiscono a differenti livelli.

Un simile modello può essere definito come un sistema di *multilevel governance*, intendendo con tale espressione un'attività di *policy making* generata dall'interazione fra più livelli governativi (sovrnazionali, nazionali e sub-nazionali)³⁹.

A questa *governance* "verticale" di matrice intergovernativa ne corrisponde una "orizzontale" relativa alle modalità con le quali i singoli governi, a qualsiasi livello, interagiscono con altri soggetti al fine di produrre le politiche pubbliche.

Queste modalità si sono evolute nell'ultimo quarto del XX secolo parallelamente alla crisi del welfare generata dalla crisi fiscale e dalla fine di quel periodo di prosperità legato alla crescita economica avutasi nel secondo dopoguerra grazie a strategie di intervento pubblico in economia fondate sulla teoria keynesiana.

Ad un contesto sempre più complesso prodotto dalla frammentazione sociale e dalla conseguente crescita delle domande rivolte ai rappresentanti politici, lo Stato e gli altri apparati governativi territoriali hanno tentato di rispondere mediante principi di inclusione nelle dinamiche decisionali e di esternalizzazione in quelle gestionali.

³⁷ Commissione delle Comunità europee, 2001, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM (2001), 428, Bruxelles.

³⁸ vedi J. Kooiman, 1993, *Modern governance: new government-society interactions*, Sage, London, p.258

³⁹ Per un approfondimento del concetto di "multilevel governance" si veda G. Marks, 1997, *An actor centred approach to multi-level governance*, in Ch. Jeffrey, *The regional dimension of the European Union*, Frank Cass, London; L. Hooghe, 1996, *Cohesion Policy and European Integration: building multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford; I. Bache, 1999, *The politics of European Union Regional Policy. Multi-level Governance or Flexible Gate Keeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield; F. Morata, 1999, *L'Unione Europea. Istituzioni, attori e politiche*, edizioni Lavoro, Roma.

Ad un modello tradizionale fondato sul principio gerarchico, sulla verticalità delle decisioni, sulla presenza di pochi attori all'interno dell'arena decisionale, su una gestione affidata alle mani della burocrazia e su un'azione pubblica routinizzata, si è approdati ad una *governance* i cui principi di fondo sono essenzialmente la partecipazione dei vari *stakeholders* (di natura sociale ed economica) ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche, una struttura di governo decentrata e frammentata e una gestione amministrativa orientata al mercato⁴⁰.

Questa ultima caratteristica riconduce il concetto di *governance* a quello di “governo imprenditoriale”, definizione che, secondo Rhodes⁴¹, è strettamente connessa alla teoria del “New Public Management”.

Il new public management ha costituito la modalità di azione della pubblica amministrazione attraverso cui sono stati introdotti nel settore pubblico i metodi di gestione propri del sistema privato: indicatori espliciti per misurarne il grado di *performance*; gestione orientata ai risultati economici; una politica di vicinanza al consumatore per massimizzarne la soddisfazione.

Nel tentativo dunque di ridurre la crescita della spesa sociale e di trovare dei rimedi alla crisi di sovraccarico prodotta dall'estendersi del Welfare State, questo nuovo modello di gestione pubblica ha teso ad affidare l'erogazione dei servizi a soggetti privati o ad enti semi-pubblici con la conseguenza, sempre secondo Rhodes, di determinare uno svuotamento dello Stato che trasferisce le proprie funzioni decisionali e gestionali verso l'alto (come nel caso dell'Unione Europea), verso il basso (governi locali) e verso l'esterno (agenzie specializzate).

A causa di questa “delega” di funzioni la *governance*, quale attività gestionale, è quindi riassumibile come la prassi del “governare senza governo” prodottasi attraverso il costante moto di riduzione delle funzioni direttamente svolte dallo Stato a favore di interazioni fra stato e attori non statuali collocate all'interno di reti decisionali miste pubblico/private⁴².

Al modello del Welfare State che ha caratterizzato gli Stati Nazionali dal secondo dopoguerra, se ne è progressivamente sostituito un altro a partire dagli anni '70 del XX secolo.

Le principali caratteristiche di questo nuovo modello sembrano essere quelle di rinunciare alle proprie

⁴⁰ vedi P. John, 2001, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London, p.17

⁴¹ R.A.W. Rhodes, 1996,

⁴² G. Pizio Ammassari, *Internazionalizzazione e regionalismo: il ruolo delle autonomie locali nell'Unione Europea*, in A. Montanari e D. Ungaro (a cura di), 2004, *Gloibalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, Rubbettino, p. 88.

attività e alle sue funzioni dirette sulla società, lasciando in questo modo spazi di autonomia sempre più ampi ai gruppi e alle organizzazioni di natura civile ed economica.

Allo Stato, e al governo in quanto istituzione, sono riservati dunque unicamente ruoli di mediazione e di garanzia nei confronti degli interessi sempre più numerosi e frammentati presenti nelle società del XXI secolo.

Questa evoluzione sembra andare nella direzione auspicata dalle dottrine liberali più radicali relative ai rapporti fra Stato e società civile: se è vero che la tradizione liberale propone un modello di Stato minimo in cui il potere politico lascia una sostanziale autonomia alla vita sociale ed economica, limitandosi a garantirne la correttezza delle interazioni fra gli individui, è anche vero però che tale rinuncia appare virtuosa, per liberali quali ad esempio J.S. Mill, solo nel momento in cui i soggetti economici, sociali e culturali sono ampiamente autonomi e solo se, fra questi, nessuno sia in grado di occupare posizioni di privilegio.

Al contrario se l'indebolimento del potere politico comporta la subordinazione dell'intera società agli interessi di chi è meglio posizionato sul mercato, come abbiamo invece potuto constatare ricostruendo i meccanismi di *governance*, il ruolo giocato da alcuni soggetti economici e finanziari e come affermato dalle teorie postdemocratiche, tale rinuncia di controllo da parte dello Stato non potrà che generare effetti negativi.

La globalizzazione, l'aumento esponenziale di fenomeni quali la frammentazione e la complessità sociale, la ridotta capacità per le istituzioni politiche di rispondere adeguatamente a questi fenomeni in una cornice che delinea una diminuzione delle risorse a loro disposizione, la compresenza di domande e di interessi mutuamente escludenti provenienti dalla società civile (basti comparare questioni quali i tassi d'interesse, la pressione fiscale e le fluttuazioni dei prezzi dei beni di consumo) e le diverse modalità di azione con le quali i governi tentano di rispondere a quanto appena accennato, sono, nel loro insieme, le variabili che hanno contribuito a modificare il ruolo dello Stato e con esso non solo il rapporto fra i suoi cittadini e i loro rappresentanti politici istituzionali, ma la fisionomia stessa di questi ultimi due attori.

Nelle attuali democrazie consolidate studiosi come Pharr e Putnam rilevano una diminuzione della capacità d'azione dei politici, che si accompagna ad una diminuzione della loro legittimità agli occhi dei cittadini⁴³.

Sembra di assistere alla nascita di un meccanismo degenerativo dalle oscure proprietà ermafroditi: alla riduzione della capacità di azione fa seguito una diminuzione della rispondenza nei confronti dei cittadini, che genera a sua volta una diminuzione della legittimità e un'accusa di irresponsabilità politica rivolta ai rappresentanti politici.

Queste ragioni determinano un effetto di appiattimento verso condizioni minime relative alla democrazia stessa, dirigendo il percorso di questo sistema politico verso il modello post-democratico delineato nelle pagine precedenti.

Touraine parla di regresso e di crisi della democrazia che nasce da una crisi della rappresentanza: è lo spazio della vita sociale e politica che si sta dissolvendo a causa di una dinamica dicotomica che porta da un lato all'unificazione economica del mondo sotto l'egida della globalizzazione, e dall'altra ad una frammentazione culturale.

In presenza di tali dinamiche i partiti politici perdono la loro funzione rappresentativa e sprofondano, o vengono accusati di sprofondare, nella corruzione e nel cinismo.

Queste organizzazioni, di primaria importanza per l'espletamento dei compiti di governo delle democrazie, si sono trasformate in imprese politiche al servizio dei propri candidati, invece che di un programma o degli interessi dei loro elettori⁴⁴.

I partiti politici sembrano sempre più somigliare dunque ad organizzazioni ispirate da logiche interne di riproduzione, piuttosto che a corpi costituitisi in vista dell'espletamento di una loro missione in qualità di rappresentanti di interessi generali provenienti dai cittadini-elettori⁴⁵.

Nel rapporto fra cittadini e partiti politici viene sottolineato inoltre come da tempo si stia manifestando una crescente discrasia tra legittimazione sociale e privilegi associati alla gestione del potere⁴⁶.

⁴³ S.J. Pharr, R.D. Putnam, (a cura di), 2000, *Disaffected Democracies: what's troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, PUP.

⁴⁴ A. Touraine, op. cit., pag. 254.

⁴⁵ A. Ware, *Political parties and party system*, Oxford University Press, Oxford.

⁴⁶ F. Raniolo (a cura di), 2004, *Le trasformazioni dei partiti politici*, Rubbettino, Soneria Mannelli.

Se i partiti politici si sono evoluti seguendo logiche di azione che ne hanno profondamente trasformato natura e scopi passando dai c.d. “partiti burocratici di massa” ai recenti “partiti professionali elettorali”⁴⁷, cambiamenti sostanziali si sono verificati anche nelle caratteristiche dei loro elettori.

Questi ultimi, a loro volta, vedono abbassarsi le soglie a garanzia di quelle conquiste civili, politiche e sociali raggiunte nel corso del XIX e del XX secolo e ridurre le loro *chances* di giocare un ruolo attivo mediante la partecipazione ai meccanismi che determinano le decisioni della collettività.

A tale riguardo il problema fondamentale, per Paul Ginsborg, è da rintracciare proprio nella dilagante passività e indifferenza alla politica diffuse tra la maggioranza della popolazione dei paesi democratici⁴⁸.

Ginsborg parla di vera e propria crisi della democrazia, determinata da tre elementi: il distacco fra dimensione pubblica e dimensione privata dei cittadini; il ruolo predominante dell’economia sulla politica e, infine, “*la delega della politica a una sfera separata, abitata da professionisti, organizzata dalle élite di partito, protetta dal linguaggio tecnico e dalla prassi burocratica degli amministratori e in vastissima misura impermeabile alla generalità del pubblico*”⁴⁹.

Quella che Ginsborg definisce come “*passività e indifferenza alla politica*” è interpretata da Beck come la conseguenza diretta della progressiva estensione del principio di libertà politica che è alla base delle democrazie.

Secondo Beck “*la nostra vera malattia non è dunque la crisi, ma la libertà, o, più precisamente, sono le conseguenze involontarie e le forme in cui trova espressione quel sovrappiù di libertà che, da tempo riconosciuto e accettato a parole, domina ormai la nostra vita quotidiana*”⁵⁰.

Lo sviluppo della libertà politica ha condotto dunque verso tensioni dicotomiche: l’anelito all’autodeterminazione si contrappone alla tensione verso la comunanza; l’individualismo alla necessità di rivendicare forme di appartenenza identitaria; la pluralità delle opinioni alla necessità di raggiungere posizioni e azioni politiche non effimere.

⁴⁷ A. Panebianco, 1982, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna.

⁴⁸ P. Ginsborg, 2006, *La Democrazia che non c’è*, Einaudi, Torino, p. 51.

⁴⁹ *Ib.* p. 47.

⁵⁰ U. Beck, 2000, *I rischi della libertà*, Bologna, Il Mulino, p. 42.

In questa nuova realtà sociale le organizzazioni politiche tradizionali, come i partiti, non riescono a dare risposte rassicuranti in merito alle tensioni appena ricordate, si dimostrano incapaci di affrontare i temi e le preoccupazioni primarie delle nuove generazioni, come quelle rappresentate da disoccupazione, precarietà o difesa dell'ambiente.

Questa incapacità si traduce, per le nuove generazioni di cittadini, in due diverse e opposte modalità di azione, che hanno in comune però il rifiuto per una politica che opera attraverso le sue tradizionali forme di partecipazione, quali ad esempio la militanza nei partiti.

Queste modalità di azione possono venire interpretate attraverso il modello exit-voice proposto da Hirschman: da un lato abbiamo l'impegno politico nei c.d. nuovi movimenti (femministi, ecologici, pacifisti, giovanili) che, come afferma Melucci, "*non hanno solo portato sulla scena attori conflittuali, forme di azione e problemi estranei alla tradizione di lotte del capitalismo industriale; essi hanno messo in primo piano anche l'inadeguatezza delle forme tradizionali di rappresentanza politica a raccogliere in maniera efficace le domande emergenti*"⁵¹; dall'altro il rifiuto della politica si sostanzia in forme di evasione e di edonismo inseguite attraverso il consumismo, la ricerca di beni e benessere materiali o lo svago, azioni alla base delle quali si può riconoscere una ribellione contro la monotonia e i doveri che devono essere assolti in quanto membri di organizzazioni politiche strutturate secondo i canoni tradizionali della partecipazione (ovvero l'appartenenza, l'abnegazione, il conformismo al criterio gerarchico, la netta divisione di ruoli fra assistenti e assistiti)⁵².

In entrambe i casi abbiamo un allontanamento dalle forme tradizionali di partecipazione politica, ma mentre nel primo si innescano meccanismi di *protesta* attraverso la creazione di nuove forme di partecipazione e nuovi attori (i movimenti) con caratteristiche diverse rispetto ai tradizionali partiti⁵³, nel secondo la *defezione* appare totale, nel senso che i cittadini abbandonano lo spazio della sfera politica per rifugiarsi in una dimensione fatta di consumi e di attenzioni rivolte essenzialmente alla vita privata.

⁵¹ A. Melucci, 1991, *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Bologna, Il Mulino, p.79.

⁵² U. Beck, op.cit, p.44.

⁵³ vedi C. Offe, 1985, *New social movements: challenging the boundaries of institutional politics*, in "Social Research", vol.52, p. 829; J.L. Cohen, 1987, *Strategia e identità: nuovi paradigmi teorici e movimenti sociali contemporanei*, in "Problemi di socialismo", num. 12;

Il rapporto fra cittadini e partiti politici si è dunque eroso in conseguenza di diversi fattori, il primo dei quali è da ricondurre alla crescente complessità sociale che ha reso sempre più deboli le capacità di risposta fornite dai partiti e dalle istituzioni politiche tradizionali, spesso rivelatesi incapaci non solo di reagire, ma persino di comprendere le nuove *issues* provenienti dalle rispettive basi.

Dal canto loro i partiti politici hanno avviato un'evoluzione interna, dal punto di vista organizzativo, che li ha spinti ad alleggerire le strutture territoriali, facendo perdere in questo modo il contatto diretto con gli elettori e sostituendo tale modalità con quella mediatica offerta dai nuovi strumenti di comunicazione politica (televisioni e internet).

Le logiche competitive interpartitiche unite alla frammentazione sociale dell'elettorato hanno spinto inoltre queste organizzazioni ad elaborare programmi il cui unico obiettivo è apparso quello di attirare interessi sempre più eterogenei, maturando l'unica conseguenza possibile derivante dalla necessità di rispondere ad esigenze così differenti: la diminuzione della capacità di rispettare questi stessi programmi attraverso una loro completa attuazione.

Gli individui a loro volta sono assorbiti quotidianamente dalle conseguenze del *processo di individualizzazione* delle società che si sostanzia in una rottura dei tradizionali sistemi sociali precostituiti (come ad esempio le categorie di classe, ceto, i ruoli legati al genere, la famiglia, il vicinato etc.) e in una continua rincorsa a quelle che sono le “direttive moderne”, ovvero le costrizioni, i controlli e le nuove pretese istituzionali derivanti dal mercato del lavoro, dallo stato assistenziale e dalla burocrazia.

Queste direttive impongono un sottile ricatto: per usufruire di determinati vantaggi (lavoro, reddito, pensione, copertura assicurativa, sussidio per l'educazione) si è obbligati ad agire in conformità con esse, pianificando le azioni della nostra vita in vista di tali obiettivi. Nella società contemporanea, afferma Beck, “*i vantaggi vanno conquistati, bisogna sapersi imporre alla concorrenza per ottenere risorse limitate, e non una volta, ma ogni santo giorno*”⁵⁴.

Questa lotta quotidiana, questo ritorno ad una sorta di “stato di natura”, unita alla progressiva incapacità d'azione dei soggetti politici tradizionali spiega, a nostro avviso, il motivo dell'apatia e della sfiducia nelle istituzioni e nei rappresentanti politici, che perdono quelle caratteristiche di guida e

⁵⁴ U. Beck, op. cit., p. 5.

di regolazione della vita sociale e politica loro richieste, e spiega anche il motivo per il quale coloro che avvertono comunque la necessità di una “militanza politica” facciano sempre più ricorso a forme alternative provenienti dalla società civile, incentrate su nuovi canali, e aventi come oggetto tematiche macro (come ad esempio la questione dell’inquinamento globale) o micro (come le richieste dei comitati locali che difendono i loro territori dando vita alla ben nota “sindrome NYMBY”).

Dopo un quarantennio di crescita e sviluppo delle democrazie occidentali caratterizzato da un’estensione dei diritti di cittadinanza, dall’accrescimento dei meccanismi e degli strumenti a tutela delle classi sociali più deboli, dalla crescita dei servizi offerti dagli apparati pubblici ai propri cittadini e, più in generale, dal moltiplicarsi di quelle misure atte a garantire ed applicare quei principi di giustizia sociale tendenti a perseguire criteri di uguaglianza in termini di opportunità individuali, questi sistemi sono stati interessati da un processo di continua erosione di tali conquiste generato in parte dalla difficoltà stessa di mantenere standard qualitativi così alti da parte dei governi nazionali, e in parte da un progressivo processo di emancipazione dei mercati dai poteri regolativi dei rispettivi sistemi politici.

Inoltre le necessità di sopravvivenza all’interno di società rette da principi individualistici e competitivi hanno portato i tradizionali attori dei sistemi democratici, partiti politici e cittadini, a modificare reciprocamente i loro rapporti, creando un distacco fra sfera privata e sfera pubblica, e quindi fra individuo e politica, che ha innescato una crisi della rappresentanza politica, sostituita in misura sempre più ampia da forme di rappresentanza degli interessi in grado di incidere in modo determinante all’interno delle arene rappresentative tradizionali.

I cambiamenti descritti in questo paragrafo trovano una loro giustificazione e un sostegno attivo nella dottrina neoliberista, definibile come un insieme di teorie economiche e politiche che ha tentato e tenta di risolvere le tensioni presenti fra principi liberali e democrazia mediante un ritorno ad un’applicazione ortodossa dei primi e un definitivo quanto provvidenziale abbandono di quei meccanismi di regolazione tipici del Welfare State.

Un’analisi di questa dottrina si rende dunque necessaria per comprendere le origini teoriche di quei processi e di quei meccanismi per arginare i quali stiamo assistendo, in questi anni, ad un riemergere

di richiami a valori collettivi quali il senso civico e la partecipazione, provenienti da quelle teorie e da quegli strumenti che costituiscono le chiavi di lettura utilizzate nella presente ricerca.

1.4 Neoliberismo e democrazia “minima”.

A conclusione di questa parte dedicata all’evoluzione dei sistemi democratici tenderemo dunque in queste pagine di tratteggiare le caratteristiche della dottrina neoliberista i cui principi, applicati alla realtà politica, sociale ed economica, hanno modellato gran parte dei mutamenti individuali, nazionali e globali finora esaminati.

Tramite questa espressione si è soliti indicare quel particolare insieme di teorie che hanno per obiettivo la creazione di una società modellata ad immagine e somiglianza del mercato, governata da uno “stato minimo”, e i cui cardini valoriali risiedono unicamente nella libertà e nell’iniziativa individuale.

Dobbiamo fin d’ora anticipare come l’applicazione pratica dei principi derivanti dalle teorie neoliberiste si sia a volte allontanata dai presupposti e dagli scopi per i quali le stesse vennero formulate⁵⁵.

Tutto ciò non ci esime però dal constatare come di fatto l’evoluzione registrata nei rapporti fra stato e mercato da un lato e fra economia e politica dall’altro, abbia *tendenzialmente* seguito negli ultimi trenta anni gli assunti principali provenienti da questa dottrina.

Il suo nucleo principale proviene essenzialmente dalle opere di Ludwig von Mises, dell’economista Milton Freedman, del filosofo ed economista Friedrich von Hayek, e, seppur in forme più indirette, in autori come Karl Popper e Rorbert Nozick.

⁵⁵ Su questo tema si veda D. Harvey, 2005, *Breve storia del Neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano, e in particolare quanto riportato nel secondo capitolo, intitolato “La costruzione del consenso”.

I primi tre studiosi fondarono, nel 1947, la Società di Mont Pèlerin, la quale si poneva come obiettivi la difesa di valori e istituzioni quali il primato della legalità, la fede nella proprietà privata e quella nel mercato⁵⁶.

Il gruppo che costituì questo *think tank* si considerava liberale per il suo impegno a favore degli ideali di libertà personale, e neo-liberista per l'adesione ai principi del libero mercato contenuti nelle teorie economiche neoclassiche emerse nella seconda metà del XIX secolo, che soppiantarono le teorie classiche elaborate da Smith, Ricardo e Marx.

Anelito principale delle tesi neolibériste è quello di traslare nella sfera sociale l'ordine presente nel mercato: secondo Hayek l'ordine introdotto dal reciproco adeguarsi delle molte economie di mercato corrisponde ad una *catallassi*, definita come *“un ordine spontaneo prodotto dal mercato tramite individui che agiscono secondo le norme del diritto di proprietà, di responsabilità extracontrattuale e delle obbligazioni”*⁵⁷.

Rispettando un numero ristretto di norme generali, e universalmente applicabili, le diverse economie interagiscono all'interno di un sistema più ampio, il mercato.

Per comprendere l'identità fra ruolo del mercato e ruolo della società, riferiti agli individui, si deve uscire, secondo Hayek, dall'ambiguità con la quale sono stati spesso trattati i termini “economia” e “mercato”.

Nell'accezione utilizzata da questo filosofo “economia” è il termine che descrive un complesso di azioni deliberatamente coordinate utile ad una singola scala di fini, mentre per “mercato” si allude al sistema che comprende le numerose e innumerevoli economie.

Stabilite delle regole strumentali con caratteristiche di generalità e universalità, l'ordine nasce spontaneamente dall'interazione delle diverse economie all'interno del mercato, senza che queste debbano avere uno scopo comune e senza che l'ordine stesso ne debba stabilire uno.

La società (o “Grande Società” così come denominata dallo stesso Hayek) derivata per identità rispetto a questo ordine spontaneo, corrisponderebbe ad un insieme che non si pone deliberatamente il

⁵⁶ Il “manifesto” che raccoglie gli intenti di questa società dal quale abbiamo tratto la sintesi appena riportata è consultabile presso il sito internet www.monpelerin.org/aboutmps.html.

⁵⁷ F. von Hayek, 2000, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, Milano, Il Saggiatore, p. 318.

perseguimento di fini collettivi, ma che si perpetua grazie alle interazioni individuali innescate per scopi economici e che lascia ai singoli la libertà di condurre a termine o meno tali interazioni.

In questo ordine sociale spontaneo lo scopo della politica è quello di “*far aumentare in modo egualitario le possibilità per ogni membro sconosciuto della società di perseguire con successo i suoi altrettanto sconosciuti propositi...*(mediante) *norme universalmente introdotte*”⁵⁸ e non quello di essere guidata dalla lotta per il raggiungimento di risultati specifici come invece accade.

I suoi unici compiti sono quelli di stabilire regole universalmente applicabili e configurabili come vere e proprie norme strumentali atte alla conduzione di un gioco.

A questo proposito è lo stesso Hayek a paragonare la *catallassi* ad un gioco in cui abilità e fortuna rappresentano gli elementi inscindibili del suo funzionamento ⁵⁹.

Stabilite delle norme (come ad esempio il diritto di proprietà) ogni individuo deve contare sulla sua fortuna e sulle sue abilità personali per proseguire questo gioco, i cui esiti non possono essere previsti, e i cui scopi possono di volta in volta essere ridefiniti in base alle interazioni che nascono all’interno del gioco stesso.

L’uguaglianza a cui fa appello Hayek è quella derivante dall’applicabilità universale di una legge.

La centralità dell’individuo e il rifiuto di qualsiasi concezione organica della società sono questioni centrali anche per Nozick, il quale sostiene a proposito che non può essere giustificato nessun principio generale che specifichi particolari priorità o modelli di distribuzione validi per la società⁶⁰.

L’unica forma di organizzazione legittima relativa alle risorse umane e materiali è quella derivante dalla continua negoziazione delle attività individuali fondate su uno scambio competitivo.

La ragione che giustifica una tale forma di organizzazione risiede, secondo Nozick, nel fatto che esiste una straordinaria diversità negli individui, e che tale eterogeneità non possa essere persa a causa di ordinamenti politici che obbligano le persone a comportamenti *routinizzati* e standardizzati.

Allo Stato è riservato perciò un ruolo minimo che lo trasforma in una sorta di “agenzia protettiva” i cui compiti consisterebbero unicamente nel tutelare l’individuo contro la forza, la frode, il furto e la violazione dei contratti; qualsiasi misura pubblica che miri a promuovere l’uguaglianza mediante

⁵⁸ Ibidem, p.323.

⁵⁹ Ibidem, p.325.

⁶⁰ R. Nozick, 1981, *Anarchia, stato e utopia*, Firenze, Le Monnier, p.35.

criteri redistributivi, è interpretata come una lesione dei diritti individuali di quei soggetti sui quali ricadrebbero i costi di tale azione.

Allo stesso modo la democrazia viene criticata non tanto come sistema procedurale, quanto piuttosto per gli effetti che il suo processo degenerativo ha comportato rispetto all'originario significato liberale: Hayek si dice profondamente scosso e preoccupato della direzione verso forme di stato totalitarie intrapresa dall'ordine politico delle nazioni più avanzate, e imputa tale svolta catastrofica ad alcuni difetti profondamente radicati nella costruzione del tipo di regime politico democratico generalmente accettato. Questo non significa che egli stesso non consideri la democrazia come *“l'unico metodo efficace da noi sinora scoperto per rendere possibile il cambiamento pacifico”*⁶¹, affermazione che evidenzia fin dalle prime battute come la sua critica non si rivolga tanto alla forma di governo generalmente intesa, quanto piuttosto al particolare modello sviluppatosi all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Secondo il pensiero del filosofo austriaco la degenerazione dei sistemi democratici è avvenuta allorché le principali istituzioni di tali sistemi, ovvero i parlamenti, hanno incominciato ad allontanarsi dalle loro funzioni principali: la produzione di leggi.

Questa affermazione va interpretata non nel senso che i parlamenti abbiano smesso di adempiere alla funzione legislativa, quanto piuttosto in relazione all'aspetto sostanziale di tale funzione: i “prodotti” legislativi dei parlamenti si allontanano in modo sempre più eclatante dal vero significato del termine “legge”; come sostiene Hayek oggi *“i corpi legislativi non si chiamano in questo modo perché fanno le leggi, ma le leggi si chiamano così perché emanate dai corpi legislativi”*⁶².

La legge ha perso le sue connotazioni di generalità, universalità e astrattezza e si è trasformata in una serie di provvedimenti particolari che incidono ora su un gruppo ora su un altro, emanate dai rappresentanti politici per le esigenze di un processo di contrattazione attraverso cui essi si procurano un sufficiente numero di votanti per sostenere un loro gruppo organizzato abbastanza numeroso da prevalere sugli altri.

⁶¹ F. von Hayek, op. cit., p. 369.

⁶² Ibidem, p. 375.

Il primato del diritto, unico e supremo limite di ogni istituzione di governo, è stato sostituito dal primato del parlamento, luogo che rappresenta la “sede operativa” della sovranità popolare. Tale sostituzione, favorita dal principio maggioritario, ha prodotto la possibilità per i parlamenti di assumere poteri illimitati grazie ai quali poter *“rifiutare l’idea che le loro decisioni particolari dovessero rispettare una qualche norma generale a meno che essa non fosse stata emanata dal Parlamento stesso”*⁶³.

Il modello ideale previsto da Hayek si può riassumere quindi in uno Stato il cui ruolo si limita a fornire norme generali di condotta e il cui intervento diretto sulla società viene giustificato solo in vista di una tutela di tali norme.

Le funzioni di questo apparato minimo, dal punto di vista governativo, si ripartiscono fra due organi: un’Assemblea Legislativa composta da rappresentanti eletti attraverso il metodo democratico e i cui compiti sono sostanzialmente quello di provvedere all’emanazione di norme universalmente applicabili; e un’Assemblea Governativa, il cui fine è quello di rappresentare interessi particolari, e le cui azioni, di portata limitata, andrebbero a sostegno di tali interessi. Tale rappresentanza anch’essa scelta con metodi democratici, dovrebbe costituirsi su base maggioritaria e non proporzionale.

E’ chiaro come tale ordine costituzionale ideale si presti a critiche, se non altro per le difficoltà nel gestire il prevedibile contrasto fra fini generali dell’assemblea legislativa e fini particolari di quella governativa. Inoltre un governo fondato sulla rappresentanza di interessi non potrebbe svolgere le sue mansioni senza interventi decisi in campo sociale politico ed economico a favore di quegli stessi interessi che rappresenta. Se poi si considera che il criterio di rappresentanza scelto per l’elezione di questa assemblea escluderebbe il sistema proporzionale, solo gli interessi più forti e/o diffusi avrebbero voce all’interno di una simile architettura costituzionale, con buona pace di tutti quelli non compresi nelle due categorie.

Dal punto di vista economico le dottrine neolibériste criticano aspramente le teorie keynesiane e il ruolo di primo piano affidato ai poteri pubblici in campo economico che queste teorie propongono. In particolare viene criticata la funzione pubblica di attivazione del sistema economico mediante strumenti atti a stimolare la domanda, auspicando invece interventi su quello dell’offerta realizzati

⁶³ Ibidem, p. 373.

mediante misure quali l'abbassamento della pressione fiscale, lo snellimento delle procedure di scambio, quello delle pratiche burocratiche e il controllo dei parametri monetari quali, ad esempio, l'inflazione. Tali critiche si estendono poi al ruolo di "dispensatori" di servizi che gli apparati pubblici svolgono all'interno del welfare state, garantendo prestazioni a costo zero per gli utenti, o comunque a prezzi lontani dall'equilibrio di mercato prodotto in caso di una gestione concorrenziale.

I costi di detti servizi vengono fatti ricadere sull'intera società attraverso i meccanismi del prelievo fiscale o mediante continui aumenti del debito pubblico, meccanismi che, nel lungo periodo, generano quegli scompensi in termini finanziari che conducono alla crisi fiscale, e che bloccano inoltre l'iniziativa individuale attraverso un continuo drenaggio di risorse che conducono questo flusso verso le casse dello Stato.

Quando all'inizio degli anni settanta la crescita economica subì un rallentamento, le economie nazionali si trovarono di fronte ad alti tassi di inflazione e di disoccupazione, con una spesa sociale in aumento e un totale delle entrate in diminuzione.

Le dottrine economiche neolibériste, fondate su privatizzazioni e liberalizzazioni, sembrarono dunque la misura migliore per superare il momento di crisi: lo stato poteva far cassa alienando le industrie nazionalizzate e poteva in questo modo diminuire i costi derivanti dalla loro gestione; con le liberalizzazioni e l'apertura dei mercati commerciali e finanziari poteva inoltre garantire una ripresa economica attraverso un'accumulazione di capitale lasciata nelle mani dell'iniziativa privata.

Fin qui la teoria, ma quali risultati ha raggiunto l'applicazione delle dottrine neolibériste?

Questa ricetta venne utilizzata per la prima volta all'interno di una democrazia consolidata come risposta alla crisi fiscale della città di New York nel 1975: per far fronte al crescente divario fra entrate e spese il municipio dovette accettare le condizioni di salvataggio offertegli dalle istituzioni finanziarie che avevano acconsentito ad una ricapitalizzazione del debito.

Tali istituzioni assunsero il controllo della gestione del bilancio e imposero che gli introiti fiscali fossero destinati prima di tutto per ripagare i titolari delle obbligazioni. Vennero poi drasticamente diminuiti i fondi destinati ai servizi sociali, imposto il pagamento di canoni di utenza, effettuati tagli al pubblico impiego e congelati i rimanenti livelli retributivi. I sindacati furono ridotti al silenzio e anzi,

fu chiesto loro di investire i fondi pensione degli iscritti in obbligazioni cittadine. Nessun aiuto giunse al governo locale da parte degli organi politici e amministrativi della federazione.

Nel giro di pochi anni, afferma Harvey⁶⁴, gran parte dell'infrastruttura sociale della città fu indebolita, e le strutture fisiche (come ad esempio il sistema metropolitano) subirono un evidente deterioramento per mancanza di investimenti. Il governo della city acquisì un carattere sempre più imprenditoriale e la competizione per attrarre capitali lo trasformò in una *governance* urbana costituita dalla commistione tra pubblico e privato. In questo modo *“l'attività economica della città venne sempre più portata avanti a porte chiuse, mentre i contenuti democratici e rappresentativi del governo locale si indebolivano”*⁶⁵.

La gestione della crisi fiscale newyorchese servì da esempio per la conduzione, negli anni '80, del governo nazionale, stabilendo il principio che in caso di conflitto fra gli interessi alla stabilità finanziaria di un'istituzione pubblica e il benessere dei suoi cittadini dovesse essere il secondo a venire sacrificato. L'attenzione per i parametri finanziari derivante dalle teorie monetariste, relativi soprattutto al contenimento del debito e dei tassi di inflazione, conquistarono istituzioni quali il FMI, e così, ad esempio, quando nel 1976 il governo laburista inglese fu costretto a rivolgersi a questa istituzione internazionale per tentare di frenare la crisi fiscale che aveva colpito la nazione, dovette sottostare alle richieste di riduzione della spesa pubblica come clausola vincolante all'erogazione dei fondi necessari a fronteggiare la crisi. Negli anni '80 le politiche neoliberiste iniziarono la loro ascesa e si affermarono come la ricetta dominante sia nelle modalità di gestione delle istituzioni governative che come metodo di *governance* dei mercati commerciali e finanziari globali.

Le idee di libertà e autonomia individuale, dell'illegittimità di interventi di carattere redistributivo operati dalle agenzie governative e di intollerabilità di azioni statali in campo economico si fusero con gli assunti derivanti dalle teorie monetariste, per le quali il controllo dell'inflazione e dei parametri finanziari rappresentavano i capisaldi da rispettare.

In una simile visione lo spazio per una democrazia fondata su una rappresentanza politica in grado di rispondere agli interessi della maggioranza e di svolgere un ruolo attivo per il perseguimento di

⁶⁴ D. Harvey, op.cit., pp. 58-59.

⁶⁵ Ibidem p. 60.

obiettivi quali la giustizia sociale o l'uguaglianza delle opportunità non può che riscontrare una netta opposizione.

La democrazia torna in questo modo ad essere interpretata nella sua versione "minima", quale metodo di scelta degli individui destinati a prendere decisioni vincolanti per la collettività, senza che vi sia un legame reale fra queste decisioni e i bisogni o gli interessi di coloro che sono chiamati ad eleggere tali rappresentanti.

Nonostante quindi le premesse liberali alle quali si richiamano i principali esponenti di questa dottrina, le conseguenze della sua applicazione non sembrano dare gli esiti immaginati, ma condurre, piuttosto, non solo ad un aumento della concentrazione della ricchezza, e quindi della disuguaglianza, ma anche ad un processo di progressivo logoramento qualitativo dei sistemi democratici.

1.5 La questione della qualità dei regimi democratici

Il percorso compiuto finora ha cercato di riassumere l'andamento gaussiano con il quale possiamo rappresentare in senso figurato il mutamento e l'evoluzione avvenuti nel corso del XX secolo all'interno delle c.d. democrazie consolidate, partendo dal presupposto che tale iter possa essere letto attraverso l'applicazione e l'estensione di un insieme di principi derivanti sostanzialmente dalla tradizione politica liberale.

Da sistemi politici e amministrativi minimi, si è passati verso forme di stato più complesse al fine di conciliare le possibilità di sviluppo economico con quelle di giustizia sociale per i suoi cittadini, per riprendere in seguito un percorso inverso, come auspicato dalle dottrine neoliberiste.

Le implicazioni contenute nei dettami liberali possono condurre quindi a modelli del tutto differenti: partendo da principi comuni quali ad esempio la libertà politica ed economica, l'autonomia individuale, il rispetto delle leggi e il principio di rappresentanza, possiamo giungere tanto a forme

minime di democrazia e di Stato, quanto a rappresentazioni più complesse, strutturate e chiamate ad esercitare ruoli attivi in nome del principio di uguaglianza delle opportunità.

Nonostante la presenza di questa dicotomia, un sistema democratico come quello proposto dalle teorie neoliberiste pregiudica, invece di favorire, l'espletamento di quelle dimensioni normative proprie di questo regime e richiamate nelle definizioni presentate all'inizio di questo capitolo.

L'adattamento verso forme minime di democrazia rette da logiche economiche derivanti dagli assunti neoliberali, comporta, come abbiamo visto, l'acuirsi di quegli effetti disastrosi in termini sociali e culturali (quali la mercificazione di ogni aspetto della vita degli individui, la distruzione dei riferimenti culturali, lo sgretolamento degli orizzonti collettivistici) che già a metà del secolo scorso Karl Polany evidenziava nella sua ricostruzione storica, economica, politica e sociale riferita al fenomeno del libero mercato autoregolantesi iniziatosi a manifestare nel corso del XIX secolo e proseguito nei primi decenni del XX ⁶⁶.

Alla luce di questo trend, il riferimento alla questione della valutazione della democrazia assume un ruolo centrale nell'attuale dibattito politologico. Se per decenni l'attenzione degli studiosi è venuta a concentrarsi su aspetti quali le condizioni che ne potevano determinare la nascita, il consolidamento o la transizione da o verso altre tipologie di regimi politici, come le opere di Huntington, Moore, Linz e altri insegnano, da qualche tempo il problema sembra essere quello di testare le performance delle diverse forme di governo democratico, e di individuare le dimensioni e gli indicatori più adatti per una loro valutazione.

La questione riguarda dunque non tanto le precondizioni che favoriscono la democrazia, o le condizioni minime che assicurano l'appartenenza di un sistema politico al genus democratico, quanto piuttosto le caratteristiche che assicurano un maggior grado di democraticità ai quei sistemi che già gravitano all'interno di tale insieme.

In questa prospettiva un possibile punto di partenza da cui prendere le mosse può essere rappresentato dagli studi del politologo olandese Arend Lijphart, il quale in due differenti opere pubblicate a

⁶⁶ K. Polany, 1974, *La Grande Trasformazione*, Torino, Einaudi.

distanza di 15 anni, ha comparato diversi regimi democratici tentando di stabilire quale modello potesse dare i migliori risultati in termini di corrispondenza fra ideali/obiettivi e realizzazioni⁶⁷.

Egli distingue fra sistemi maggioritari e consensuali (definiti in un primo momento “consociativi”) e vede nei secondi una maggiore capacità di assicurare rendimenti migliori; la costruzione tipologica di Lijphart si basa su un’analisi che può essere inserita all’interno della corrente neoistituzionale, caratterizzata da una metodologia analitica che predilige lo studio delle istituzioni e che ha trovato un rinnovato interesse da parte degli studiosi a partire dalla seconda metà degli anni ottanta.

In base a tale approccio le democrazie consensuali sono caratterizzate da elementi quali la presenza di sistemi multipartitici, governi decentrati, costituzioni rigide, equilibrio di poteri fra legislativo ed esecutivo e indipendenza della banca centrale.

Dal punto di vista della valutazione del rendimento istituzionale lo studioso utilizza due criteri: la durata dei governi e la qualità.

A proposito di questo secondo criterio però, autori quali Pasquino, Diamond e Morlino, hanno sollevato delle critiche, sottolineando in particolare l’incapacità di chiarire in modo netto quali indicatori dovrebbero rappresentare la qualità delle democrazie: il suo continuo rimandare, ad esempio, a quanto già elaborato da Dahl all’interno del suo studio sulle poliarchie, nonché il suo rimanere troppo ancorato a parametri di tipo quantitativo (quali ad esempio la partecipazione elettorale, il livello di rappresentanza femminile o il grado di soddisfazione nei confronti della democrazia).

Del resto la difficoltà di elaborare dimensioni e indicatori in grado di valutare nel modo più oggettivo possibile la qualità di una democrazia corrisponde ad un compito alquanto arduo non appena si tenta di abbandonare il cammino quantitativo (stabilità-durata dei governi, percentuale di elettori votanti, percentuali di iscritti a formazioni politiche, ecc.).

La prima difficoltà si incontra nel tentativo di entrare nel merito del concetto stesso di qualità della democrazia: come definire questo concetto? Quali dimensioni utilizzare?

⁶⁷ A.Lijphart, 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven and London, Yale University Press; 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.

Diamond e Morlino a questo proposito ricorrono ad un adattamento mutuato dall'utilizzo di questo termine nel campo del marketing e più in generale del mondo industriale.

La qualità in questo senso può assumere un significato *procedurale*, se intesa come il risultato di un processo controllato e condotto attraverso metodi e tempistiche puntuali e ripetibili; uno *di contenuto*, intendendo per qualità le caratteristiche strutturali di un prodotto, come ad esempio i materiali utilizzati per la sua costruzione, il design e la sua capacità di funzionamento; infine un terzo significato di *risultato*, rintracciabile nella soddisfazione del consumatore relativa ad un determinato prodotto⁶⁸.

Partendo da questa tripartizione dei significati del termine "qualità", e contemporaneamente rintracciando una solida piattaforma rappresentata dalla definizione minima di democrazia, i due autori costruiscono una serie di dimensioni e di indicatori ad esso relativi che verranno adottati come parametri di valutazione nel presente lavoro.

Sappiamo che la "definizione minima" di democrazia richiede la presenza dei seguenti elementi: suffragio universale degli adulti; presenza di elezioni libere, competitive, ricorrenti e regolari; presenza di un sistema multipartitico; possibilità di fonti alternative di informazione.

Questi elementi però costituiscono solo un primo spartiacque, una prima suddivisione fra democrazia e non democrazia, mentre nulla dicono, ad esempio, sul livello di intensità della prima. Sono elementi che, utilizzando i termini dello stesso Morlino, "*indicano le soglie sotto le quali si entra in un genus diverso, ma che nulla aggiungono rispetto a quanto sia "buona" la democrazia dal punto di vista del rispetto delle sue caratteristiche normative*"⁶⁹.

Il processo di democratizzazione conduce un regime attraverso un passaggio da una forma autoritaria ad una democratica, ma una volta raggiunta questa soglia minima lo sviluppo deve sostanziarsi attraverso un ulteriore passo in avanti: quello che dalle c.d. *democrazie limitate* o *protette*, ovvero da regimi che presentano alcune caratteristiche tipiche del genus democratico quali ad esempio un pluralismo (ancorché limitato), conduca ad una "buona democrazia" o democrazia di qualità, che dobbiamo considerare come "*quell'assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi*

⁶⁸ L. Morlino, 2003, *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 226-7; L.Diamond-L.Morlino, 2004, *The Quality of Democracy*, CDDRL Working Papers, num.20, p.4;

⁶⁹ L. Morlino, op. cit., pag. 225.

correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza” ⁷⁰ , o in altri termini quel particolare assetto che *“provides its citizens a high degree of freedom, political equality, and popular control over public policies and policy makers through the legitimate and lawful functioning of stable institutions”*⁷¹.

In questo senso una democrazia di qualità (o una buona democrazia) è dunque un regime in grado di riflettere in termini politici, economici e sociali i tre significati incontrati a proposito del termine qualità.

Rispetto al suo significato procedurale i cittadini hanno il potere sovrano di valutare in che termini il governo assicuri la libertà e l’uguaglianza nel rispetto del primato della legge. Essi inoltre garantiscono come singoli, o attraverso organizzazioni e partiti politici, che gli eletti rispondano responsabilmente per quel che riguarda le azioni compiute in veste di rappresentanti e le politiche prodotte.

All’interno del significato procedurale di qualità va considerato poi il controllo reciproco che deve avvenire fra i diversi organi costituzionali o comunque fra quelli costituzionalmente riconosciuti.

Rispetto al contenuto una buona democrazia è tale se in grado di assicurare il massimo grado di libertà e uguaglianza politica ai suoi cittadini, alle associazioni e, più in generale, alla comunità.

Infine, riferendosi alla qualità in termini di risultato, Diamond e Morlino considerano come “buono” quel regime democratico dove le istituzioni governative riescono, mediante la produzione di politiche pubbliche, a soddisfare le aspettative dei cittadini.

Questo insieme di caratteristiche produce una forte legittimazione che si traduce a sua volta in una maggiore stabilità dell’assetto politico-istituzionale.

Il raggiungimento di una stabilità consolidata crea di conseguenza un processo virtuoso che conduce il governo verso l’implementazione di strumenti in grado di diminuire ulteriormente la distanza rispetto a quei fini valoriali propri di questo regime politico (ovvero libertà e uguaglianza).

Sulla base di questa tripartizione vengono individuate 8 dimensioni con cui valutare il livello di qualità di un regime democratico.

⁷⁰ Ib. pag. 228.

⁷¹ L.Diamond-L.Morlino, op.cit., p. 4.

L'accezione procedurale si muove all'interno di dimensioni quali la *rule of law*, il grado di *partecipazione*, quello di *competizione*, e infine il grado di *responsabilità*, a sua volta suddiviso in senso verticale e orizzontale.

Dal punto di vista contenutistico (o sostanziale) una democrazia può essere valutata in relazione al *rispetto per le libertà civili e politiche* e al grado di *implementazione dell'uguaglianza*, in termini politici, sociali ed economici.

Infine la *rispondenza* si riferisce alla dimensione entro la quale valutare la qualità rispetto al risultato.

Gli autori dai quali traiamo questa ripartizione dimensionale relativa alla valutazione dei regimi democratici sono i primi peraltro a riconoscere come tale suddivisione sia finalizzata ad un tentativo di semplificazione e schematizzazione a livello teorico, non solo perché empiricamente queste dimensioni risultano profondamente e reciprocamente legate, ma anche perché in realtà alcune di esse possono assumere sia valenze procedurali che di contenuto, come ad esempio la responsabilità, così come rappresentare una sorta di collante fra significati sostanziali e procedurali, come nel caso della rispondenza.

In aggiunta a queste possibilità di sovrapposizione, possiamo notare inoltre come fra alcune delle dimensioni citate vengano ad instaurarsi vere e proprie tensioni, come ad esempio quella fra libertà e rispondenza.

Il problema che abbiamo di fronte, riconosciuto peraltro da autori quali ad esempio Pasquino, risulta essere quello dell'impossibilità di identificare un'unica, obiettiva e reale cornice adatta a misurare la qualità democratica.

Nonostante la consapevolezza di tale relativismo metodologico chi scrive ha optato per orientare la sua analisi sulla base di questa ricostruzione multidimensionale, non solo per la sua stretta affinità logica con le definizioni di democrazia introdotte in apertura del presente lavoro, ma anche perché la stessa ha il merito di esprimersi quale sintesi delle principali teorie sulla qualità democratica, comprendendo, di fatto, le dimensioni e gli indicatori di queste ultime, e sviluppandone a sua volta di propri⁷².

⁷² Cfr. P. Schmitter, 1983, *Teoria della democrazia e pratica neocorporatista*, in "Stato e mercato", 4, pp. 385-423; A. Lijpart, op. cit.; G. A. Altman e A. Perez-Linan, 2001 "Assessing the Quality of Democracy: Freedom,

Alcune di queste dimensioni, quali ad esempio la rispondenza, la *rule of law* e l'*accountability*, sono già comparse sottoforma di caratteri identificativi e fondanti delle democrazie liberali, per cui in questa sede non faremo altro che riprendere tali concetti fornendone indicazioni utili a metterne in evidenza i potenziali indicatori in termini qualitativi.

Il Primato della Legge (*Rule of Law*), ad esempio, non si limita alla mera proclamazione del principio di superiorità della stessa nei confronti di atti o azioni di diversa natura e provenienza, né all'insieme di caratteristiche che con tale concetto vengono normalmente a coincidere (come ad esempio il criterio di non retroattività, pubblicità, generalità, etc.).

All'interno di un'analisi qualitativa della democrazia il suddetto principio deve esplicitarsi anche attraverso variabili quali il grado di corruzione negli apparati politici, giuridici e amministrativi; l'esistenza di una burocrazia competente, efficiente e universalista nell'applicazione delle leggi; l'uguaglianza di accesso dei cittadini alla giustizia; la garanzia di processi con tempi di esecuzione rapidi; l'indipendenza e la neutralità del potere giudiziario nei confronti dell'influenza politica; l'inesistenza di aree territoriali dominate da oligarchie o dal crimine organizzato.

Diamond e Morlino dedicano particolare enfasi a questa dimensione poiché, come loro stessi sostengono: *“the rule of law is the base upon which every other dimension of democratic quality rests. When the rule of law is weak, participation of the poor and marginalized is suppressed; individual freedoms are tenuous and fleeting; civic groups may be unable to organize and advocate; the resourceful and well connected have vastly more access to justice and power; corruption and abuse of power run rampant, as agencies of horizontal accountability are unable to function properly; political competition is distorted and unfair; voters have a hard time holding rulers to account; and thus, linkages vital to securing democratic responsiveness are disrupted and severed”*.⁷³

Gli indicatori di tale dimensione possono allora essere, ad esempio, il grado di diffusione della corruzione pubblica misurato attraverso gli indici di percezione della stessa, il grado di accessibilità dei cittadini al sistema giudiziario, oppure la durata media dei processi.

Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries”, Kellogg Institute, Notre Dame University, paper.

⁷³ L.Diamond-L.Morlino, op.cit., p. 9

La dimensione partecipativa, in termini qualitativi, è da intendersi non solo come esistenza di un diritto di voto esteso a tutti i cittadini adulti di una democrazia; ciò che più conta è se e quanto, attraverso questo e altri strumenti, gli stessi trovino reali possibilità di incidere sui processi decisionali. In questo senso una democrazia con un livello qualitativamente alto rispetto alla sua dimensione partecipativa si incontra qualora i suoi cittadini possano effettivamente prendere parte alla vita politica svolgendo funzioni di primo piano, monitorando l'operato degli amministratori e intervenendo nelle questioni pubbliche di maggior interesse.

A tal proposito dunque, la sola indicazione proveniente dalla percentuale di cittadini che hanno il diritto di prendere parte alle elezioni coglierebbe solo uno degli aspetti appena elencati.

Sempre all'interno delle dimensioni procedurali relative alla qualità democratica troviamo la *competitività*: se è vero che le democrazie contemporanee rappresentano delle poliarchie dal punto di vista della distribuzione del potere, i gruppi che si creano intorno a determinati interessi, dei quali viene riconosciuta la legittimità e la legalità, debbono poter godere di precise garanzie e opportunità, quali ad esempio quella di avere concrete e paritarie possibilità di accesso ai mezzi di comunicazione.

Gli indicatori per misurare il grado di competitività (immaginabile come la capacità di accesso al campo politico) possono essere rintracciati per esempio nel grado di concentrazione dei mezzi di comunicazione, nella presenza e nell'effettiva applicazione di norme che limitano i finanziamenti per le campagne elettorali e nelle modalità con le quali vengono individuati i confini dei collegi elettorali.

Riguardo alla responsabilità politica, o *accountability*, possiamo aggiungere a quanto scritto in precedenza che ai fini di una sua effettiva rintracciabilità, il mero potere sanzionatorio offerto dal voto popolare, in conseguenza del quale i rappresentanti possono non essere riconfermati, appare insufficiente. Occorrono invece meccanismi di controllo che possano venire utilizzati con maggiore frequenza, il che presuppone una partecipazione effettiva di tutti quei cittadini interessati che abbiano assorbito i valori democratici, sia come singoli che raccolti in associazioni appartenenti alla società civile.

Per un buon livello di responsabilità verticale è inoltre opportuno che ne sussista uno di tipo orizzontale, ovvero che, al fianco di coloro chiamati a rispondere di fronte a cittadini, partiti e organizzazioni della società civile, vi siano altri attori istituzionali dotati delle competenze e di

un'autorità legalmente riconosciuta atti a monitorare i primi e, nel caso, a sollevare obiezioni nei confronti del loro operato, obiezioni alle quali si possa, se necessario, dar seguito attraverso le opportune sanzioni.

La *rispondenza (responsiveness)*, che come abbiamo visto è il meccanismo in grado di innescare un ciclo virtuoso dei sistemi democratici consistente nella capacità di risposta che i governanti attuano in relazione ai bisogni dei governati, è strettamente legata alla responsabilità, e presuppone l'esistenza di cittadini in grado di specificare i loro bisogni reali, e, soprattutto, di valutare la risposta attuata dai governanti in riferimento a tali bisogni, in modo da far eventualmente scattare meccanismi responsabilità politica.

Essendo una dimensione orientata al risultato, la variabile che più può contribuire a misurarne l'intensità è rappresentata dal grado soddisfazione dei governati per l'operato dei propri governanti.

In questo senso, come osserva Morlino, anche la misura del tipo di legittimità con la quale il regime democratico e i governanti vengono percepiti può fornire utili informazioni.

Nel caso di un consistente livello di soddisfazione, la forma di legittimità espressa dai governati dovrebbe avvicinarsi maggiormente alla categoria dell'accordo normativo, piuttosto che a quella dell'accettazione strumentale o dell'acquiescenza pragmatica⁷⁴.

Dovrebbe infatti poter essere rilevato un sostegno reale alle istituzioni democratiche, considerate come le uniche in grado di garantire libertà e uguaglianza e non invece come istituzioni insoddisfacenti tuttavia in grado di produrre benefici nel lungo periodo (accettazione strumentale) né, peggio, come una forma di comando da accettare in quanto tale pur nella consapevolezza del fatto che ne siamo insoddisfatti e che continueremo ad esserlo (acquiescenza pragmatica).

Questi atteggiamenti favorevoli, uniti ai relativi comportamenti, mostrerebbero la soddisfazione per l'operato delle istituzioni e di coloro che sono chiamati a farne parte così da rilevare, seppur indirettamente, un certo grado di rispondenza.

⁷⁴ per queste categorie di legittimità ci siamo serviti dello schema prodotto da D. Held nel suo *Power and Legitimacy in Contemporary Britain*, in G. McLennan, D. Held e S. Hall (a cura di), *State and Society in Contemporary Britain: a critical introduction*, Oxford, Policy Press, pag. 301-2

La condizioni centrali per il darsi di questa dimensione qualitativa della democrazia è la stessa con utilizzata da Morlino in riferimento alla dimensione della responsabilità politica: una società civile strutturata, indipendente, informata e partecipante.

Solo in questo modo può essere raggiunta una soglia minima di percezione dei bisogni individuali e collettivi che consenta un processo di verifica obiettivo rispetto all'operato dei propri rappresentanti.

E' inoltre pacifico che, dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni espressi dai cittadini, il fattore economico giochi un ruolo essenziale, dal momento in cui senza la possibilità di far uso di risorse economiche, la maggior parte delle politiche pubbliche in vista del soddisfacimento dei bisogni della popolazione sarebbe impraticabile.

Infine le ultime due dimensioni, che abbiamo detto appartenere alla qualità rispetto al contenuto, si sostanziano in un insieme di diritti e di strumenti atti a garantirne la sussistenza.

Ci riferiamo ovviamente ai c.d. diritti politici, civili e sociali e a tutti gli strumenti di natura politica, giuridica ed economica individuati per garantirne il rispetto e il reale godimento.

Affrontando la dimensione sostanziale della qualità democratica si comprende subito come a pesare sul risultato finale non siano solo o tanto gli aspetti procedurali, quanto piuttosto il sistema valoriale al quale tale dimensione rimanda e che ruota sui principi di libertà e uguaglianza.

Sappiamo che tali valori peraltro non sono condivisi pariteticamente, nel senso che, ad esempio, la teoria liberale tende a far prevalere la libertà sull'uguaglianza, riconoscendo a questa una validità riferita al campo delle opportunità.

Il problema fondamentale, sottolineato da Morlino, è che sebbene questi valori siano sufficientemente riconosciuti, tanto da comparire nella quasi totalità delle carte costituzionali democratiche, quindi nelle fonti di diritto gerarchicamente più elevate, tali principi per essere attuati hanno bisogno non solo di adeguate risorse economiche, ma soprattutto di una piena, diffusa ed effettiva legittimità, riscontrabile sia a livello di élites politiche che a livello di massa.

Confrontando ora quanto detto rispetto alla qualità democratica con la ricostruzione dell'evoluzione di questi regimi nel corso degli ultimi trenta anni proposta nei precedenti paragrafi, possiamo notare come molti degli indicatori citati abbiano, di fatto, riscontrato un netto calo di rispondenza in termini empirici.

Abbiamo evidenziato infatti come sia in corso una vera e propria crisi di legittimità vissuta dai rappresentanti politici che determina una diminuzione della loro credibilità, innescando un circolo vizioso che si ripercuote sulla fiducia dei cittadini.

Se per legittimità intendiamo quel pieno e ampio sostegno indirizzato alle istituzioni e ai rappresentanti politici che intendono realizzare valori democratici, tale supporto sembra in effetti venir meno perfino nei paesi europei, dove nella migliore delle ipotesi si ha un'affermazione della libertà che si ferma ai diritti basilari e un'affermazione dell'uguaglianza che ingloba solo i diritti sociali più importanti⁷⁵.

La crisi di fiducia fra cittadini e rappresentanti determina perciò un distacco della società dalla politica, distacco reso ancora più profondo dal modello di sviluppo economico, che modifica abitudini, valori e comportamenti, rendendo difficoltosa quella funzione di controllo nei confronti dell'operato dei rappresentanti considerata come centrale nella concezione teorica della democrazia liberale.

A subirne le conseguenze più vistose è in questo caso la dimensione della partecipazione.

L'estendersi del potere burocratico, unito alla perdita di sovranità dovuta alla parziale abdicazione in favore di istituzioni politiche sovranazionali o di organizzazioni economico-finanziarie internazionali e alla scarsità di risorse economiche, ha fornito le giustificazioni necessarie ai rappresentanti politici per diminuire la loro responsabilità nei confronti degli elettori e, di conseguenza, il livello di rispondenza.

La perdita di peso e di incisività della politica nei confronti dell'economia, e soprattutto della finanza, ha avuto effetti anche sulle dimensioni sostantive della democrazia: l'uguaglianza di opportunità è messa sempre più a repentaglio da una disuguaglianza economica dilagante anche nei paesi più sviluppati e con solide tradizioni democratiche; in un simile contesto la stessa libertà garantita dai diritti politici e civili, risulta fortemente minacciata.

Le concentrazioni di potere e risorse economiche si traducono, ad esempio, in concentrazioni di proprietà nei mezzi di comunicazione, con la conseguente tendenza ad una riduzione non solo della possibilità di assicurare una corretta informazione e di raggiungere in questo modo alti livelli di autonomia delle opinioni individuali, ma anche con una seria e preoccupante messa in discussione

⁷⁵ vedi L. Morlino, op. cit. pag. 248.

circa la paritetica possibilità di accesso agli stessi canali di comunicazione di massa per tutti quei soggetti politici portatori di interessi collettivi.

Come abbiamo inoltre avuto modo di esaminare a proposito dei mutamenti negli intenti e nell'organizzazione dei partiti politici, la presenza di strutture chiuse, basate su logiche autoreferenziali, spesso legate a interessi che si intrecciano con potenti *lobbies* economiche e finanziarie, minaccia la reale capacità di una rappresentanza di interessi generali, e con essa la possibilità di assicurare la soddisfazione delle aspettative degli elettori.

Che la democrazia, nei suoi principi costitutivi, contenga dei paradossi o quantomeno tensioni è pacifico, basti pensare a quelle esistenti tra i concetti di sovranità popolare e rappresentanza, o al connubio fra libertà e uguaglianza, e inevitabilmente vedremo sorgere discrepanze a livello empirico e teorico.

Nonostante queste difficoltà il tentativo di conciliazione offerto dalla teoria liberal-rappresentativa e dall'evoluzione storica del modello che da questa si è sviluppato sembra essere giunto, dopo quasi mezzo secolo di progressi, ad un punto cruciale: crisi o trasformazione?

Se sicuramente possiamo parlare di crisi, rimane da capire quale trasformazione ne seguirà.

Per il momento le evidenze empiriche sembrano condurci verso una nuova era postdemocratica, rappresentata da un modello che non rinnega le procedure classiche fondate sulla rappresentanza e il pluralismo, e che quindi ne mantiene intatti gli aspetti formali, ma che, come un solvente che agisce dall'interno, ne corrode l'essenza, i valori, deprimendo il ruolo dei suoi attori principali e modificandone le funzioni politiche a vantaggio di una *weltanschauung* fondata sui concetti di Stato minimo e di Mercato.

Crisi della democrazia liberale dunque e trasformazione se non nella forma sicuramente nei suoi contenuti.

Parallelamente a tale crisi e trasformazione "essenziale" della democrazia, assistiamo però al sorgere, o al recupero, di teorie alternative a quella neoliberista, ma che nei confronti della tradizionale accezione liberale preferiremmo definire come compensative, poiché finalizzate non tanto alla sua sostituzione, quanto piuttosto ad un'integrazione capace di ripristinarne i valori sostanziali.

Queste teorie hanno dato vita ad innumerevoli applicazioni empiriche, alcune delle quali, seppur in ambiti territoriali ristretti, si apprestano a superare un primo stadio sperimentale per approdare a veri e propri processi di istituzionalizzazione.

Affronteremo nel prossimo capitolo l'analisi di queste teorie e degli strumenti che ne derivano, concentrandoci infine su un'analisi approfondita relativa ad uno di essi.

Capitolo Secondo

Democrazia Partecipativa e Deliberativa

Aspetti teorici e strumenti empirici per un recupero della qualità democratica

2.1 E' possibile democratizzare la democrazia?

Nel capitolo precedente abbiamo fornito una descrizione delle caratteristiche degli attuali regimi democratici partendo dal presupposto, difficilmente contestabile, che queste forme di governo fossero intimamente legate ai contenuti della teoria liberale della democrazia.

Siamo partiti dalla constatazione che una teoria, per poter essere considerata esaustiva, debba possedere allo stesso tempo riferimenti prescrittivi e descrittivi, debba quindi dimostrarsi all'altezza di indicare assunti ideali o valoriali in grado di trovare conferme nei contesti reali ai quali si riferisce (Sartori).

La teoria liberale presenta, in questo senso, tanto contenuti valoriali, quali la tensione verso la libertà, l'autonomia individuale e la ricerca di un'uguaglianza che permetta a ciascun individuo di essere in grado di competere con i suoi simili godendo delle stesse opportunità iniziali, quanto riferimenti reali, come ad esempio la consapevolezza di dover tenere in considerazione l'esistenza di una società pluralista che si perpetua mediante il conflitto.

I richiami al Primato della Legge, al relativismo e alla tolleranza (Kelsen), al pluralismo (Dahl), alla difesa del principio di rappresentanza, allo sviluppo dei diritti di cittadinanza (Marshall), alla responsabilità degli eletti (Schedler), sono principi presenti tanto nel pensiero liberale quanto nei sistemi politici democratici.

Abbiamo però anche evidenziato come un numero crescente di studiosi abbia ormai da tempo iniziato a parlare di uno stato di crisi delle democrazie rispetto ai principi e ai valori ai quali tali regimi avrebbero dovuto ispirarsi.

Le democrazie contemporanee attraversano una crisi che attiene alle dimensioni della fiducia fra rappresentanti e rappresentati, alla responsabilità politica dei primi, alla capacità di rispondere alle esigenze di un elettorato sempre più frammentato i cui interessi abbracciano uno spettro sempre più ampio di posizioni, spesso in reciproco contrasto.

Fra i cittadini aumentano i comportamenti apatici nei confronti della politica, la partecipazione si riduce e aumenta la distanza simbolica che separa politica e società.

La politica inoltre sembra dipendere sempre più strettamente dal mondo economico e finanziario, i cui obiettivi rimangono quelli di una crescita continua degli affari e degli scambi all'interno di un sistema scarsamente competitivo poiché oligopolistico.

Questa crisi riporta al centro della discussione sociologica e politologica il tema della qualità della democrazia, e con esso quello della necessità di individuare meccanismi in grado di spostare la soglia di democratizzazione da un livello minimo (corrispondente alle condizioni sufficienti per considerare democratico un determinato regime politico) ad uno che sia in grado di tradurre nella realtà le indicazioni prescrittive proprie di questo regime.

Approfondendo il concetto di qualità abbiamo individuato una possibile definizione attraverso la sua scomposizione in tre dimensioni: procedurale, contenutistica e afferente al risultato.

Le dimensioni, le variabili e gli indicatori individuati da Morlino e Diamond per un'analisi della qualità dei regimi democratici possono essere interpretati, in ultima analisi, come un diverso rapporto che viene ad instaurarsi fra rappresentanti politici e cittadini.

L'accento posto sulla partecipazione, sul ruolo e le caratteristiche che questa dovrebbe possedere, sulle modalità di interazione fra dimensione politica e dimensione sociale, rimanda, a nostro avviso, a gran parte delle indicazioni contenute nelle teorie partecipative e deliberative della democrazia.

Come cercheremo di dimostrare in queste pagine, tali teorie si liberano della veste antagonista propria delle costruzioni più radicali sorte contro la concezione politica dominante racchiusa nella dottrina liberale, della quale sembrano accettare gli assunti principali, se non condividendone lo spirito, almeno riconoscendone la necessità.

Concetti quali quello di conflitto, di pluralismo e di autonomia individuale, fanno ormai parte del bagaglio culturale di queste correnti complementari al filone liberale.

I richiami ad un ritorno verso società rette da principi comunitari, fondate sull'uguaglianza assoluta e condotte da un'astratta volontà generale, appaiono anche agli esponenti delle teorie partecipative e deliberative come riferimenti anacronistici, così come anacronistico risulta essere ogni tentativo di sviluppare un'ipotesi di autogoverno che ambisca ad essere estesa ad una dimensione nazionale.

Coloro che rivalutano il ruolo essenziale della partecipazione più che assumere una posizione di rifiuto *tout court* delle teorie liberali, sembrano criticarne soprattutto le correnti neoliberiste ed elitiste, con le loro metafore mercantilistiche ed economicistiche, la loro visione ferina dell'essere umano e della politica e la conseguenziale sfiducia nella possibilità che gli individui, generalmente considerati, posseggano le capacità necessarie per intervenire attivamente all'interno del sistema politico.

Da questo punto di vista le teorie deliberative fondano il loro paradigma su una concezione ontologica che riconosce come interessi, preferenze e bisogni siano suscettibili di trasformazioni ottenute non mediante strumenti coercitivi o manipolativi, ma attraverso meccanismi dialogici che permettono il raggiungimento di un consenso motivato.

Partecipazione e deliberazione possono esser lette dunque in chiave integrativa, fornendo in questo modo interessanti risposte ai tentativi di arginare l'attuale crisi dei regimi democratici.

Gli strumenti derivati dall'applicazione di questi paradigmi stanno avendo in questi ultimi anni uno sviluppo sempre più ampio: a partire dai primi anni novanta assistiamo infatti ad un moltiplicarsi non solo degli esperimenti che applicano meccanismi partecipativi e deliberativi, ma anche dei riferimenti giuridici che ne permettono lo sviluppo e degli attori istituzionali che ne auspicano l'applicazione.

Ma quali contributi possono giungere dall'utilizzo di tali strumenti e a quali dimensioni qualitative possono essere ricondotti?

Se è vero che la dimensione procedurale richiede una maggiore trasparenza negli affari politici e una partecipazione più attiva dei cittadini, sicuramente le teorie esposte nel presente capitolo sembrano andare in questa direzione, non solo auspicando un maggior coinvolgimento del pubblico nelle decisioni nodali o nelle possibilità di influenza del processo decisionale (Patenam), ma anche mediante il ricorso a strumenti dialogici che, seppur utilizzati per fini strumentali, richiedono in ogni caso giustificazioni capaci di richiamarsi all'interesse pubblico (Elster).

La possibilità di incrementare il grado di rispondenza politica dipende, come abbiamo visto, dalle capacità di valutazione che i cittadini hanno nei confronti delle azioni dei loro rappresentanti: anche sotto questo profilo le teorie deliberative e partecipative possono offrire sincere opportunità affinché ai cittadini sia consentito di acquisire conoscenze e competenze utilizzabili non solo in relazione a singole *issues*, ma anche in contesti che riguardano questioni complesse o ambiti territoriali più estesi (Barber, Ackerman, Fishkin).

Dal punto di vista sostanziale, che ricordiamo riguardare l'effettiva realizzazione dei principi di libertà e uguaglianza, queste teorie presuppongono che tali diritti non debbano unicamente sussistere in un'accezione negativa limitata a riconoscerne l'esistenza, ma debbano invece corrispondere ad un effettivo esercizio grazie alla predisposizione di spazi creati appositamente per tali scopi.

Teoria deliberativa e partecipativa fondano le loro argomentazioni partendo quindi da una concezione positiva della titolarità dei diritti, soprattutto relativa a quelli di natura politica.

Da un'interpretazione statica di cittadinanza, legata alla titolarità formale di un insieme di diritti (Zolo), si passa dunque a concepire questo status giuridico in termini sostanzialmente legati all'effettivo esercizio degli stessi, esercizio che si traduce in una partecipazione politica che garantisce libertà di opinione e libertà di espressione all'interno di un contesto i cui meccanismi vengono edificati con il principale scopo di assicurare l'uguaglianza politica.

Esaminando infine la dimensione attinente al risultato, dobbiamo procedere ad una distinzione fra una valutazione relativa alla qualità del prodotto direttamente legato al processo partecipativo e una valutazione *ex post* che si concentra invece sugli effetti ad ampio raggio derivanti dall'utilizzo di tali strumenti.

Nel primo caso è ragionevole supporre che estendere la partecipazione includendo il maggior numero di soggetti potenzialmente interessati ad una decisione, per quanto possa complicare la gestione delle fasi procedurali, permette di giungere a soluzioni più condivise qualora intervengano meccanismi costruiti sulla base di un approccio deliberativo piuttosto che negoziale.

Simili decisioni risulterebbero in questo modo non solo più stabili, poiché condivise, ma anche più efficaci e potenzialmente più efficienti: l'utilizzo di strumenti deliberativi permetterebbe dunque una maggiore legittimità delle decisioni¹.

Gli effetti diffusi ci riportano invece a temi quali lo sviluppo di virtù civiche, la possibilità di rinsaldare il legame sociale e, qualora lo strumento preveda la partecipazione di attori politici, la possibilità di interagire direttamente con essi e quindi di recuperare il distacco sempre più evidente fra politica e società civile.

L'implementazione di pratiche deliberative e partecipative sembra dunque costituire una soluzione ragionevole alla crisi delle attuali democrazie, poiché permette di agire sulle cause di questa crisi senza sconvolgere o rivoluzionare le strutture istituzionali esistenti, ma semplicemente affiancando ad esse degli strumenti le cui caratteristiche permettono un recupero di quella qualità che le prime sembrano aver perduto.

E' dunque possibile democratizzare la democrazia? E' possibile cioè andare oltre una mera concezione meccanicistica o strumentale di questa forma di governo?

Se ci allontaniamo dalle correnti che seguono l'ortodossia elitista di matrice schumpeteriana la risposta che generalmente viene data a simili quesiti è che non solo questa democratizzazione è possibile, ma è anzi profondamente auspicabile.

E' auspicabile per recuperare un primato e un'autonomia della politica e per correggere le distorsioni di un'economia di mercato i cui effetti producono una crescita sostanziale dell'esclusione e della disuguaglianza sociale.

Ad una sostanziale unanimità rispetto a tale auspicio corrispondono però giustificazioni teoriche, etiche ed epistemologiche diverse e metodi che si differenziano ampiamente rispetto all'intensità delle loro modalità di applicazione.

Quello che rimane, procedendo attraverso una sorta di riduzionismo logico, è che la strategia comune alle differenti posizioni passa per l'esortazione ad un aumento del dialogo fra sfera politica e sistema sociale, per un'intensificazione dei rapporti fra governanti e governati.

¹ L. Pellizzoni, 2005, a cura di, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, p. 26.

Questa intensificazione può essere rappresentata da una maggiore comunicazione e informazione che i governanti dovrebbero attuare nei confronti dei loro elettori, da una maggiore trasparenza dei meccanismi decisionali e amministrativi, dall'implementazione di una serie di strumenti che rendano i rappresentanti più responsabili verso i rappresentati e che consentano un grado più elevato di capacità di risposta alle domande provenienti dai secondi.

Una tale direzione però non può esser presa unicamente dalle istituzioni governanti: per democratizzare un sistema democratico sono necessari infatti un maggior coinvolgimento e una maggiore partecipazione "dal basso", sia sottoforma di impegno individuale sia grazie al ruolo di istituzioni sociali quali gruppi di pressione, associazioni, movimenti e, più in generale, qualsiasi forma collettiva scaturita dalla volontà di difendere o rappresentare un interesse pubblico.

La partecipazione diventa dunque il concetto strategico ai fini di un progresso qualitativo delle attuali forme di governo democratiche.

Ma quale tipo di partecipazione viene invocata per il raggiungimento di tale obiettivo?

Riprendendo la tradizionale scala di partecipazione elaborata dalla Arnstein² si possono individuare otto gradi di partecipazione: manipolazione, terapia, processo informativo, consultazione, conciliazione, partnership, potere delegato e controllo da parte del cittadino. Secondo la Arnstein i primi due equivalgono ad una non-partecipazione; i tre successivi sono livelli di concessione puramente formale, mentre gli ultimi tre gradi corrispondono a tutti gli effetti ad una piena partecipazione poiché sottintendono una qualche forma di potere relativo al processo decisionale riconosciuto ai cittadini.

In relazione all'intensità della partecipazione possiamo distinguere però due differenti posizioni: quella di coloro che ritengono sufficienti livelli formali di partecipazione, quali ad esempio la consultazione e la conciliazione; e quella, più radicale, condivisa dalla stessa Arnstein, che invece richiede, come abbiamo appena visto, un coinvolgimento effettivo che implichi almeno una condivisione del potere decisionale affinché si possa parlare di partecipazione.

In questo modo mentre per coloro che rimangono nel campo teorico della democrazia liberale è

² S.R. Arnstein, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, pp. 216-224.

sufficiente intensificare strumenti “garantisti” incentrati sull’informazione e la consultazione dei cittadini al fine di assicurare una maggior trasparenza, e perciò la possibilità di un maggior controllo dell’operato della classe politica, per coloro che si pongono sulla scia del paradigma partecipativo questo tipo di meccanismi non genera altro che una partecipazione fittizia con la conseguenza di non contribuire al raggiungimento dello scopo sostanziale: il miglioramento della qualità democratica.

Una seconda differenza attiene ai significati del termine “partecipazione”, che può essere declinato in forme diverse a secondo della posizione assunta nei confronti delle funzioni legate al concetto di “agire politico”: mentre i teorici elitisti, neoelitisti e pluralisti interpretano la partecipazione essenzialmente in termini di compromesso a somma zero fra interessi conflittuali, per i partecipazionisti e gli esponenti del paradigma deliberativo la partecipazione deve essere interpretata come un processo in grado, se non di trasformare le posizioni iniziali dei partecipanti, almeno di produrre soluzioni con un più alto grado di condivisione e di reciproca soddisfazione, andando in questo modo ad innescare un gioco a somma positiva.

Questa differente interpretazione della partecipazione e dell’interazione fra individui o gruppi portatori di interessi differenti costituisce il nucleo centrale sul quale sono state edificate le teorie deliberative, che possono dunque venire interpretate come una teoria evolutiva del filone partecipazionista³.

Le differenti posizioni relative al grado di intensità e alle modalità di interazione fra partecipanti che abbiamo sommariamente accennato in questa parte introduttiva contribuiscono infine a generare differenti famiglie di strumenti partecipativi la cui distinzione tipologica deriva proprio dal connubio generato da differenti “dosi” delle caratteristiche appena menzionate.

I teorici della partecipazione e gli esponenti delle teorie deliberative sono dunque convinti che ridurre il gap qualitativo delle democrazie sia possibile a patto di introdurre nel campo politico strumenti che consentano una partecipazione reale dei cittadini e un’interazione in grado di ridurre la frammentazione degli interessi per giungere a decisioni in grado di ottenere un maggiore grado di consenso.

Prima però di affrontare l’analisi delle tesi prodotte dalla teoria partecipativa e deliberativa della

³ B. Gbikpi, 2005, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità*, in *Stato e Mercato*, n.73, pp. 97-130.

democrazia e di fornire una descrizione degli strumenti empirici frutto di tali teorie, ci sembra opportuno introdurre un breve richiamo a quei precedenti storici e a quelle tradizioni del pensiero occidentale che più hanno contribuito a plasmare queste due teorie.

Ci riferiamo in particolare all'esperienza derivante dalla democrazia diretta ateniese e a quella prodotta dalla tradizione politico-filosofica repubblicana.

Entrambe infatti presuppongono una visione della politica, dell'uomo e del cittadino che, come vedremo, costituiscono le premesse teoretiche di entrambe i paradigmi oggetto della nostra analisi.

2.2 I principi della democrazia diretta ateniese.

La teoria partecipativa e quella deliberativa della democrazia, pur esaminando aspetti differenti relativi alla partecipazione e, più in generale, alla teoria democratica, trovano un comune antecedente storico, politico e filosofico nel modello di democrazia diretta ateniese.

Nonostante il contesto ateniese diverga ampiamente da quello contemporaneo, i principi che animarono questo regime politico sono qualitativamente sovrapponibili a quelli sui quali la teoria partecipativa della democrazia e la teoria deliberativa fondano i rispettivi modelli.

Ad accomunare l'esperienza storica della democrazia classica ateniese e quella teorica contemporanea sono le idee racchiuse in una particolare concezione del rapporto fra l'uomo e la politica, sulle definizioni stesse della politica, sul rapporto fra pubblico e privato nonché su alcune caratteristiche proprie dell'agire politico e sulle funzioni della partecipazione.

La politica viene concepita come una scienza il cui fine ultimo risiede nel coordinamento di tutte le altre scienze particolari⁴ e il suo fine, per Aristotele così come per Platone e Socrate, è quello di formare gli uomini e predisporre le leggi per l'organizzazione della polis⁵.

⁴ B.Snell, 1951, *La cultura greca e le origini del pensiero europeo*, Torino, Einaudi, p.11

⁵ M. D'Addio, 1996, *Storia delle dottrine politiche*, Genova, ECIG, p.72

La centralità della politica, e delle azioni legate a questa attività, assumo dunque un rilievo di primo piano arrivando a rappresentare l'essenza stessa del concetto di essere umano, a differenza di quanto può esser rintracciato nelle caratteristiche ontologiche espresse dalle teorie economiche della democrazia e da quelle contenute nella c.d. *teoria della scelta razionale* ed espresse da autori come Mancur Olson, James Buchanan e Gordon Tullock, per i quali l'uomo è caratterizzato essenzialmente da una natura economica che lo spinge ad agire minimizzando i costi e massimizzando i profitti.

L'uomo è qui inteso invece non tanto nella sua veste di *homo oeconomicus*, quanto piuttosto in quella di *zoon politikon*.

L'economia corrisponde, nel modello ateniese, ad una sfera di azione relegata nell'ambito privato, mentre l'unica dimensione in grado di sviluppare le virtù dell'uomo è quella pubblica che si manifesta nella partecipazione alle attività politiche all'interno della polis.

E' la dimensione pubblica a rappresentare il campo d'azione privilegiato dell'agire umano, è in essa che ci si forma come uomini nell'essenza più intima a cui tale termine si richiama.

Possiamo rintracciare una prova ulteriore della posizione centrale della politica e della partecipazione a tale attività in quello che è il giudizio espresso su coloro che non vi prendono parte: Pericle definisce infatti "superflui" tali individui.

Nella sua dimensione partecipativa la democrazia ateniese si fondava su un uguale diritto/dovere di partecipazione al processo decisionale riservato a tutti i cittadini; da quella deliberativa il centro dell'attenzione si sposta invece sul processo attraverso il quale si perviene a tale decisione, e a questo proposito sono illuminanti le parole di Tucidide contenute ne "*La Guerra del Peloponneso*": "siamo noi stessi a prendere direttamente le decisioni o *almeno a ragionare come si conviene sulle circostanze politiche: non riteniamo nocivo il discutere dell'agire, ma il non rendere alla luce, attraverso il dibattito, tutti i particolari possibili di un'operazione, prima di intraprenderla*"⁶.

Per la prima volta nella storia le decisioni politiche trovano un luogo pubblico (*agorà*) per la loro discussione e per la prima volta un gruppo ampio di uomini appartenenti a diversi status economici e sociali, ma accomunato da uno stesso status politico e giuridico (quello di *cittadino*), è chiamato a

⁶ Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, trad. di Ezio Savino, Milano, Garzanti, 1984, libro III, par. 37- 40, p.116

deliberare circa le questioni di maggior rilievo per l'intera comunità alla quale appartiene all'interno di un'istituzione che incarna la sovranità politica (*ekklesia*)⁷.

Nonostante le critiche che storicamente hanno accompagnato i regimi democratici, cominciando da quelle espresse da Aristotele, e nonostante il carattere elitario della cittadinanza ateniese che escludeva la maggioranza degli uomini e la totalità delle donne (considerate cittadine solo nominalmente poiché di fatto private della titolarità dei diritti politici legati a tale status), il richiamo allo spirito e alle caratteristiche essenziali del modello ateniese ricopre un'importanza centrale se legata al carattere virtuoso della democrazia e alle sue finalità dal punto di vista normativo: la garanzia di valori quali la libertà e l'uguaglianza.

Il regime politico ateniese permetteva infatti una reale partecipazione dei cittadini negli affari generali, una consapevolezza diffusa di quelli che erano gli interessi pubblici della polis e un'educazione dei cittadini alla politica che permise, nei circa 200 anni in cui questa forma di governo venne esercitata, uno sviluppo economico e culturale senza precedenti⁸.

Come sottolineato da Finley, il modello ateniese deve essere recepito e analizzato non tanto dal punto di vista delle condizioni strutturali che ne garantivano la sussistenza (in questo caso estensione territoriale limitata, cittadinanza ristretta, presenza della schiavitù) quanto piuttosto nell'innovazione riguardante l'estensione delle possibilità di accesso al rango di governanti: una comunità si affacciava per la prima volta nella storia presentando un sistema di governo retto non già da un unico individuo, o da un gruppo ristretto appartenente ad un'oligarchia, quanto piuttosto da un insieme sufficientemente ampio di esseri umani, così da generare quella transizione fondamentale dal punto di vista politico da un "governo dei pochi" ad un "governo dei molti".⁹

Anche se al suo interno esistevano interessi e fazioni contrapposte e nonostante sia stato dimostrato che nell'*ekklesia* solo un ristretto numero di cittadini, di norma coloro dotati delle maggiori capacità oratorie, prendeva effettivamente la parola per appoggiare o screditare gli argomenti relativi ad una particolare questione politica, Finley sottolinea come la decisione finale spettasse comunque

⁷ S. Petrucciani, 2003, *Modelli di filosofia politica*, Torino, Einaudi, pp.33-5.

⁸ vedi M.L. Finley, 2005, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, La Terza.

⁹ vedi M.L. Finley, 1993, *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, La Terza, p.15.

all'Assemblea dei cittadini: *“neppure Pericle...al culmine della sua influenza, poteva sperare nel costante appoggio alla sua politica espresso dal voto popolare dell'Assemblea, ma le sue proposte venivano presentate ogni settimana all'Assemblea stessa, che disponeva di alternative diverse e poteva sempre, come talvolta fece, ignorare Pericle e le sue direttive. Ad essa spettavano le decisioni, non a lui o ad altri capi; il riconoscimento della necessità di una guida politica non si accompagnava con la rinuncia al potere decisionale”*¹⁰.

L'estensione del gruppo al quale viene affidato, in ultima istanza, il potere decisionale si lega con un'interpretazione virtuosa della partecipazione alle questioni politiche, espressa ad esempio dal sofista Protagora, secondo il quale la capacità di fare politica non può essere definita come un talento naturale, ma piuttosto come un'attitudine che tutti i cittadini possono avere o conquistare.

La conquista di questa capacità deriva direttamente dal prendere parte alle attività politiche della polis, confluendo nell'*ekklesia* per informarsi circa le questioni in agenda, partecipando alle conversazioni e allo scambio di opinioni che ha luogo negli spazi pubblici, assumendo, infine, cariche amministrative all'interno del governo stesso della città.

Il ruolo educativo della partecipazione e il richiamo ad una cittadinanza “attiva” sono principi che ritroveremo, venticinque secoli più tardi, nelle teorie partecipative della democrazia.

E' dunque questo richiamo all'interesse pubblico, alle virtù civiche, alla centralità della dimensione politica della vita associata, all'uguaglianza politica di tutti coloro chiamati alla gestione della città e all'attenzione sulle modalità attraverso le quali si giunge all'elaborazione di una decisione politica che deve essere collocato al centro del c.d. modello della “democrazia classica”¹¹ e che costituisce l'architettura concettuale delle future teorie democratiche di matrice partecipativa e deliberativa.

¹⁰ M.L. Finley, 2005, pp. 24-5.

¹¹ D. Held, 1998, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino, cap. I, pp. 27 – 56.

2.3 Cittadinanza attiva e virtù civica: il Republicanesimo.

Un secondo filone teorico al quale ricondurre metaforicamente il nucleo delle teorie discusse nel presente capitolo può essere individuato nel repubblicanesimo: pur consapevoli dell'eterogeneità delle ricostruzioni storiche, ontologiche, politiche e filosofiche che riguardano questo paradigma, riteniamo infatti che la tradizione repubblicana e i principi ai quali la stessa fa appello possano contribuire ad una ricostruzione del campo semantico in cui prendono forma e agiscono le teorie partecipative della democrazia, nonché ad una maggiore comprensione degli strumenti attraverso i quali si è tentato di introdurre principi appartenenti a tali teorie all'interno del contesto liberal-rappresentativo delle democrazie contemporanee.

Delle due correnti in cui il paradigma repubblicano può essere suddiviso, quella originaria espressa da Pocock e definita da Rawls come "*civic humanism*"¹² e la versione fornita da Skinner e Pettit, conosciuta come "*classical republicanism*", verrà qui ripresa quella che lega la tradizione repubblicana moderna al pensiero classico di matrice aristotelica, ovvero la corrente repubblicana definita come *umanesimo civico*.

La ragione di questo richiamo è nella centralità che i concetti di virtù civica e di cittadinanza attiva (e quindi di partecipazione) ricoprono al suo interno. A sostenere questi due concetti vi è, come del resto nella filosofia classica espressa dai greci, l'idea di un uomo la cui qualità essenziale è rappresentata dalla sua politicità, dalla sua deliberazione attiva all'interno della comunità di cui fa parte¹³.

Il Republicanesimo civico corrisponde ad un paradigma che interessa soprattutto la storia del pensiero politico. Questo modello ha riscosso un crescente interesse a partire dagli anni '70 del secolo scorso, allorché la tesi proposta da Pocock circa l'esistenza di una tradizione repubblicana che aveva permeato il linguaggio politico moderno distinguendosi dunque dal filone liberale, cominciò a diffondersi e a raccogliere numerosi consensi all'interno degli ambienti accademici, soprattutto anglosassoni.

¹² vedi J. Rawls, 1993, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.

¹³ J.G.A. Pocock, 1975, *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*, Princeton, Princeton University Press, p.550.

Nel proporre la sua “*tunnel history*” Pocock si contrapponeva esplicitamente alle interpretazioni di matrice straussiana o marxista che tendevano a fornire una ricostruzione del pensiero politico moderno quale dominio incontrastato, a partire dall’età di Hobbes e di Locke, del liberalismo.

A suo giudizio, invece, questo pensiero era in larga parte permeato dal linguaggio repubblicano e dalle sue categorie concettuali delle quali *vita activa* e *vivere civile*, *virtù* e *corruzione* ne erano i termini chiave.

In questa interpretazione l’ideologia liberale, costruita sulle tradizionali categorie giuridiche della «*natural law*», aveva impiegato molto tempo e molta fatica, se mai si potesse sostenere che vi fosse riuscita del tutto, a soppiantare il linguaggio repubblicano¹⁴.

Secondo Pocock può infatti essere tracciato, a livello teorico, un filo rosso che lega il pensiero di Machiavelli a quello delle riflessioni dei rivoluzionari americani.

Ma le tesi di questo autore si spingono ben più in profondità in prospettiva cronologica, giungendo ad individuare un legame molto stretto fra le formulazioni machiavelliane e le idee chiave contenute nella visione antropologica di matrice aristotelica: il cittadino di Machiavelli e dei repubblicani inglesi non sarebbe altro, in questa ricostruzione, che la “reincarnazione” di quello *zōon politikón* espresso dallo Stagirita.

Questo ovviamente non può significare altro se non che la vita politica rappresenti la piena realizzazione dell’uomo e che possa darsi una nozione condivisa di bene comune.

L’individuo repubblicano è dunque intimamente legato alla sua comunità politica, la sua identità si forma e si mantiene grazie alle relazioni che può stabilire con gli altri membri della comunità.

Per sfruttare le sue potenzialità l’uomo deve vivere all’interno di una qualche associazione politica.

Come sostiene Dahl in una ricostruzione della tradizione repubblicana di chiara matrice pocockiana:

“un uomo buono deve essere un buon cittadino; un buon sistema di governo è un’associazione costituita da buoni cittadini; un buon cittadino possiede la qualità della virtù civica che può essere definita come la predisposizione a perseguire il bene di tutti nelle questioni pubbliche; quindi un buon

¹⁴ M. Genua, 1998, *La Tradizione Repubblicana e i suoi interpreti*, in *Filosofia Politica*, Bologna, Il Mulino, a. XII, n. 1

ordinamento politico è quello che non solo riflette ma promuove anche la virtù dei propri cittadini”¹⁵

Dahl prosegue affermando che la dottrina repubblicana ribadisce che nessun sistema politico può essere considerato legittimo, auspicabile o positivo se esclude il popolo dalla partecipazione al governo.

A differenza dell'*unencumbered self* o dell'*atomistic self* dei liberali, l'individuo repubblicano è costitutivamente legato alla sua comunità politica: il suo Sé è un Sé situato, la sua identità si forma e si mantiene nelle relazioni con gli altri membri della comunità.

Se le teorie liberali postulano una priorità del giusto sul bene ed una priorità dei diritti sui doveri, i repubblicani muovono da una concezione condivisa del bene comune, concezione che motiva gli individui ad ottemperare ai loro doveri di cittadini.

Il peso della tradizione repubblicana sulle teorie democratiche discusse in questo capitolo non si limita solamente alla concezione ontologica e al suo richiamo alla partecipazione politica dei cittadini all'interno delle rispettive comunità di riferimento, ma interessa anche le modalità con le quali si perviene alle decisioni politiche, fornendo da questo punto di vista un terreno fertile sul quale trovano innesto le teorie deliberative della democrazia: la tradizione repubblicana delineata da Pocock è utilizzata ad esempio da Cass Sunstein per identificare un insieme di idee fondamentali che non solo contribuiscono a definire il repubblicanesimo, ma che vengono ritenute anche di fondamentale importanza per le società politiche contemporanee, in particolare quella di percepire la politica come un processo deliberativo al quale gli individui partecipano perché spinti dalla virtù civica¹⁶.

Frank Michelman utilizza invece il principio repubblicano di libertà intesa come autogoverno, piuttosto che il concetto di politica, come base per proporre una democrazia deliberativa ed un nuovo costituzionalismo democratico intrisi di significativi richiami alla dimensione dialogica dell'agire politico¹⁷.

¹⁵ R. Dahl, 1989, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, p. 41.

¹⁶ Cfr. C.R. Sunstein, 1988, *Beyond the Republican Revival*, in «The Yale Law Journal», XCVII, pp. 1539-1589; dello stesso autore si veda anche *The Enduring Legacy of Republicanism*, in S.L. Elkin – K.E. Soltan (eds.), 1993, *A New Constitutionalism. Designing Political Institution for a Good Society*, Chicago, The University Chicago Press, pp. 174-206.

¹⁷ F. Michelman, 1988, *Law's Republic*, in «The Yale Law Journal», XCVII, pp. 1493-1537; dello stesso autore si veda anche *Always under Law?*, in «Constitutional Commentary», XII, 1995, pp. 227-247.

2.4 Fra liberalismo e comunitarismo: la teoria partecipativa della democrazia.

Abbiamo cercato di individuare, seppur in modo non certo esaustivo, le tradizioni e i modelli teorici che costituiscono a nostro parere i punti di riferimento per fornire un primo inquadramento della teoria partecipativa; ora dovremo occuparci di quest'ultima, che a sua volta rappresenta lo sfondo dei molteplici strumenti empirici che da almeno un decennio sono stati introdotti a livello locale in diverse nazioni europee, sudamericane e asiatiche per tentare di accrescere qualitativamente i sistemi democratici contemporanei.

Ne esamineremo dunque i presupposti epistemologici, le differenze rispetto all'idealtipo costituito dalla democrazia diretta, cercheremo di descriverne gli effetti virtuosi che i suoi sostenitori le attribuiscono e vedremo quali condizioni facilitano l'introduzione di strumenti che si richiamano direttamente a tale teoria.

Prima di esaminare in profondità la produzione degli autori più significativi di questo paradigma democratico crediamo sia necessario avanzare una premessa sintetizzabile nella seguente affermazione: se è vero che tutte le democrazie dirette sono, per definizione, democrazie partecipative, non è dato il contrario.

I teorici della partecipazione ritengono infatti, anche se con modalità differenti, che gli attuali sistemi politici non potranno mai essere totalmente gestiti in forma diretta.

Il loro obiettivo genera perciò un paradigma che potremmo definire ibrido, a metà strada fra quello diretto e quello rappresentativo: consapevole della necessità di un maggior attivismo da parte dei cittadini nella gestione della "cosa pubblica", ma anche del fatto che, superato un certo livello territoriale e demografico, il ricorso a meccanismi rappresentativi appare inevitabile.

Anche se astrattamente d'accordo con l'affermazione roussoniana che la delega rappresenti un meccanismo di cessione della sovranità originaria appartenente a ciascun individuo di una comunità politica, e che un tale meccanismo privi gli uomini della loro originaria libertà, le soluzioni avanzate concretamente da autori quali Carole Patenam, Crawford Macpherson, Benjamin Barber e altri studiosi a noi temporalmente più vicini, quali Boaventura De Sousa Santos, non possono non tenere in

considerazione la complessità sociale che caratterizza i nostri tempi e li allontana profondamente da quelli in cui Rousseau elaborava tali affermazioni.

Non solo problemi di estensione territoriale e crescita demografica, ma profondi cambiamenti sociali derivanti da un diverso sistema economico impostosi negli ultimi 200 anni portano questi autori a formulare asserzioni meno “integraliste” di quelle avanzate nelle tesi di Rousseau.

L’obiettivo che accomuna gli studiosi del filone partecipativo, se è permesso usare metafore, è quello di tentare una difficile quadratura del cerchio, adattando al contesto attuale un insieme di meccanismi fondati su un maggior coinvolgimento politico in grado sia di rivalutare la funzione etica di un sistema di governo democratico sia di arginare l’attuale crisi di rappresentanza e di responsabilità sia, infine, di dar vita a soluzioni politiche e sociali capaci di riequilibrare un sistema economico la cui capacità di produrre disuguaglianza può essere considerata ormai come un dato di fatto.

Per questo motivo le loro tesi muovono da un’analisi critica rivolta alla teoria “realista” della democrazia, così come formulata da Schumpeter e ripresa, più o meno fedelmente, dai neolitisti e dai neoliberali del secondo dopoguerra: la teoria schumpeteriana, o modello elitario pluralistico di equilibrio¹⁸, è un paradigma democratico descrittivo che si adatta perfettamente alla società contemporanea poiché costruito a immagine e somiglianza di un sistema di produzione che è stato in grado di modellarla secondo le sue necessità¹⁹.

Così come la competitività del sistema economico ne favorisce l’equilibrio, generando inoltre le condizioni più vantaggiose per i consumatori, quella del sistema politico può dar vita, attraverso una delega a rappresentanti in reciproca competizione per il governo di questo sistema, allo stato più idoneo a bilanciare la necessità dei cittadini di non esser governati da poteri arbitrari con la spinta, insita in ciascuno di essi, a realizzarsi individualmente all’interno della dimensione socio-economica.

Il parallelismo fra virtù del primo e caratteristiche del secondo fa sì di non poter contestare l’uno senza implicitamente attaccare l’altro.

La sua adeguatezza esplicativa, secondo Macpherson, è tale quindi non perché in grado di conciliare realtà e connotati teorici, bensì perché derivante da un’aderenza descrittiva e da un sistema di

¹⁸ C.B. Macpherson, *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Milano, Il Saggiatore, 1980, pag. 79.

¹⁹ ib. pp. 86-93.

giustificazioni inattaccabile: essendo la nostra una società di mercato che si fonda sulla competizione, sull'interesse egoistico, sulla continua espansione e su uno sviluppo ininterrotto indispensabile ai fini della sopravvivenza del sistema stesso, un sistema democratico chiamato a svolgervi le funzioni politiche non può che essere competitivo, fondato su un rapporto produttore-consumatore, e gestito da gruppi ristretti²⁰.

Pur criticando aspramente quest'ultimo modello, i principali esponenti della teoria partecipativa della democrazia elaborano un paradigma che recupera alcuni autori considerati dei classici del pensiero liberale (primo fra tutti J.S. Mill) e tenta di realizzare un connubio fra le teorie di questi ultimi, le concezioni conflittuali e l'interpretazione materialistica della società prodotte dalle teorie marxiste.

Contemporaneamente l'analisi dei teorici della democrazia partecipativa mette in evidenza l'importanza dei contesti territoriali e istituzionali locali ai fini del raggiungimento di una buona democrazia, richiamandosi in questo senso al pensiero di autori quali J.J. Rousseau e A. de Touqueville.

Il contributo di maggior importanza che le teorie partecipative della democrazia introducono all'interno del dibattito sullo stato di salute di questi regimi, indipendentemente dagli esiti pratici raggiunti da tale modello, è tuttavia rappresentato dall'enfasi riposta nella dimensione normativa piuttosto che su quella procedurale, nell'importanza delle definizioni ideali rispetto a quelle di stampo funzionalista derivanti da un'identità fra metodo e democrazia.

Le teorie partecipative, malgrado la difficile traduzione dei loro assunti in termini empirici, hanno il merito di aver riportato al centro del dibattito relativo alla qualità dei regimi democratici l'intero insieme dei principi valoriali propri di questa forma di governo, comprese quelle caratteristiche pedagogiche ed educative proprie di questo sistema politico rintracciabili già nelle descrizioni relative al modello ateniese.

²⁰ ib. pag 81.

2.4.1 La teoria partecipativa di Carole Patenam.

Carole Patenam è stata fra i primi studiosi della seconda metà del novecento a sottolineare la centralità della partecipazione all'interno dei sistemi democratici e ad affidarle un ruolo ben più esteso rispetto a quanto ad essa riservato dalle teorie procedurali.

La sua principale opera, *Participation and Democratic Theory*, può essere interpretata come un tentativo di fornire basi teoriche e prove empiriche circa l'auspicabilità dell'introduzione di metodi partecipativi nei processi decisionali di natura politica.

Collocato nella sua dimensione storica, ovvero all'indomani della stagione di contestazione rappresentata dal '68, il volume della Patenam intende dunque recuperare il significato di una partecipazione popolare attiva, ritagliandole il giusto spazio all'interno dei sistemi democratici contemporanei.

Ad interessare particolarmente la Patenam è infatti lo iato sempre più evidente fra la domanda di partecipazione che in quel periodo proveniva da diversi gruppi sociali (studenti, lavoratori, donne) e quella che la stessa autrice definisce come “teoria contemporanea della democrazia”²¹, nella quale la partecipazione stessa assume un ruolo marginale e in cui un certo grado di apatia dei cittadini per le questioni politiche è considerato non solo fisiologico, ma assume anzi un'accezione positiva poiché ritenuto necessario ad assicurare stabilità al sistema democratico stesso.

Patenam afferma infatti che i sostenitori della teoria contemporanea della democrazia sono propensi a ritenere che “*an increase in political participation by present non-participants could upset the stability of the democratic system*”²².

Il definire la democrazia come un mero metodo di scelta dei governanti secondo la descrizione fornita dal principale sostenitore di questa ipotesi, Schumpeter, deriva, nella ricostruzione fornitaci dalla Patenam, dalle conseguenze di due “eventi”: il primo di carattere intellettuale, il secondo di natura storica.

²¹ C. Patenam, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, C.U.P., p.14.

²² *ibidem* p. 3.

Il sorgere della sociologia politica e degli studi sui gruppi, le associazioni e le modalità di distribuzione del potere al loro interno, ha prodotto la consapevolezza di essere di fronte ad una difficoltà impossibile da risolvere: come realizzare infatti un regime democratico idealmente inteso all'interno di una società industriale dove l'organizzazione piramidale sembrava costituire la naturale evoluzione di qualsiasi forma di vivere associato?²³

Per questo, benché la democrazia intesa come governo del popolo attraverso la massima partecipazione di tutti gli individui rimanesse ancora idealmente presente nelle menti dei suoi teorici, dubbi sempre maggiori nascevano circa la possibilità di tradurre in pratica questo ideale, e la formulazione di teorie come quella della "legge ferrea dell'oligarchia" si poneva all'interno di un sentiero che andava rafforzando tali dubbi.

Si era dunque di fronte ad un'opzione mutuamente escludente: o seguire i principi e il trend organizzativo che sembravano diventare ormai indispensabili all'interno di una società come quella del XX secolo, oppure optare per il cammino democratico tentando di estendere le possibilità di partecipazione dei cittadini, ma non entrambe.

Con la caduta della Repubblica di Weimar, caratterizzata per l'alto tasso di partecipazione con cui era stato disegnato il suo ordinamento, e la nascita dei regimi totalitari nel corso degli anni '30, anch'essi fondati sulla partecipazione delle masse (anche se retta da forme assai differenti di mobilitazione sociale e politica), la concezione democratica dominante abbandonò infine ogni riferimento alla dimensione partecipativa, dimensione che fino ad allora aveva costituito la principale caratteristica prescrittiva di questo regime.

Nel secondo dopoguerra una serie di studi fondati sul paradigma comportamentista dimostrò inoltre come la maggioranza dei cittadini, soprattutto quelli appartenenti a status socio-economici più bassi, riservava in generale uno scarso interesse per le questioni politiche e per tutte le attività ad esse collegate.

Queste conclusioni portarono dunque a rafforzare l'idea di quanto fosse irrealistico fondare l'essenza delle democrazie sulla dimensione partecipativa di tutti i loro cittadini, con la conseguenza di fornire sostegni sempre più diffusi a quelle teorie che ripudiavano le concezioni classiche per abbracciare

²³ ibidem p. 2.

interpretazioni fondate su descrizioni empiriche relative al funzionamento di queste forme di governo piuttosto che sulle loro caratteristiche ideali o valoriali.

I maggiori teorici della democrazia elaborarono da allora le proprie tesi utilizzando quanto teorizzato da Schumpeter come modello di fondo dei loro assunti.

Patenam dimostra questo trend analizzando la produzione di autori quali Dahl, Sartori e Berelson, e sottolinea come nonostante alcune sfumature, questi studiosi si conformino e tendano a rafforzare questo modello, le cui caratteristiche rilevanti sono: i suoi presupposti teorici largamente fondati sulle teorie elitiste; il fatto di concepire questa forma di governo come un metodo la cui principale caratteristica risiede nella competizione delle élites attraverso il voto; la presenza di alcune condizioni a garanzia della stabilità del sistema stesso (prima fra tutte una partecipazione politica minima basata essenzialmente sul voto)²⁴.

L'obiettivo della Patenam è quindi quello di rivalutare la concezione partecipativa.

Per far questo inizia la sua riflessione con l'analisi delle teorie di tre classici del pensiero politico (Rousseau, J.S. Mill e Cole) e la prosegue riportando una serie di casi di studio, per lo più appartenenti alla sfera socio-economica piuttosto che a quella politica, tendenti a dimostrare come la partecipazione possa contribuire non solo a dare stabilità all'organizzazione in cui viene introdotta, ma anche a garantirne una maggiore efficienza e un incremento delle qualità individuali in coloro che si attivano in questi processi, recuperando in questo modo quella dimensione partecipativa estromessa dai sostenitori delle teorie elitiste.

Questo tentativo peraltro non esclude la presenza di alcuni principi elaborati e difesi dalla teoria liberale, quali ad esempio quello del primato della legge, il criterio di rappresentanza o il principio di maggioranza. Ad essere preservato da eventuali attacchi che potrebbero essere mossi alla teoria liberale da parte delle teorie partecipative è anche lo stesso principio della proprietà privata²⁵.

Analizzando le opere di Rousseau, J.S. Mill e G.D.H. Cole, l'autrice di *Participation and Democratic Theory* affida alla partecipazione tre funzioni fondamentali a livello teorico.

²⁴ ibidem pp. 13-4.

²⁵ soprattutto in relazione alla necessità di un sistema di rappresentanza all'interno dei sistemi democratici contemporanei riportiamo quanto segue: "it is not clear how far the paradigm of direct participation can be replicated under conditions where representation is going to be widely necessary", p. 44

La prima è di natura educativa: partecipando alle decisioni pubbliche l'individuo acquista le capacità necessarie non solo a comprendere il funzionamento alla base dei meccanismi di governo del sistema politico in cui vive, ma, cosa ancora più importante, comprende quanto interessi personali e pubblici siano legati. In questo modo l'individuo impara ad essere un buon cittadino, sia rispetto alla sua dimensione pubblica sia nei confronti della sfera privata. La funzione educativa della partecipazione contribuisce inoltre a diminuire il grado di conflitto sia interno all'individuo (ovvero quello che potrebbe sorgere fra interessi personali e interessi collettivi) che esterno (fra differenti interessi personali o fra differenti interessi di gruppo)²⁶.

Questa crescita a livello psicologico dell'individuo contribuisce inoltre a garantirgli il perseguimento di una reale libertà attraverso il controllo e la possibilità di plasmare, grazie alla partecipazione, le decisioni che riguardano la sua vita e la struttura dell'ambiente in cui tale esistenza si svolge: solo quando si è in grado di essere padroni di se stessi (ovvero di perseguire regole alle quali si aderisce per libera scelta) può dirsi infatti raggiunto il massimo grado di libertà.

Questo esito della partecipazione comporta anche, citando J.S. Mill, che una società o un'organizzazione caratterizzata da alti livelli di partecipazione riesca a generare un grado corrispondente di integrazione sociale, poiché proprio attraverso la partecipazione l'individuo acquista un forte senso di appartenenza alla comunità²⁷.

Ultima, ma non meno importante, è la funzione di legittimazione e stabilità che azioni partecipative possono assicurare nei confronti delle decisioni collettive prese attraverso tali processi e del sistema politico più in generale: partecipando al processo decisionale un individuo è disposto infatti ad accettarne l'esito indipendentemente dalla corrispondenza fra quest'ultimo e le sue preferenze iniziali²⁸.

Un corollario importante che la Patenam individua come comune ai tre autori analizzati è l'importanza della partecipazione a livello locale: Cole afferma che è all'interno delle istituzioni politiche e sociali di carattere locale che gli individui possono "apprendere la democrazia" e lo stesso J.S. Mill esprime

²⁶ ibidem p. 24-5.

²⁷ ibidem p. 33.

²⁸ ibidem p. 27.

un'idea identica quando sostiene che nessun suffragio universale e nessuna forma partecipativa a livello nazionale possono essere concepite se gli individui non sono preparati a tali strumenti attraverso un percorso che li veda attivi in primis a livello locale: *“a political act, to be done only once in a few years, and for which nothing in the daily habits of the citizen has prepared him, leaves his intellect and his moral disposition very much as it found them...it is at local government where the real educative effect of participation occurs, where not only do the issue dealt with directly affect the individual and his everyday life but where also stand to a good chance of, himself, being elected to serve on a local body”*²⁹.

Nonostante i tre autori elaborino le loro tesi all'interno di differenti contesti sociali, politici e culturali, e nonostante abbiano oltretutto come riferimento ideale un diverso modello di democrazia (una democrazia diretta per Rousseau, un modello rappresentativo per J.S. Mill, e una democrazia “sociale” ovvero estesa non solo all'ambito politico ma anche a quello socio-economico per G.D.H. Cole) la loro enfasi per la dimensione partecipativa ricopre un ruolo centrale in tutta la loro produzione.

Ultimo elemento analizzato dalla Patenam nella sua ricostruzione di un modello partecipativo riguarda il contesto sociale nel quale la partecipazione prende corpo, e in particolare la tipologia di struttura autoritaria che caratterizza le sfere non direttamente legate alle funzioni di governo. Affinché il sistema politico possa avere una gestione partecipativa è necessario infatti che le istituzioni sociali ed economiche, ovvero quelle istituzioni che giocano un ruolo decisivo nei processi di socializzazione degli individui, siano strutturate in modo tale da garantire un'adeguata partecipazione di tutti i membri che le compongono: *“for a democratic polity to exist it is necessary for participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratised and socialisation through participation can take place in all areas.”*³⁰.

Nel vocabolario partecipativo i termini “democrazia” e “politico” acquistano dunque un significato che si estende oltre quella che viene normalmente intesa come sfera politica, arrivando a comprendere ambienti come quello lavorativo e familiare.

²⁹ J.S.Mill, 1963, *Essays on Politics and Culture*, New York, Himmerfarb Ediction, p. 269.

³⁰ C. Patenam, op. cit., p. 43.

Le prove empiriche della validità delle asserzioni sul ruolo virtuoso della partecipazione vengono raccolte dalla Patenam attraverso l'analisi dei risultati di un nutrito insieme di ricerche delle quali qui riportiamo alcuni significativi esempi.

Il primo proviene dallo studio effettuato da Almond e Verba relativo alle abitudini e ai comportamenti individuali riferiti alla dimensione politica: le conclusioni a cui giungono i due autori sottolineano come la partecipazione politica, soprattutto a livello locale, gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo di una cittadinanza competente e concordano anche con l'ipotesi che la possibilità di partecipare in sfere esterne a quella politica (e quindi il grado di inclusività delle strutture nelle quali si svolge tale partecipazione) influisca sulla possibilità stessa di intervenire in ambienti strettamente politici³¹.

I due autori citati dalla Patenam riconoscono peraltro come le opportunità di partecipazione nel corso dell'infanzia in ambienti come quello familiare o scolastico producano forti legami di correlazione con la possibilità che nella fase adulta gli individui manifestino alti livelli di competenza politica in tutti e cinque i casi nazionali esaminati. La partecipazione alle decisioni che concernono l'esistenza di un individuo, così come il pre-requisito legato a tale partecipazione (ovvero la presenza di strutture di autorità costruite su presupposti partecipativi), creano nell'individuo un maggior senso di autostima e di efficacia, sia per questioni politiche che negli altri ambiti di vita quotidiana.

La variabile cruciale in questo rapporto fra autostima e partecipazione è rappresentata però, secondo Almond e Verba, dalla possibilità che gli individui hanno di prendere parte alle decisioni che riguardano la dimensione lavorativa poiché *"the structure of authority at the workplace is probably the most significant and salient structure of that kind with which the average man finds himself in daily contact"*³².

L'importanza del tipo di struttura di autorità nella quale l'individuo agisce è sottolineata anche dalle ricerche di Blauner e di Knupfer rivolte rispettivamente all'analisi del rapporto fra status economico e

³¹ G.A. Almond e S. Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little Brown & Co., pp. 145, 271-2.

³² *ibidem* p. 294.

caratteristiche della personalità individuale e agli impatti che determinate caratteristiche dell'ambiente lavorativo producono sul lavoratore³³.

L'ipotesi della funzione integrativa e di legittimazione viene suffragata attraverso le conclusioni presentate da Verba, Blumberg e Melman analizzando i comportamenti individuali all'interno di piccoli gruppi.

Il primo dimostra che cambiamenti radicali all'interno di un comportamento acquisito risultino accettati solo se l'individuo acconsente a tale cambiamento partecipando alla definizione delle modalità e delle tempistiche di adattamento richieste per attuare tali modifiche³⁴.

Blumberg rivela invece come la personalità di un individuo possa subire sensibili variazioni a secondo del tipo di organizzazione nella struttura di autorità del suo gruppo di appartenenza ("democratica", "autoritaria", "laissez-faire")³⁵.

Melman, infine, sottolinea come una gestione partecipativa delle principali decisioni all'interno dell'ambiente lavorativo generi una maggiore coesione e un più alto grado di efficienza ed efficacia all'interno del gruppo di lavoro³⁶.

La Patenam giunge quindi alla conclusione che gli effetti della partecipazione riscontrabili a livello empirico sembrano convalidare le ipotesi relative alle funzioni virtuose di tale processo, e questo non solo nel caso in cui si giunga a quella che viene definita *piena partecipazione* (realizzata quando i partecipanti hanno il potere effettivo di prendere una decisione) rispetto a decisioni di alto livello (come ad esempio le scelte strategiche a livello gestionale prese all'interno di un'impresa), ma anche allorché si sia in presenza di quella che Verba definisce *pseudo-partecipazione*, e che Patenam preferisce chiamare *partecipazione parziale* rivolta a questioni di livello inferiore (come ad esempio quelle concernenti i turni di lavoro o la necessità di alcuni servizi a disposizione del lavoratore sul luogo di lavoro)³⁷, intendendo con tale terminologia quel particolare processo in cui la decisione non

³³ cfr. R. Blaumer, 1982, *Alienazione e Libertà*, Milano, Franco Angeli; G. Knupfer, 1954, "Portrait of the Underdog", in R. Bendix and S.M. Lipset, *Class, Status and Power*, London, Routledge.

³⁴ S. Verba, 1961, *Small Groups and Political Behaviour*, Princeton, P.U.P., p. 202.

³⁵ vedi Blumberg, 1968, *Industrial Democracy: the Sociology of Participation*, London, Constable;

³⁶ S. Melman, 1958, *Decision Making and Productivity*, New York, Wiley & Son.

³⁷ C. Patenam, op. cit., pp. 68-71.

viene presa direttamente dai soggetti che ne sperimenteranno gli effetti della sua applicazione, ma nella quale questi ultimi mantengono comunque la capacità di influenzare il decisore.

2.4.2 Liberalismo e partecipazione: la visione etica di Macpherson

Nella sua principale opera a sostegno delle tesi partecipative C.B. Macpherson si propone di delineare un modello in grado di recuperare quella che definisce “*visione etica della democrazia liberale*”³⁸ ovvero un preciso modello di sistema politico il cui scopo principale sia quello di assicurare a tutti i suoi membri la possibilità di eguale libertà di realizzare le proprie capacità.

L’autore de *La vita e i tempi della democrazia liberale* si propone quindi di esaminare i limiti e le possibilità espressi dalla democrazia per comprendere se, e attraverso quale cammino, sia ancora possibile utilizzare le categorie prodotte dalle teorie liberali applicandole a tali regimi politici.

La possibilità di ottenere quella che abbiamo precedentemente definito la “quadratura del cerchio”, ovvero la possibilità di coniugare una maggiore partecipazione all’interno di un sistema di ordine liberal-rappresentativo, è data, secondo Macpherson, dal fatto che la democrazia liberale può essere in realtà concepita sia come il prodotto di una società capitalistica di mercato sia come una società che consente a ciascuno un’eguale libertà di fare ricorso e sviluppare le proprie capacità.

Nel primo caso, prosegue Macpherson, non sussiste alcuna chance di modificare il sistema politico, nel secondo invece si aprono timide speranze che permettono di mantenere un certo ottimismo circa il futuro dei sistemi democratici liberali.

Come risulta evidente già da queste prime note introduttive, la concezione democratica di Macpherson ha un significato molto più esteso rispetto a quello derivante da una visione puramente strumentale.

Per democrazia si deve intendere infatti “*non semplicemente un sistema politico i cui meccanismi agiscono per la scelta e per l’autorizzazione dei governi affinché siano fatte le leggi e prese le*

³⁸ C.B. Macpherson, op.cit., p. 2.

decisioni politiche...(ma) una qualità che pervade tutta la vita e il funzionamento di una nazione o di una piccola comunità, o se volete, come un tipo di società, un'intera serie di relazioni reciproche fra gente che forma la nazione o un'altra unità"³⁹.

Lo stretto legame fra istituzioni e organizzazioni non politiche (quali la famiglia, la scuola, le associazioni di volontariato, etc.) da un lato, e il particolare modello politico adottato da un gruppo sociale dall'altro, appare, come nell'analisi della Patenam, di fondamentale importanza.

Macpherson ritiene che la modalità in cui l'insieme delle istituzioni e delle relazioni sociali plasma le persone come attori politici coincida con la modalità in cui essi plasmano la coscienza che quelle persone hanno di se stesse.

In parole povere possiamo affermare che un sistema politico rispecchia le caratteristiche della struttura sociale ed economica che è chiamato a governare, e che la personalità e le coscienze dei suoi membri si trovano a dipendere, in ultima istanza, dalla struttura delle istituzioni sociali nelle quali interagiscono.

Le conseguenze derivanti da questa interpretazione dei processi di interazione e socializzazione fra individuo e istituzioni comportano, secondo Macpherson, che se le istituzioni sociali ed economiche concepiscono l'individuo come un consumatore e un accaparratore, non solo il sistema politico adeguerà le proprie strutture e funzioni a tale interpretazione, ma gli stessi individui inizieranno ad adeguare la percezione di se stessi a tale descrizione.

Con una simile premessa è chiaro come, per questo autore, esaminare la democrazia nella sua dimensione politica risulterebbe impossibile senza approfondire ed estendere questa analisi all'intera società nella quale il sistema democratico deve operare e agli assunti essenziali circa la natura della gente che deve far funzionare tale sistema.

Macpherson analizza così l'evoluzione della democrazia a partire dal XIX secolo, periodo che si pone come spartiacque fra quelle che vengono definite "concezioni utopiche" della democrazia e quelle rappresentate invece dalle teorie liberali⁴⁰.

³⁹ ibidem p. 6.

⁴⁰ ibidem pp. 10-22.

Questo passaggio è spiegato attraverso un'analisi del rapporto fra democrazia e classe: le teorie democratiche che precedettero il XIX secolo (fra le quali quelle di More, Rousseau e Jefferson) furono infatti elaborate per sostituire una società divisa in classi, e i loro autori le teorizzarono per denunciare lo sfruttamento prodotto da tale divisione. Simili teorie si fondavano perciò su una struttura sociale senza classi o, al massimo, mono-classe, ovvero una società di piccoli proprietari dove la possibilità dell'esistenza di qualsiasi forma di lavoro salariato era impensabile.

La democrazia liberale invece accettò la distinzione in classi prodotta da un sistema capitalistico di mercato e vi costruì sopra una teoria retta da una concezione utilitaristica dell'individuo e della società: l'esigenza logica era quella di concepire un governo in grado di gestire una società composta da individui attraversati da interessi contrastanti e considerati come eterni aspiranti a benefici unicamente privati. La difesa di tale posizione si basava sull'assunto che l'uomo è un consumatore illimitato, che le sue motivazioni dominanti sono l'accrescimento del flusso di soddisfazioni o vantaggi che dalla società giunge a se stesso, e che una società nazionale non è altro che una mera aggregazione di individui. Un governo responsabile nei confronti dei suoi cittadini si rendeva perciò necessario al fine di proteggere gli individui e di permettere a ciascuno il perseguimento dei propri interessi⁴¹.

L'evoluzione di questo primo modello di democrazia liberale definito come "democrazia protettiva" è data dal mutamento delle condizioni sociali avutosi nel corso della prima metà del XIX secolo: la minaccia delle classi lavoratrici nei confronti della proprietà costituita e le condizioni sempre più palesemente inumane di questa classe, non più giustificabili sia economicamente che, soprattutto, moralmente.

Questi mutamenti condussero J.S. Mill, e con esso autori successivi quali Lindsay, MacIver, Barker, Hobhouse e, non ultimo, Dewey, ad elaborare un modello democratico che potesse mantenere le funzioni di protezione e, allo stesso tempo, migliorare le condizioni di vita delle classi popolari.

Il modello definito "di sviluppo" rappresenta secondo Macpherson un paradigma morale scaturito dal filone liberale. In questo modello l'uomo è concepito come un essere capace di sviluppare le proprie

⁴¹ ibidem p. 44.

capacità e le proprie facoltà e una società è ritenuta buona se permette non solo tale sviluppo ma anche l'utilizzo di dette facoltà⁴².

I limiti di questo modello sono stati però quello di non aver considerato il nesso fra sistema di produzione e origine della disuguaglianza e quello, successivo, di non aver compreso che i partiti politici pur svolgendo un'importante funzione di stabilizzazione del sistema, impedirono di fatto quello sviluppo individuale e quella comunità morale che rappresentavano i presupposti stessi di tale modello⁴³.

I partiti politici riuscirono ad allontanare la minaccia di un governo di classe derivante da un'estensione del suffragio priva di quei meccanismi di protezione suggeriti da J.S. Mill (voto plurimo proporzionale al reddito, alla proprietà o al grado di istruzione), ma resero i membri di tali organizzazioni politiche meno responsabili nei confronti del loro elettorato e impedirono quella partecipazione alla politica assunta come volano per lo sviluppo delle capacità individuali.

L'estensione del suffragio e i meccanismi di equilibrio generati dalla presenza dei partiti politici contribuirono al passaggio dal secondo al terzo modello di democrazia, tuttora ritenuto dominante e che Macpherson definisce come "*democrazia di equilibrio*".

Tale modello corrisponde, usando le parole dell'autore, ad una versione e una rielaborazione del modello "protettivo" e fu sistematicamente formulato da Schumpeter.

Secondo Macpherson nonostante questo modello sia il più realistico dei tre, se esaminato dal punto di vista della sua capacità di legare concezioni ontologiche, struttura socio-economica e sistema politico, non può certo essere facilmente considerato come democratico se paragonato alla seconda accezione derivante dalla teoria liberale.

I sostenitori della democrazia di equilibrio giudicano questo modello il migliore a cui si possa aspirare poiché realizza un equilibrio ottimale fra domanda e offerta di beni politici e riconosce inoltre un certo grado di sovranità al cittadino. Riguardo poi alle possibilità di sviluppare tale modello in vista di una maggiore partecipazione la risposta fornita si basa su due differenti argomentazioni entrambe tese a screditare tale possibilità: la prima è una giustificazione di tipo elitista che si sostanzia

⁴² ibidem pp. 49-50.

⁴³ ibidem p.66.

nell'affermazione che non tutti gli uomini sono in grado di formulare giudizi razionali necessari per raggiungere delle decisioni politiche⁴⁴; la seconda invece corrisponde alla giustificazione data dagli esponenti della teoria della scelta razionale, secondo la quale proprio in virtù delle sue capacità di calcolo del rapporto costi/benefici relativi ad una determinata azione, i cittadini preferiscono non spendere tempo ed energie nella partecipazione politica⁴⁵.

La replica di Macpherson relativa alle tesi dell'equilibrio ottimale e della giustificazione all'impossibilità di una maggiore partecipazione è netta: l'equilibrio politico è in realtà un equilibrio in condizioni di disuguaglianza e le affermazioni relative alla partecipazione muovono, nel primo caso, dal presupposto che gli individui non possano sviluppare determinate capacità (peraltro ampiamente confutato), e nel secondo da un assunto non verificabile né confutabile (ovvero che una logica d'azione diversa non possa conquistare gli orizzonti culturali di una società che si evolve rispetto ai suoi connotati capitalistici)⁴⁶.

E' soprattutto la tesi dell'equilibrio ottimale a venire scardinata attraverso l'uso degli stessi argomenti con la quale è venuta costruendosi: se è vero infatti che il comportamento politico è simile a quello economico e se, come ne consegue, il mercato politico è mosso dalle stesse leggi che regolano quello economico, allora l'offerta politica seguirà la domanda effettiva, ovvero quella che ha potere di acquisto. Ammettendo che il potere di acquisto nella dimensione politica è dato dalla disponibilità di danaro, tempo ed energie (denaro per sostenere un partito politico, per organizzare una campagna elettorale, per acquistare spazi pubblicitari nei mass media; tempo ed energie per informarsi, ponderare le differenti offerte, accrescere le proprie conoscenze politiche) è chiaro come la disuguaglianza derivante dal sistema economico renda per definizione diseguali le possibilità che ciascun individuo ha di incidere sulla domanda effettiva.

Ne deriva che l'apatia non è una variabile dipendente dall'autonomia decisionale degli individui, ma dalla disuguaglianza sociale prodotta dal sistema economico: se per ragioni di educazione e occupazione vi sono delle disparità nella possibilità di una partecipazione effettiva, è chiaro che i

⁴⁴ questa è la tesi iniziale avanzata da Schumpeter nel suo *Capitalism, socialism and democracy*, e ripresa successivamente da B.R. Berelson nell'opera redatta in collaborazione con P.F. Lazarsfeld e W.N. McPhee, *Voting*, Chicago, 1954.

⁴⁵ vedi M. Olson, 1963, *The logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

⁴⁶ Macpherson, op. cit. p. 88.

soggetti più svantaggiati, comprendendo che un'ora del loro tempo e delle loro energie non corrisponde ad un'ora del tempo e delle energie spesi da chi occupa posizioni più vantaggiose, si allontaneranno dalla partecipazione.

La classe che ha maggior denaro per sostenere le domande politiche è la stessa che ha il maggior rendimento per unità di energia umana: *“in entrambe i casi sono le domande delle classi socio-economiche più alte che sono le più efficaci. Di conseguenza le classi inferiori sono apatiche.”*⁴⁷

La critica al modello elitario pluralistico conduce all'elaborazione di un modello definito appunto *partecipativo*.

Macpherson riporta come premessa, di fondamentale importanza per la nostra tesi, che tale modello non può, viste le circostanze attuali derivanti dall'ampiezza delle società nazionali contemporanee, essere elaborato rinunciando ad una qualche forma di rappresentanza politica, e che non può neppure riprendere il percorso proposto dal concetto rousseauiano di società come rappresentazione della volontà generale, o quello seguito dalla tradizione comunista di matrice marxista.

I presupposti del modello proposto da Macpherson sono due: un mutamento nella coscienza individuale che richiede un passaggio dalla considerazione di sé quale mero consumatore ad una visione virtuosa quale promotore e fruitore delle proprie capacità; una riduzione della distribuzione ineguale dei redditi e della disuguaglianza sociale.

Malgrado lo stesso Macpherson ammetta la difficoltà di tali premesse, individua dei mutamenti nei comportamenti collettivi che possono rappresentare dei punti di partenza da non sottovalutare per il raggiungimento di tali presupposti e che oggi possiamo facilmente rintracciare e ritenere validi anche a distanza di trenta anni dalla stesura del suo studio.

Il primo è la considerazione circa i costi impreveduti prodotti dall'economia capitalistica di mercato: l'inquinamento, il danno ambientale, l'esaurimento delle risorse naturali e il peggioramento della qualità della vita sono, oggi più che mai, argomenti che vengono avanzati con sempre maggior forza come aspetti critici degli attuali sistemi economici. Questa valutazione dei costi-benefici diminuisce il grado di consenso verso tali modelli di sviluppo e genera un generale aumento per le questioni di interesse pubblico.

⁴⁷ Macpherson, op.cit., p. 90.

Il secondo mutamento riguarda la rinascita di azioni partecipative di natura locale condotte da organizzazioni appartenenti alla così detta società civile e indirizzate nei confronti delle operazioni del “complesso politico-commerciale urbano”: queste azioni condotte contro la speculazione edilizia, il decadimento dei centri urbani, l’ottenimento di servizi quali scuole e asili nido nasce dalla consapevolezza che l’apatia politica permette alla concentrazione di potere aziendale di dominare sul nostro ambiente, sulla nostra sicurezza e sulla qualità della vita pubblica e privata⁴⁸.

Il modello partecipativo proposto da Macpherson, qualora i presupposti indicati trovassero conferme all’interno del sistema socio-economico, corrisponderebbe essenzialmente ad una forma di governo che presenta connotati rappresentativi al vertice e strutture di partecipazione dirette alla base.

In questo modello peraltro, i partiti politici non scomparirebbero, ma anzi andrebbero a ricoprire un ruolo fondamentale, poiché rappresentano i canali attraverso i quali la partecipazione diretta e dal basso trova il modo di confluire nelle decisioni adottate dai rappresentanti al vertice.

La differenza rispetto alla natura dei partiti politici esaminata nel modello di equilibrio sta nel fatto che il ruolo di mediazione dei partiti sarebbe enormemente ridimensionato a causa di una struttura sociale più omogenea. Questo renderebbe i rappresentanti dei partiti politici maggiormente responsabili verso i loro elettori poiché il minor conflitto fra gli interessi provenienti dalla società determinerebbe una minore necessità di ricorrere a quei compromessi che nella democrazia di equilibrio hanno portato ad un sostanziale abbandono delle istanze provenienti dalla base elettorale⁴⁹.

⁴⁸ Macpherson, op. cit., pp. 104-106.

⁴⁹ Macpherson, op. cit., pp. 115.117.

4.2.3 Verso la deliberazione: la concezione partecipativa di Benjamin Barber.

Il terzo autore di riferimento che intendiamo proporre in questa ricostruzione delle caratteristiche del paradigma partecipativo è Benjamin Barber.

Nell'opera *Strong Democracy* Barber costruisce un modello di democrazia in grado di affiancarsi al paradigma liberale per correggerne le debolezze derivanti della scarsa intensità con cui i cittadini vengono chiamati a partecipare all'elaborazione delle politiche pubbliche e, più in generale, nella sfera politica stessa⁵⁰.

La “democrazia forte” proposta da Barber è definita formalmente come una *“forma di politica partecipativa dove il conflitto è risolto mediante un continuo processo di partecipazione, una prassi legislativa caratterizzata dal maggior grado di prossimità e la creazione di una comunità politica in grado di trasformare individui privati e dipendenti in liberi cittadini, così come interessi privati e parziali in beni pubblici”*⁵¹.

La critica di Barber a quella che egli stesso definisce *“thin democracy”*, corrispondente al sistema politico derivante dalla dottrina liberale, si basa essenzialmente sulla contraddizione che sorge dall'interazione fra le tre anime che ne costituiscono i presupposti.

Il carattere democratico proposto dalla teoria liberale è infatti un carattere contemporaneamente anarchico, realistico e minimalista: anarchico per l'enfasi posta sulla centralità dell'individuo e su una definizione di libertà riconosciuta essenzialmente come possibilità di perseguire i propri interessi rifiutando impedimenti e limitazioni provenienti dall'esterno; realistico per il riconoscimento della necessità di un potere capace di proteggere gli individui dalle conseguenze derivanti da un'applicazione integrale della prima caratteristica; infine minimalista perché spinto a creare un insieme di valori, quali ad esempio quello della tolleranza, che sussistono però solo per fini strumentali, ovvero per tentare una mediazione che possa in qualche modo colmare il divario che separa i primi due caratteri⁵².

⁵⁰ B.Barber, 1984, *Strong Democracy*, Berkley, University of California Press.

⁵¹ ibidem, p. 132.

⁵² ibidem, pp. 6-26.

Queste tre “anime” della teoria liberale conducono Barber a vedere nella concezione della politica di matrice liberale una sorta di “stato di cattività” (*zookeeping*) nel quale gli uomini sono segregati come bestie di differenti specie (leoni, volpi, rettili, pecore) costrette a vivere in gabbie che si sono costruite per sfuggire ai pericoli del vivere allo stato brado.

Le democrazie liberali sono per questo definite deboli, poiché il loro è uno scopo meramente protettivo, edificato su un desiderio di conservazione, e incapace di perseguire alcun fine costruttivo, di trasformare effettivamente i contesti in cui agisce per perseguire quelle che vengono comunemente riconosciute come le qualità sostantive proprie di tali regimi, ovvero libertà e uguaglianza.

Una concezione dell’uomo quale essere le cui azioni sono mosse unicamente da calcoli utilitaristici, della politica quale sistema il cui unico fine è quello di preservare tali uomini dal reciproco annientamento e di un insieme valoriale che si connota come unica soluzione per una società conflittuale che potrebbe o auto-annientarsi, se lasciata a se stessa, ovvero sopprimere ogni libertà e individualità, se dominata da un potere assoluto, fanno sì che ogni richiamo al bene collettivo, all’interesse pubblico, alla fiducia nelle interazioni e ai benefici non solo strumentali di una vita associata, risulti sconfitto in partenza.

E’ la stessa concezione della natura umana a giustificare sia l’esistenza di una qualche forma di potere istituzionalizzata che la necessità di controllare tale potere per gli effetti perversi al quale questo può condurre gli uomini chiamati ad esercitarlo.

In questo senso la partecipazione è vista solo come uno strumento di controllo e l’enfasi riposta in questa attività è pari al semplice grado di accettazione. Non potrebbe non esserci perché questo permetterebbe la nascita di uno stato autoritario, ma non se ne può richiedere neanche un livello troppo alto poiché in questo modo gli individui agirebbero solo in vista dei loro interessi privati, arrivando presto, in questo modo, ad una condizione di completa anarchia.

Anche la concezione liberale di cittadinanza, secondo Barber, presenta delle caratteristiche che la rinchiudono in uno stato di passività ben lontano da quell’attivismo che un regime democratico richiederebbe: la cittadinanza nella democrazia rappresentativa nasce infatti come risultato del contratto che lega gli individui ad un sovrano e che autorizza questo a governarli in loro nome.

La cittadinanza deriva quindi da un'originaria e astratta autorità e assume per questo una funzione di controllo (*a watch-dog quality*): è passiva piuttosto che attiva e implica la titolarità ad assumere comportamenti potenziali (uno status legale astratto) piuttosto che effettivi (un concreto status politico)⁵³.

Questo tipo di cittadinanza inoltre crea un'identità civica i cui legami risiedono non tanto fra i membri della comunità, quanto piuttosto fra ogni singolo membro e il governo: il cittadino è tale solo in virtù di un rapporto originario stabilito con il suo governo, del quale egli ne è contemporaneamente autore e soggetto subordinato. La stessa virtù civica non può che essere interpretata sottoforma di *accountability*, ovvero di reciproco controllo (del governo sulle interazioni dei cittadini per preservarli da azioni arbitrarie degli stessi cittadini; dei cittadini per evitare azioni arbitrarie dei governanti condotte a danno dei primi).

Queste caratteristiche hanno un'ulteriore ripercussione sul concetto di cittadinanza: quella di far apparire il ruolo di cittadino come uno fra gli innumerevoli ruoli presenti nella vita di un individuo, diluendo in questo modo la sua caratteristica essenziale (ovvero l'essere il titolare della sovranità politica) all'interno di posizioni ad essa subordinate, come ad esempio quella di fruitore di servizi, contribuente, portatore di interessi specifici etc.

Il cambiamento che permetterebbe di arrivare ad una concezione "forte" di democrazia risiede dunque in una diversa visione antropologica: pur non disconoscendo l'esistenza del conflitto nelle relazioni sociali, e ammettendo dunque una struttura pluralistica della società contemporanea, Barber crede nell'essenza sociale e non individualista degli uomini⁵⁴.

L'uomo, le sue attività, i suoi interessi, nonché l'insieme delle sue percezioni, sono in realtà modellabili e modificabili: i rapporti fra l'individuo e il mondo sono dunque percepiti come in continua e reciproca interazione, dalla quale entrambe vengono forgiati.

Se è vero che la realtà è il prodotto di una costruzione sociale⁵⁵ allora gli individui possono modificare questa realtà e trasformarla senza peraltro rinunciare alla loro autonomia e ad una sfera privata in cui

⁵³ ibidem, p. 218.

⁵⁴ ibidem, p. 117.

⁵⁵ vedi P. Berger e T. Luckman, 1969, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino.

concentrare parte del loro agire: in questo senso la democrazia forte proposta da Barber, pur allontanandosi dalla concezione liberale, non rientra nel campo opposto rappresentato dalle visioni comunitariste racchiuse in quella che lo stesso autore definisce *democrazia unitaria*⁵⁶, nella quale l'autonomia individuale viene sacrificata a vantaggio di una volontà generale e di una sfera pubblica omnicomprensiva e totalizzante.

L'immagine di un uomo la cui essenza è rappresentata dalla socialità porta a ridefinire il rapporto che esso ha con la politica e il ruolo stesso di quest'ultima: piuttosto che dominati dal reciproco controllo, i rapporti fra individuo e politica si sostanziano in un'interdipendenza reciproca che permette al primo di realizzarsi attraverso un'azione diretta sul governo, e al secondo di richiedere un confronto continuo con gli individui al fine di giungere alle soluzioni più ragionevoli rispetto a determinati problemi per i quali viene chiamato in causa il sistema politico.

La politica, e i sistemi di governo nei quali si sostanzia, non hanno dunque un mero fine strumentale, ma devono contribuire a rendere possibile il raggiungimento del massimo grado di libertà per ogni individuo attraverso un continuo processo di confronto e ridefinizione del concetto stesso di libertà.

E' chiaro adesso come solo attraverso la partecipazione gli individui possano da un lato raggiungere una chiara e costruttiva consapevolezza della loro interdipendenza e con essa della necessità intrinseca e non residuale di una comunità sociale e politica retta dall'attivismo civico e, dall'altro, contribuire al raggiungimento dei loro scopi personali che, dichiarati in un ambito pubblico, ricevono il supporto e il consenso necessari.

E' chiaro altresì come la partecipazione degli individui negli affari politici di una comunità modifichi anche la concezione di cittadinanza: se nella teoria liberale essa è caratterizzata infatti da un rapporto verticale che lega individuo e governo, nel modello democratico partecipativo proposto da Barber, si viene configurando invece come un legame orizzontale fra gli individui stessi che danno vita ad una comunità, e l'effetto che ne consegue è quello di aumentare, attraverso la partecipazione, lo stesso legame di appartenenza che unisce un cittadino a questo contesto sociale.

⁵⁶ B. Barber, op. cit., pp. 148-150.

Secondo Barber questo legame, grazie alla partecipazione, si rafforza e si rinnova continuamente fino ad assumere connotazioni volontaristiche, ovvero a concepire la partecipazione come un fine in sé generato dal fatto di appartenere ad una determinata comunità.

Le condizioni per giungere a questo tipo di legame fra individuo e comunità (che ricordiamo non corrisponde affatto ad un'entità totalizzante in grado di sopprimere l'essenziale autonomia individuale e la capacità di riconoscere i suoi interessi primari) e a questo tipo di cittadinanza, trovano le condizioni migliori laddove incontrano individui forniti di un'adeguata istruzione, la presenza di un buon livello di attività sociali e, soprattutto, un livello avanzato di partecipazione politica che consenta a ciascuno di contribuire alle decisioni che lo riguardano direttamente. E' anzi soprattutto attraverso la partecipazione che si possono apprendere sostanzialmente i contenuti dell'educazione civica e accrescere le conoscenze relative ai propri diritti e doveri: come afferma Barber: *"give people some significant power and they will quickly appreciate the need for knowledge, but foist knowledge on them without giving them responsibility and they will display only indifference"*⁵⁷.

Come per gli autori precedentemente esaminati anche per Barber la partecipazione politica, intesa come possibilità di prender parte alle decisioni politiche, innesca dunque un circolo virtuoso che modifica in ultima analisi i rapporti fra gli individui, le relazioni fra politica e società, le qualità stesse dell'uomo e l'essenza di alcuni status come quelli di cittadino e di consumatore.

Concludiamo questa analisi, e con essa la descrizione di alcuni dei principali contributi relativi alla teoria partecipativa della democrazia, soffermandoci su alcuni aspetti che riteniamo particolarmente importanti per l'oggetto della nostra ricerca.

Il primo attiene all'importanza della dimensione locale e dell'estensione degli strumenti e delle modalità di partecipazione all'interno di quest'ambito; il secondo è relativo alle modalità con cui la partecipazione viene ad essere interpretata; il terzo invece si riferisce alle strategie gradualiste e riformiste con le quali introdurre una maggiore partecipazione all'interno delle democrazie liberal-rappresentative.

Come per la Patenam e per Macpherson (così come per autori precedenti quali Rousseau, Touqueville e J.S. Mill) anche Barber sottolinea l'importanza di sviluppare e istituzionalizzare forme di

⁵⁷ ibidem, p. 232.

partecipazione locali. I suoi riferimenti al centenario istituto rappresentato dai *town meetings* statunitensi e da altre modalità di partecipazione che fra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 stavano conquistando terreno in questa nazione⁵⁸ vengono introdotti per dimostrare quanto l'ambito di vicinato giochi un ruolo fondamentale per creare quel senso di appartenenza e quella consapevolezza politica in grado di sostenere e sviluppare qualsiasi altro progetto partecipativo su vasta scala. In particolare, riferendosi ai *town meetings*, Barber afferma come ci sia da parte dei cittadini un supporto straordinario in favore di queste assemblee locali i cui poteri decisionali si estendono peraltro su importanti materie quali salute, sanità, sicurezza locale, pianificazione locale, mobilità, servizi scolastici, ambiente e ordinanze locali.

Riguardo alle modalità partecipative Barber introduce dei richiami fondamentali che a nostro avviso ne fanno uno dei precursori dell'attuale dibattito sulla democrazia deliberativa: concependo la politica come interazione fra individui in vista della formulazione degli indirizzi verso i quali condurre una collettività e delle soluzioni più ragionevoli per il raggiungimento di tali obiettivi, l'enfasi maggiore è data al linguaggio quale strumento di interazione e alla discussione pubblica quale forma di interazione più idonea al dipanarsi dell'azione politica.

La discussione è anzi l'unica forma di agire politico che permette la trasformazione degli interessi con cui i partecipanti accedono all'arena politica e la possibilità di raggiungere, grazie a tale elaborazione e costruzione, soluzioni maggiormente condivise.

La discussione può avere infatti diverse funzioni, alcune delle quali riconosciute ampiamente dalla teoria liberale, come ad esempio la funzione persuasiva, quella di mediazione e di scambio e quella esplorativa; la caratteristica principale della discussione nel modello forte di democrazia è di gettare le basi per una nuova definizione delle posizioni di partenza dei singoli individui che vi partecipano, per giungere ad un accordo in grado di rappresentare la decisione più ragionevole per l'intera collettività,

⁵⁸ Barber si riferisce ad esperienze come quelle dei consigli di comunità, dei consigli di quartiere, di quelli di zona riprendendone gli effetti virtuosi da studi condotti nel corso degli anni '70 quali quelli di M. Kotler, 1960, *Neighborhood Government: the local foundation of Political Life*, Indianapolis, Bobbs-Merrill; D. Morris e K.Hess, 1975, *Neighborhood Power: The new Localism*, Boston, Beacon Press; E.F. Schumacher, 1973, *Small is beautiful*, New York, Vintage Books.

dando vita in questo modo ad un processo capace di soddisfare interessi pubblici e di generare beni comuni e cittadini attivi⁵⁹.

Questa particolarità del modello di democrazia proposto da Barber (ovvero di essere fondato non solo sulla partecipazione, ma su un suo particolare tipo, ovvero la discussione in vista di una decisione) permette a questo sistema di “trasformare” il conflitto che caratterizza l’uomo e la società attraverso l’uso di un linguaggio pubblico in grado di esaminare gli interessi privati, sottoporli alla discussione, e trasformarli in questo modo in questioni pubbliche.

Gli argomenti appena esposti costituiscono il nucleo centrale della teoria deliberativa della democrazia, e proprio per questo i due paradigmi possono essere intesi come la prosecuzione di un’unica teoria che fa della partecipazione la sua caratteristica fondamentale.

Un ultimo spazio di discussione viene riservato al rapporto fra democrazia liberale e democrazia partecipativa e alle modalità immaginate per la transizione da un modello di democrazia all’altro.

A differenza infatti delle teorie marxiste e leniniste, i teorici della partecipazione, pur servendosi spesso di strumenti fondamentalmente marxiani e marxisti per una critica dell’attuale sistema politico-economico, non sembrano concordare su concetti quali quello di lotta di classe e di rivoluzione per modificarlo.

Lo stesso Barber, nonostante introduca nel suo modello di *democrazia forte* strumenti radicali rispetto all’attuale sistema politico istituzionale, quale ad esempio un sistema nazionale di assemblee di vicinato, un modello antesignano di *e-democracy*⁶⁰, o un sistema di rappresentanza fondato sul sorteggio, è consapevole del fatto che queste innovazioni radicali non potrebbero essere introdotte tout court e perciò adotta una strategia riformista, che come sostiene egli stesso: “*adds without removing and that reorients without distorting*”⁶¹.

In tutti e tre gli autori finora esaminati la volontà di modificare radicalmente l’attuale modello democratico va di pari passo con la consapevolezza che un cambiamento repentino in direzione di un modello interamente fondato sugli assunti della democrazia diretta è impossibile e che l’unico

⁵⁹ B. Barber, op. cit., pp. 178-98.

⁶⁰ vedi in particolare il sottoparagrafo *Television Town Meeting and a Civic Communications Cooperative*, pp. 273-279.

⁶¹ *ibidem*, p.308.

cammino percorribile passa attraverso un percorso graduale che chiama in causa la disponibilità delle stesse istituzioni politiche esistenti, sia a livello locale che a livello nazionale, in modo tale da affiancare metodi partecipativi alle consuete pratiche fondate sulla rappresentanza.

Questa strategia, come avremo presto modo di confermare, è quella peraltro seguita negli ultimi anni da un numero sempre più elevato di istituzioni politiche come percorso per tentare di ridurre la distanza che le separa dal corpo sociale, distanza che si sostanzia in una crisi di legittimazione e di rappresentanza.

Quadro Sinottico

Le caratteristiche del Modello Partecipativo
Principio di giustificazione: <i>un uguale diritto all'autosviluppo può essere raggiunto unicamente in una società partecipativa, che incoraggi un sentimento di efficacia politica, alimenti un interesse per i problemi collettivi e contribuisca alla formazione di una cittadinanza ben informata capace di avere un interesse prolungato per il processo di governo.</i>
Caratteristiche fondamentali: <ul style="list-style-type: none">• <i>Partecipazione diretta dei cittadini alla regolamentazione delle istituzioni chiave della società;</i>• <i>Riorganizzazione del sistema dei partiti verso un più alto grado di accountability e responsiveness;</i>• <i>Apertura del sistema istituzionale per assicurare la possibilità di sperimentare nuove formule politiche;</i>
Condizioni Generali: <ul style="list-style-type: none">• <i>Maggiore redistribuzione delle risorse;</i>• <i>Riduzione del potere burocratico;</i>• <i>Maggiore accessibilità e trasparenza dell'informazione</i>

Fonte: D. Held (1997)

2.5 Democratizzazione e deliberazione pubblica: le teorie deliberative della democrazia.

Nel 1980 trovava spazio all'interno di un'opera curata da R.A. Goldwin e W. A. Shambra un saggio di Bessette dal titolo *Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government*.

Questa prima opera, che chiamava in causa il concetto di deliberazione ponendolo al centro di una riflessione sulle forme e le caratteristiche dei governi democratici, ha aperto una strada che, negli ultimi due decenni, possiamo considerare come uno dei tentativi più importanti a livello teorico ed empirico di ripensare l'attuale sistema politico per migliorarne qualitativamente le caratteristiche.

Così come la democrazia partecipativa è stata definita una particolare forma di democrazia diretta, possiamo inquadrare quella deliberativa come una sottoclasse, o meglio, la continuazione e il compimento, di quella partecipativa⁶².

Ma le teorie deliberative, nel loro insieme, rappresentano un corpus teorico che intende andare oltre la mera evoluzione delle tesi partecipative: esse infatti mirano a tracciare quella che potremmo definire la "terza via" nella dicotomia fra sistema liberale e modello partecipativo.

L'importanza della discussione e del dibattito è infatti riconosciuta tanto nel primo quanto nel secondo: la tradizione liberale e quella partecipativa concordano infatti sulla centralità, per un sistema politico democratico, dello sviluppo di un'opinione pubblica informata, consapevole, in grado di esprimersi attraverso giudizi costruiti razionalmente e non invece mediante pregiudizi derivanti da distorsioni emotive, culturali o legate ad una determinata appartenenza politica.

Madison è fra i primi a sottolineare il problema del disaccordo e della lotta fra fazioni e per questo giudica imprescindibile la creazione di istituzioni in grado di filtrare tale disaccordo e di apprestare la cornice migliore per una deliberazione ottimale⁶³; lo stesso Immanuel Kant nel saggio "*Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo*" anticipa in qualche modo le teorie deliberative mediante il suo ricorso al principio dell' *uso pubblico della ragione* quale strumento principale per diffondere l'Illuminismo fra gli uomini.

⁶² vedi B. Gbikpi, 2005, *Dalla teoria partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in "Stato e Mercato", n. 73, pp. 97-130.

⁶³ G. Pellegrino, 2004, *Le radici storiche e teoriche della Democrazia Deliberativa*, in G. Bosetti e S. Maffettone, a cura di, *Democrazia Deliberativa: cos'è*, Roma, Luiss University Press, p. 138.

J.S. Mill sembra sostanzialmente in accordo con A. de Touqueville circa l'importanza del coinvolgimento politico e la necessità di creare sedi appropriate destinate al confronto fra i cittadini per permettere lo sviluppo di uno spirito pubblico in grado di garantire un buon sistema democratico⁶⁴.

Abbiamo inoltre ricordato come gli autori partecipazionisti, soprattutto Barber, introducano a loro volta meccanismi deliberativi all'interno dei loro modelli di democrazia.

Lo scopo dei teorici della partecipazione è stato però essenzialmente quello di rivalutare l'attivismo e l'inclusione politica all'interno dei sistemi democratici liberali per correggerne i tratti che avevano condotto, a loro parere, ad un allontanamento dei sistemi stessi dall'ideale normativo di questa forma di governo.

Dimostrando come la partecipazione migliori non solo le caratteristiche dei singoli individui, ma anche quelle del sistema stesso, i partecipazionisti hanno perciò affrontato il problema relativo alla distribuzione del potere e quello dei rapporti fra sfera economica e sfera politica, criticando le teorie elitiste mediante argomenti che ne mettevano in discussione gli assunti e ne dimostravano gli squilibri sempre più evidenti causati dalle conseguenze dell'applicazione di tale paradigma.

I teorici della deliberazione condividono la posizione critica dei sostenitori dei modelli partecipativi, ma si concentrano su una specifica modalità attraverso la quale i miglioramenti auspicati diventano possibili: quella del dibattito e della discussione pubblica⁶⁵.

Nella ricerca della forma ottimale di partecipazione (estensione delle aree in cui introdurre un maggior grado di inclusione nei processi decisionali, uso dello strumento referendario, potenziamento della presenza dei movimenti e delle associazioni nelle arene politiche, etc.) si perviene infatti al modello deliberativo quale modalità dotata delle qualità più idonee al perseguimento degli obiettivi fondamentali delineati dalla teoria partecipativa: uguaglianza sostanziale nell'accesso ai meccanismi partecipativi e alla produzione delle decisioni pubbliche, sviluppo cognitivo dell'individuo, accrescimento del senso di appartenenza, sviluppo di uno spirito civico, ricerca del consenso, creazione di una cittadinanza attiva, incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle decisioni e, non

⁶⁴ J. Fishkin, 2004, *Il sondaggio deliberativo: perché e come funziona*, in G. Bosetti e S. Maffettone, op. cit. , p. 66.

⁶⁵ D. Vitale, 2006, *Between Deliberative and Participatory Democracy*, in "Philosophy & Social Criticism", vol. 32, n. 6, p. 16.

ultimo, aumento della fiducia e della legittimità fra rappresentanti e rappresentati in caso di sussistenza di meccanismi di delega.

Ispirati dal concetto greco di *isegoria*, inteso come quel diritto universale di uomini liberi ed eguali di parlare nell'Assemblea⁶⁶, i teorici della democrazia deliberativa formulano modelli nei quali il ricorso al dibattito e alla discussione pubblica costituiscono l'essenza procedurale di questi sistemi politici.

Così come per i sostenitori del paradigma partecipativo, anche i teorici della democrazia deliberativa presuppongono una visione non atomistica dell'essere umano e una concezione non individualistica della società.

L'uomo in questa prospettiva diventa un *animale sociale*, le cui caratteristiche essenziali sono le sue capacità di agire e comunicare, e la possibilità di trasformare l'ambiente che lo circonda attraverso tali qualità; la società deve essere interpretata partendo dunque da una prospettiva intersoggettiva, immaginandola quindi come lo spazio in comune che esiste fra gli individui, così come la politica deve essere intesa come attività che nasce *fra* gli uomini e che si afferma come relazione⁶⁷.

Il dibattito e la discussione, il discorso come azione intersoggettiva in grado di costruire un consenso ragionato e non mediato, o peggio manipolato, la possibilità di giungere dunque a decisioni che scaturiscono dal confronto fra le diverse argomentazioni e preferenze dei partecipanti fino ad arrivare ad una soluzione condivisa dagli stessi, si contrappongono alle strategie decisionali tipiche del paradigma elitista e pluralista: la contrattazione e la negoziazione.

Se il ricorso al linguaggio quale principale strumento espressivo dell'uomo, e al discorso quale metodo di interazione per eccellenza, accomunano tutti i sostenitori del paradigma deliberativo, questa compattezza sembra però sfaldarsi non appena, procedendo più in profondità, rivolgiamo l'attenzione a cosa effettivamente si intenda per deliberazione, a quali specifici processi siano alla base dell'atto discorsivo, in quali contesti esso debba avvenire, e quale giustificazione debba essere riconosciuta al modello democratico ad essa ispirato⁶⁸.

⁶⁶ M. Finley, 2005, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Bari-Roma, Laterza, p.19.

⁶⁷ vedi H. Arendt, 2006, *Che cos'è la politica*, Einaudi, Torino; H. Arendt, 2006, *Vita activa*, Milano, Bompiani; J. Habermas, 1997, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino.

⁶⁸ L. Pellizzoni, 2005, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 7- 48.

Il primo punto richiede una definizione terminologica che, come vedremo, dà vita ad un dualismo relativo alle stesse azioni che trovano una tale aggettivazione: da un lato infatti per *deliberazione* possiamo intendere l'atto di prendere una decisione dopo averne esaminati gli argomenti favorevoli e quelli contrari; dall'altro invece questo termine riassume "il processo attraverso il quale si esamina una questione, una proposta, un progetto e se ne ponderano con attenzione i vantaggi e gli svantaggi prima di prendere una decisione favorevole o contraria che sia"⁶⁹.

Questo genera un duplice utilizzo, in termini pratici, poiché da un lato l'etichetta "deliberativo" viene utilizzata per contesti il cui scopo è unicamente quello di produrre opinioni, tendenze o pareri ragionati in merito a determinate questioni, isolando la fase discorsiva da quella decisionale che verrà invece presa successivamente in altre sedi e da altri attori; in altri ambiti invece il processo deliberativo si rivolge ad azioni che assumono carattere vincolante e decisionale.

Esaminando poi gli effetti prodotti dal processo deliberativo su coloro che vi partecipano, possiamo distinguere fra una *deliberazione dialogica* e una *deliberazione strategica*, concezioni queste che troviamo alla base di due diversi modelli di democrazia deliberativa: un modello *forte* e uno *debole*.

Nel primo caso la deliberazione produce un mutamento negli orientamenti personali dei partecipanti che permette il perseguimento del bene pubblico, della giustizia e dell'equità, valori che trovano in questo modo una condivisione genuina: per Habermas e Rawls, ad esempio, le procedure deliberative permettono di raggiungere un'identità nelle ragioni di fondo che conducono ad una scelta, mentre per quegli esponenti che adottano posizioni meno radicali, come Dryzek e Sunstein, è possibile al massimo raggiungere un consenso *motivato* relativo alla preferibilità di una scelta⁷⁰.

Nel caso di una deliberazione strategica, e di un modello deliberativo debole, si ritiene invece che siano da considerare tali anche quelle procedure discorsive nel corso delle quali chi partecipa adotta

⁶⁹ G. Bosetti, S. Maffettone, 2004, *Democrazia Deliberativa: cos'è*, Roma, Luiss University Press, p. 7.

⁷⁰ Habermas, nella sua analisi dell'agire comunicativo definisce quest'ultimo come "l'interazione di almeno due soggetti capaci di linguaggio e azione che stabiliscono una relazione interpersonale. Gli attori cercano un'intesa tramite la situazione di azione per coordinare di comune accordo i propri piani di azione e quindi il proprio agire" cit. in: J. Habermas, 1997, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino, p. 138 e p. 157.

meccanismi retorici, o fa appello a ragioni che chiamano in causa il concetto di pubblico interesse per perseguire unicamente finalità che sono e rimangono egoistiche⁷¹.

Nonostante il duplice significato del concetto di deliberazione appena riportato, crediamo tuttavia che l'obiettivo principale ricercato dalle teorie deliberative, ovvero la ricerca di un punto di incontro fra interessi, preferenze e posizioni divergenti non venga invalidato in ragione della sola possibilità di interazioni strategiche.

Anche nel caso di un simile utilizzo della deliberazione, e quindi in presenza di quella che viene comunemente definita "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*"⁷², coloro che adottano simili strategie sono costretti infatti a rivestire le loro ragioni con un richiamo al "pubblico interesse" e a confrontare tale genere di argomentazioni con altre provenienti da coloro con cui condividono lo spazio deliberativo; prescindendo dunque dallo scopo egoistico celato da chi propone argomentazioni solo formalmente tendenti a vantaggi collettivi, gli argomenti provenienti da tali soggetti potrebbero essere accettati solo se giudicati dal resto dell'uditorio sostanzialmente appropriati rispetto al fine formale di chi li propone.

Proseguendo in questa analisi della pluralità di posizioni che caratterizzano le teorie deliberative si può costatare come un ulteriore motivo di dibattito è rappresentato da quella che potremmo definire la cornice in cui l'agire deliberativo ha luogo.

Pellizzoni distingue a questo proposito fra un approccio *istituzionale forte* e uno *debole*⁷³.

Nel primo caso la cornice è stata creata ad hoc per il processo deliberativo, a prescindere dal livello di formalizzazione dello strumento con il quale tale processo viene espletato: sono questi i casi rappresentati dalle c.d. arene deliberative.

Nel secondo invece si possono contemplare tre correnti di pensiero: autori come Ackermann, Rawls, Elster e Pasquino riconoscono come deliberativi unicamente quei contesti istituzionali nei quali è la stessa natura dell'argomento in discussione a non permettere il ricorso ad un uso strategico dell'argomentazione, quali ad esempio i momenti legislativi rappresentati dalle Assemblee Costituenti

⁷¹ vedi J. Elster, 1995, "*Strategic Uses of Argument*", in K. Arrow et al., a cura di, *Barriers to Conflict Resolution*, NY, Norton, pp. 237- 57-

⁷² vedi J. Elster, a cura di, 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁷³ L. Pellizzoni, op. cit., p. 18.

o le sedute delle Corti Costituzionali⁷⁴: in queste arene tutti gli attori sono spinti infatti ad adottare regole che massimizzano l'equità, poiché ignari circa la propria futura posizione⁷⁵.

Altri adottano invece posizioni più flessibili, riconoscendo la possibilità di azioni deliberative anche in contesti meno formali e comunque meno strutturati, quali ad esempio i processi e gli strumenti di *governance*, le associazioni, i partiti politici e i movimenti sociali⁷⁶.

Alcuni teorici infine, scorgendo in tutti i suddetti ambiti la presenza di costrizioni determinate da assunzioni di valore e da rapporti di potere che minano la possibilità di una deliberazione in senso forte, demandano per questa ragione ad uno spazio più ampio, rappresentato dalla *sfera pubblica*⁷⁷, il ruolo di unico luogo in grado di innescare pratiche deliberative⁷⁸.

Una terza questione ampiamente dibattuta riguarda la giustificazione legata alla natura della democrazia deliberativa: a questo modello deve esser riconosciuto un valore normativo o uno strumentale? Deve essere interpretato come un fine o come un mezzo?

Secondo Pellizzoni coloro che condividono il primo assunto vedono nella democrazia deliberativa la possibilità di realizzare pienamente il principio di uguaglianza politica inteso in termini sostantivi, cioè come concreto ed equo utilizzo di diritti e risorse riconosciuti formalmente ai membri di un sistema democratico⁷⁹; coloro che invece condividono una giustificazione sostanzialmente strumentale del modello deliberativo dirigono la propria attenzione alle potenzialità ad esso riconosciute.

L'ipotesi della prospettiva strumentale sostiene infatti che il modello deliberativo è in grado di produrre sostanziali miglioramenti sia rispetto ai singoli attori coinvolti che nel contesto decisionale in cui viene introdotto: incrementa la legittimità delle decisioni e di conseguenza anche altri parametri legati all'ambito decisionale quali l'efficienza, l'efficacia e la stabilità; rafforza il legame fra

⁷⁴ vedi B. Ackermann, 1991, *We the People: Foundations*, Cambridge (Ma), Harvard University Press; J. Rawls, 1994, *Liberalismo Politico*, Milano, Comunità; P. Pasquino, 2006, *Votare e deliberare*, in "Filosofia Politica", a. XX, n. 1, pp. 103 – 115.

⁷⁵ Quanto detto corrisponde al concetto di "posizione originaria" elaborato da J. Rawls, 1971, *A theory of Justice*, Cambridge (MA), Harvard University Press.

⁷⁶ vedi D. Della Porta, 2005, *Democrazia in Movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento* per la globalizzazione dal basso", in "Rassegna Italiana di Sociologia", a. XLVI, n. 2, pp. 307- 341.

⁷⁷ intesa come "spazio sociale dove i cittadini, comunicando pubblicamente l'uno con l'altro, possono convincere o essere convinti, o maturare insieme nuove opinioni", vedi W. Privitera, 2001, *Sfera Pubblica e Democratizzazione*, Roma-Bari, Laterza, p. 11.

⁷⁸ J. Dryzek, 1990, *Discursive Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁷⁹ vedi A. Gutmann e D. Thompson, 2002, *Deliberative Democracy Beyond Process*, in "The Journal of Political Philosophy", vol. 10, n. 2, pp. 153 – 174.

rappresentanti politici e cittadini; offre la possibilità di giungere a decisioni in grado di tenere in considerazione domande e problematiche più ampie rispetto a quelle iniziali; permette ai partecipanti di accrescere le loro conoscenze e le loro competenze rispetto agli argomenti in discussione; è in grado di stimolare il riconoscimento di preferenze, posizioni e punti di vista esogeni rispetto a quelli individuali con cui si accede in tali arene, favorendo in questo modo l'integrazione e la coesione sociale⁸⁰.

In questa prospettiva l'attenzione si concentra dunque sui *meccanismi* che permettono al processo deliberativo di produrre i suddetti effetti (*dimensione procedurale*), sulla *valutazione* dell'effettivo raggiungimento di tali assunti (*dimensione epistemica*) e sull'*efficacia* e l'*efficienza* di questo procedimento come strumento di *problem solving*, ovvero di strumento in grado di risolvere un conflitto senza ricorrere a coercizione e con reciproca soddisfazione delle parti (*dimensione pragmatica*).

E' soprattutto la dimensione strumentale della democrazia deliberativa ad essere richiamata nella nostra analisi.

Gli esperimenti deliberativi analizzati nella presente ricerca possono infatti essere considerati come casi di *Empowered Deliberative Democracy*, ovvero come esempi di pratiche democratiche deliberative che spostano il dibattito sulla deliberazione da questioni astratte, a questioni concrete come ad esempio la pavimentazione di una strada, il miglioramento dell'offerta educativa o le modalità con cui gestire le risorse ambientali⁸¹.

Questo genere di sperimentazioni costituisce a nostro avviso il più importante tentativo di recuperare la qualità democratica attraverso l'applicazione di strumenti derivanti dalle teorie partecipative e deliberative.

In questo senso concordiamo con quanto sostenuto da Fung e Wright, e cioè che questi esperimenti cercano di trasformare i meccanismi del potere politico verso "*permanently mobilized deliberative-democratic grassroots forms*"⁸².

⁸⁰ L. Pellizzoni, op. cit., pp. 23- 24.

⁸¹ A. Fung, E. O. Wright, 2001, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in "Politics & Society", vol. 29, n. 1, p. 17.

⁸² ibidem, p.23.

Tali esperimenti appaiono dunque ancor più radicali di quelle forme di attivismo basate sulla contestazione e sulla difesa di posizioni che si oppongono ai poteri istituzionali, poiché tentano una strada riformatrice che si snoda all'interno delle istituzioni tradizionali cercando di modificarne le modalità di gestione del potere, così come i consueti meccanismi decisionali.

Più che animati dall'obiettivo di "rivoluzionare" le attuali forme democratiche, essi tentano piuttosto di "democratizzare" tali sistemi, non rinnegando il principio di rappresentanza, né tentando di sovvertire il sistema economico, ma introducendo invece aggiustamenti strutturali derivanti da assunti partecipativi e deliberativi, cercando di riaffermare il primato di una politica intesa come interazione fra individui all'interno di un campo che sia il più possibile depurato dalle ineguaglianze che sussistono a livello economico e sociale, e quello di una democrazia che mantenga ancora presupposti valoriali improntati allo sviluppo generale dei suoi cittadini piuttosto che a quello parziale di alcuni consumatori.

Nonostante queste pratiche partecipative fondate sulla deliberazione si concentrino soprattutto in contesti locali⁸³ e spesso vertano su singole issues, la loro importanza a livello di sistema politico generalmente inteso non viene intaccata: partendo infatti dalle premesse dei teorici della partecipazione, secondo i quali, come abbiamo avuto modo di affermare, è a livello locale che si creano le basi per una cittadinanza attiva in grado di intervenire con maggiore consapevolezza e interesse anche nelle questioni politiche relative ad ambiti spaziali più ampi, si capisce anzi come l'introduzione e la diffusione di tali strumenti potrebbe avviare un processo di democratizzazione anche ai livelli istituzionali centrali.

Prima di affrontare un'analisi dei più importanti strumenti deliberativi, ritenuta propedeutica per comprendere i motivi che ci hanno spinto ad esaminarne uno in particolare, ci sembra opportuno a questo punto ricostruire il nesso che ricollega quanto appena detto a proposito di partecipazione e deliberazione con l'ipotesi di fondo, relativa alla crisi dei moderni regimi democratici e alla necessità di attuarne una democratizzazione in termini qualitativi sostenuta nel precedente capitolo.

⁸³ M. Cammelli, 2005, *Considerazioni Minime in Tema di Arene Deliberative*, in "Stato e Mercato", n. 73; L. Bobbio, 2002, *Le Arene Deliberative*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3;

Quadro Sinottico

I modelli deliberativi		
Variabile	Tipologia	
Tipo di Deliberazione	Dialogica	Strategica
Luogo della deliberazione	Istituzionalizzazione Forte	Istituzionalizzazione Debole
Effetti della deliberazione	Normativi	Strumentali

2.6 Dalla teoria alla pratica: le arene deliberative

La nostra ricerca vuole mettere alla prova la validità delle ipotesi contenute nelle teorie partecipative e deliberative della democrazia. A questo scopo abbiamo cercato di impostare una loro verifica attraverso l'analisi di uno strumento le cui caratteristiche sembrano racchiudere, almeno concettualmente, la maggior parte degli assunti presenti in queste due teorie, sia rispetto alle caratteristiche prescrittive che agli effetti legati ad una loro implementazione.

E' necessario dunque un breve richiamo ai principali strumenti partecipativi e deliberativi, e alle loro caratteristiche, finalizzata ad avvalorare le motivazioni che ci hanno spinto ad analizzarne uno in particolare: il Bilancio Partecipativo.

Spostando l'oggetto della nostra attenzione dal campo teorico a quello empirico, la prima caratteristica a balzare agli occhi è costituita dall'impressionante numero di procedure, strumenti, tecniche e metodi ricondotti al campo partecipativo e a quello deliberativo.

La numerosità degli "oggetti" fatti rientrare in questi due campi richiede perciò una qualche forma di classificazione, che tenteremo di effettuare pur essendo consapevoli che non potrà essere del tutto esaustiva.

Prima ancora di addentrarci in questa analisi, condotta seguendo un principio di differenziazione, ci sembra opportuno però cercare di fornire qualche esempio atto ad individuare le principali esperienze che rientrano nel campo delle arene deliberative e a descriverne gli aspetti e le caratteristiche comuni avvalendoci di una ricostruzione effettuata da Luigi Bobbio⁸⁴.

I principali esperimenti deliberativi individuati da Bobbio sono i seguenti:

- le *giurie di cittadini (Citizens' Juries)* proposte da Ned Crosby e sperimentate in Usa, Gran Bretagna, Australia e Spagna (Coote e Lenhaglan 1997, Smith e Wales 2000, Font e Blanco 2001);
- le *cellule di pianificazione (Plannunzelle)* proposte e attuate in Germania da Peter Dienel

⁸⁴ L. Bobbio, 2002, *Le Arene Deliberative*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 3, pp. 5 – 29.

(Garbe 1986, Diemel e Renn 1995);

- le *consensus conferences* danesi e le molte esperienze dello stesso genere che sono state riprodotte altrove, come la *conference des citoyens* tenuta in Francia nel 1998 (Joss e Durant 1996, Boy et al. 2000, Callon, Lascoumes e Barthe 2001, Pellizzoni 2002);
- i *sondaggi deliberativi (Deliberative Opinion Polls)* proposti e sperimentati da James Fishkin (1991);
- molte *esperienze di partecipazione* dei cittadini ai processi di riqualificazione urbana o di pianificazione urbanistica, in genere su piccola scala, (Healey 1993, Forester 1999, Sclavi 2002);
- i processi per l'elaborazione dell'*Agenda 21* sul piano locale (Lafferty e Eckerberg 1998, Font e Subirats 2000);
- le numerose esperienze di *risoluzione negoziale dei conflitti ambientali* (Susskind e Cruikshank 1987, Susskind et al. 1999);
- i processi consensuali per la *localizzazione di impianti indesiderabili* (Rabe 1994, Rey 1994, Muton 1996, Hunold e Young 1998, Bobbio e Zeppetella 1999, Bobbio 2002);
- le *multistakeholder environmental partnerships* (Poncelet 2001);
- i *débats publics* istituiti in Francia dalla legge Barnier del 1995 sulle grandi opere pubbliche (Fourniau 2001);
- l'elaborazione dei *piani strategici* delle città a partire dal caso di Barcellona;
- gli interventi di comunità, come le *search conferences* (Greenwood e Morten 1998) e i *community dialogues* (Weeks 2000).
- le esperienze del *bilancio partecipativo (orçamento participativo)*, avviate nel 1990 a Porto Alegre (Abers 1998, Baiocchi 2001, Allegretti 2001, Gret e Sintomer 2002) e poi estesesì a un centinaio di città brasiliane (Avritzer 2002) e di comuni europei.

Bobbio afferma che tali esperienze pur provenendo da contesti geografici molto diversi, avendo per oggetto tematiche differenti, ed essendo strutturati in modo eterogeneo, mostrano alcuni tratti in comune, in particolare quelli di:

1. Essere state create ad hoc per trattare argomenti specifici;
2. Avere una provenienza top-down piuttosto che bottom-up;
3. Avere un certo grado di strutturazione;
4. Non esser regolate da leggi e non possedere poteri giuridici;
5. Prevedere la presenza di mediatori o facilitatori professionali;
6. Delinearsi come pratiche inclusive;
7. Lavorare attraverso la deliberazione;

Tali pratiche nascono per affrontare questioni determinate, o compiti specifici, e si sciolgono allorché tale obiettivo è stato raggiunto: il compito può riguardare la costruzione di uno scenario di sviluppo sostenibile per una determinata area urbana (ricorrendo in questo caso ad un processo di Agenda 21), oppure la destinazione d'uso di uno spazio pubblico (utilizzando la pratica delle *Plannungszelle*) o ancora, un'indagine consultiva rispetto ad argomenti conflittuali quali la collocazione di un impianto di compostaggio (avvalendosi ad esempio di una *citizen jury*).

Queste esperienze si caratterizzano poi per avere un approccio operativo proveniente dall'alto (*top-down*), anche se a volte la decisione di ricorrere a tali strumenti è presa dalla pubblica amministrazione in seguito a pressioni provenienti dalla società civile o da movimenti sociali.

Nonostante l'eterogeneità dal punto di vista procedurale, tutte le arene deliberative presentano un certo grado di strutturazione, che può passare da livelli minimi, come quello del Bilancio Partecipativo in cui gli incontri presentano solo fasi, tempistiche e tematiche determinate, a esperienze altamente strutturate come nel caso dei sondaggi deliberativi promossi da James Fishkin che prevedono fasi di informazione, consultazione, elaborazione delle informazioni, predisposizione di questionari di

rilevazione e l'utilizzo di metodi di sorteggio per la scomposizione del campione in gruppi ristretti attraverso i quali avviare i momenti di interazione dialogica fra i partecipanti.⁸⁵

Altra caratteristica che accomuna gli strumenti oggetto della nostra analisi è la loro impossibilità di produrre decisioni vincolanti per gli organi politici a causa della mancanza di valore legale⁸⁶ che contraddistingue tali arene: la loro forza risiede nel consenso prodotto fra gli stakeholders che vi hanno preso parte e nella qualità del cammino che è stato compiuto per raggiungerlo.

Tali esperienze dunque non hanno una legittimità sostanziale: più che godere di una vera e propria autorità infatti, potremmo affermare che acquistano forza per mezzo della loro autorevolezza. Gli strumenti giuridici che ne prevedono l'utilizzo sono interpretabili ricorrendo alla categoria del *soft law*, del diritto leggero, costituito da un insieme di raccomandazioni, linee guida e orientamenti che non prefigurano obblighi ma conservano tuttavia un'efficacia giuridica indiretta nel momento in cui riescono ad influenzare la condotta delle istituzioni o dei gruppi organizzati.

Le pratiche esaminate vengono accomunate inoltre dal fatto di prevedere il ricorso a figure che ne garantiscono il corretto svolgimento attraverso un'azione di mediazione (nel caso di interessi o posizioni divergenti) o di facilitazione (quando ad esempio la pratica richiede l'utilizzo di un processo "maieutico", come nel caso di produzione di scenari futuri o di piani di sviluppo); in qualche caso questo ruolo è esercitato direttamente dai rappresentanti delle istituzioni, in altri è svolto da istituzioni indipendenti o da professionisti che hanno una specifica expertise nel campo della mediazione dei conflitti, della conduzione della discussione o della gestione di piccoli gruppi.

Le arene deliberative hanno poi la caratteristica di essere inclusive, mirano cioè a far partecipare in condizioni di uguaglianza tutti coloro su cui ricadono le conseguenze di quella decisione⁸⁷.

Come avremo modo di argomentare nel prosieguo del paragrafo, tale caratteristica è però quella nella quale il ventaglio di possibilità offerto da questo insieme di pratiche genera i maggiori livelli di differenziazione.

⁸⁵ vedi J. Fishkin, 2004, *Il sondaggio deliberativo: perchè e come funziona*, in G. Bosetti e S. Maffettone, op. cit., pp 25-75; B. Ackerman e J. Fishkin, 2002, *Deliberation Day*, in "The Journal of Political Philosophy", vol. 10, n. 2, pp. 129-152.

⁸⁶ vedi anche L. Bobbio, 2004, *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 143.

⁸⁷ L. Bobbio, 2002, p. 14.

Ultima caratteristica, che rappresenta però il criterio di classificazione più importante di questo insieme di metodi, è quella relativa alla modalità di interazione e di raggiungimento del consenso: come afferma Bobbio infatti “ *può capitare che nelle arene deliberative si faccia ricorso alla votazione o alla negoziazione. Ma si tratta di circostanze eccezionali, che si verificano in condizioni estreme. Nelle arene deliberative vige infatti una norma sociale che tende a considerare poco legittimo qualsiasi metodo di decisione che non sia fondato sul confronto tra argomenti. Il disegno istituzionale e la stessa composizione dell’arena, spingono i partecipanti a diffidare di chi proponga di troncane la discussione attraverso il conteggio dei voti*”⁸⁸.

Pur mantenendoci ad un livello di analisi molto generale e non entrando nella trattazione specifica delle singole esperienze riportate all’inizio di questo paragrafo, abbiamo visto quali siano le caratteristiche che permettono loro di essere ricondotte ad un unico insieme.

Queste caratteristiche però, se da un lato sono utili a differenziare le arene deliberative rispetto ad altri strumenti tradizionali di partecipazione fondati ad esempio su procedimenti di contrattazione o di negoziazione e previsti da specifici richiami legislativi, lasciano in sospeso dall’altro gli elementi che contribuiscono a diversificare, talvolta in modo anche piuttosto marcato, le singole esperienze.

Per descrivere le caratteristiche distintive presenti all’interno di questo insieme di pratiche, incominciamo la nostra analisi partendo dalla ricognizione effettuata in tema di modelli deliberativi da Massimo Bonanni e Monica Penco⁸⁹.

Secondo i due autori i modelli deliberativi si differenziano essenzialmente a seconda del:

- livello di codificazione;
- gruppo di discussione;
- carattere pubblico o privato dell’iniziativa;
- tipo di tematiche affrontate;
- grado di diffusione geografico-territoriale;
- periodo di diffusione temporale;

⁸⁸ ibidem, p. 16.

⁸⁹ M. Bonanni e M. Penco, 2005, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in L. Pellizzoni, op. cit., pp. 157-176.

Le arene deliberative (o modelli deliberativi come preferiscono definirli Bonanni e Penco) nonostante abbiano tutte un certo livello di strutturazione, si differenziano al loro interno per il grado della stessa: a procedure codificate, come per le Citizen Juries proposte dal *Jefferson Centre*, che hanno un alto livello di standardizzazione (numero di partecipanti al gruppo di discussione, presenza di esperti con un ruolo di facilitatori, presenza di un pubblico che interagisce con il gruppo solo al termine del procedimento, suddivisione del processo in 4 fasi: preparazione, dibattito, conclusioni, diffusione del risultato), se ne affiancano altre in cui la cornice deliberativa, le fasi della deliberazione e le modalità di organizzazione appaiono più lasche e legate alle specifiche caratteristiche del contesto e degli attori che vi prendono parte.

Rispetto ai partecipanti, troviamo invece strumenti in cui tale gruppo è composto unicamente da esperti (*Consensus Conference* di matrice statunitense, *Delphi standard*) e altri invece che chiamano in causa la figura del cittadino, talora coadiuvato dalla presenza di personale tecnico, ma sostanzialmente concepito come il solo attore protagonista all'interno dell'arena (come ad esempio *l'Iper Delphi*, o le *Consensus Conference* elaborate nel contesto europeo).

La distinzione fra modelli deliberativi pubblici e privati deriva invece dal tipo di istituzione che promuove il processo deliberativo: nel primo caso sarà un'amministrazione pubblica a richiedere l'utilizzo di un procedimento partecipativo in vista della risoluzione di una particolare questione o per "tastare il polso" dell'opinione pubblica in merito a determinati argomenti prima di prendere una decisione; nel secondo invece la possibilità di ricorrere a modelli deliberativi proviene dalla volontà di istituzioni quali Università, Istituti di ricerca, radio o televisioni (vedi ad esempio il *deliberative polling* promosso dalla televisione pubblica danese in vista dell'adesione alla moneta unica europea).

Rispetto alle ultime tre variabili di questa tassonomia, una volta richiamata l'importante distinzione fra discussioni su argomenti di carattere locale e dibattiti che invece hanno per oggetto questioni generali (un esempio dei quali può essere rappresentato dal dibattito sull'eutanasia affrontato mediante il ricorso ad una *consensus conference*), Bonanni e Penco si richiamano alla dimensione temporale e geografico-spaziale per riferirsi alle regioni di provenienza di alcuni di questi modelli (come le *citizen juries*, o le *consensus conference*), sottolineando come la loro creazione possa essere stata profondamente influenzata dall'utilizzo del sistema delle giurie in ambito giudiziario a cui fa ricorso la

tradizione anglosassone, e al periodo in cui tali esperimenti hanno incominciato a fare la loro prima comparsa, ovvero a metà degli anni settanta.

A nostro avviso tale ricostruzione lascia invece scoperte alcune differenze essenziali all'interno dell'insieme composto dai modelli deliberativi: la prima è relativa proprio alla dimensione temporale; la seconda ha invece per oggetto i partecipanti; infine una terza differenza può essere collegata al concetto di *empowerment*.

La dimensione temporale ha in qualche modo a che vedere non solo con il periodo storico al quale questi strumenti vengono fatti risalire, ma anche e soprattutto con l'oggetto alla base del confronto deliberativo e con la struttura del percorso creato: in questo senso possiamo distinguere fra arene, o modelli deliberativi, "occasionalisti" ed esperimenti che invece acquistano un carattere di continuità.

Le *consensus conference*, così come i *deliberative polling* hanno per oggetto, come detto, un argomento specifico, e trovano conclusione nel momento in cui si giunge all'elaborazione di una decisione o di un parere in merito; il tutto in un lasso temporale compreso fra pochi giorni e, al massimo, tre mesi.

Altri esperimenti invece, come ad esempio quello dei Bilanci Partecipativi, vertono su oggetti destinati a figurare ciclicamente e costantemente nell'agenda politica dell'amministrazione (in questo caso il Documento di Bilancio dell'Ente) e per questo possono virtualmente protrarsi all'infinito, ovvero fino al momento in cui una decisione delle istituzioni comunali ne sancirà la cessazione.

Il carattere ciclico di questi strumenti offre dunque loro maggiori possibilità di farsi largo, in qualità di istituti partecipativi, all'interno dei meccanismi decisionali degli Enti Pubblici.

In questo senso la loro affermazione e riproduzione passa attraverso un processo di istituzionalizzazione che, se anche non giunge ad un vero e proprio riconoscimento formale mediante l'assegnazione di poteri decisionali legalmente statuiti, si cristallizza all'interno di una dimensione sostanziale, trasformandosi per questo in una sorta di "costume" amministrativo.

Anche rispetto ai partecipanti, possiamo aggiungere qualche riflessione partendo dalla ricostruzione tipologica fornitaci da Bonanni e Penco: non solo infatti bisognerebbe suddividere le arene deliberative rispetto alla qualità dei partecipanti (cittadini o esperti), ma soprattutto, a nostro avviso, si dovrebbe introdurre l'importante distinzione che sussiste fra arene composte mediante criteri di

rappresentanza (a sua volta distinguibile in rappresentanza di interessi, di posizioni e rappresentanza statistica) e modelli in cui invece le possibilità di accesso non incontrano barriere d'ingresso e la partecipazione è assicurata a tutti coloro che vi intendano prender parte.

Nonostante infatti questa possibilità possa generare discussioni e dubbi in merito ad un nutrito numero di questioni (i motivi della partecipazione, le effettive possibilità di partecipare, la sovrarappresentazione di specifici interessi o la parzialità del risultato finale, solo per citarne alcune) ci sembra che solo in questo secondo caso partecipazione e deliberazione possano diffondere ampiamente quegli effetti virtuosi riconosciuti loro dai sostenitori delle teorie discusse in questo capitolo.

La differenza metodologica con cui viene costruito il gruppo dei partecipanti chiama in causa anche il concetto di inclusione: in presenza di una *citizen jury*, i cui partecipanti vanno dalle 12 alle 25 unità, selezionate in modo tale da rappresentare l'eterogeneità della comunità entro cui si sviluppa l'iniziativa, la dimensione inclusiva si manifesta in maniera qualitativamente diversa rispetto ad un'arena caratterizzata da forme di accesso libere.

Un gruppo di attori rappresentativi della comunità viene incluso nel processo di formazione decisionale che condurrà ad una determinata azione politica, ma tale gruppo rappresenta, quantitativamente, una minoranza esigua.

In questo senso la funzione dell'esperienza partecipativa sembra essere più quella di fornire informazioni alla pubblica amministrazione che quella di procedere ad un'iniziativa in grado di mettere in comunicazione tutti i cittadini interessati con le rispettive istituzioni politiche locali.

Nel caso invece di un Bilancio Partecipativo, o di un'esperienza di progettazione urbanistica partecipativa, il percorso risulta aperto al più alto grado di inclusione sociale, perché formalmente non impedisce ad alcun cittadino di parteciparvi.

Questo significa creare non solo la possibilità di un dialogo diffuso e non mediato fra rappresentanti politici e cittadinanza, ma anche di giungere ad un *empowerment* generalizzato che si estende a tutti coloro che prendono parte a tale procedimento.

Con questa affermazione entriamo nella terza e ultima caratteristica distintiva delle arene deliberative: il grado di *empowerment* che queste riescono a produrre mediante l'interazione dialogica che si stabilisce fra i vari attori che ne prendono parte.

Il termine inglese *empowerment* è traducibile in italiano facendo riferimento, più che ad un'unica parola, ad un'articolazione di diversi concetti: può essere definito infatti come una serie di attività formative che mettono la popolazione nelle condizioni di responsabilizzarsi su alcune questioni.

Il termine sembra quindi appartenere ad un campo semantico i cui confini sono segnati dai concetti di potere, partecipazione, autostima e desiderio⁹⁰.

L'*empowerment* corrisponde perciò ad un processo che permette: il rafforzamento di poteri diffusi, l'accrescimento della propria autostima e la rappresentazione dei bisogni in una forma più evoluta: ad esempio, di fronte all'introduzione di una tariffa per un servizio territoriale i soggetti "*non empowered*" saranno portati a rifiutare tale possibilità, mentre gli "*empowered*" vorranno ragionarci sopra cercando di capirne i motivi di fondo che hanno spinto ad introdurla⁹¹.

L'*empowerment* può essere declinato in diversi modi: possiamo ad esempio distinguerne uno di natura *culturale* (allorché derivi da progetti per prevenire la violenza, la microcriminalità, o per ricreare il senso di appartenenza); valutarlo in senso *socio-politico* (quando invece deriva da tentativi di ricostruire il rapporto di fiducia con i rappresentanti locali); rintracciarne una terza tipologia di natura *formativa* (in pratiche che sviluppano capacità individuali o di gruppo, come ad esempio laboratori professionali, o le esperienze che mirano a valorizzare e ottimizzare i ruoli tradizionali come quelle dei "nonni di quartiere" o delle "mamme del quartiere")⁹².

Come nel caso della modalità di selezione dei partecipanti, anche nel caso della dimensione dell'*empowerment* le arene deliberative sembrano dividersi in due differenti sottoinsiemi: da un lato quelle procedure chiuse, occasionali e aventi per oggetto tematiche generali, che sono in grado di generare forme di *empowerment* limitate ad un numero ristretto di individui e relative ad una dimensione epistemica; dall'altro le esperienze cicliche, aperte o aventi per oggetto tematiche

⁹⁰ C. Arcidiacono, B. Gelli, A. Putton, 1996, *Empowerment Sociale*, Milano, Franco Angeli.

⁹¹ D. Ciaffi, A. Mela, 2006, *La Partecipazione*, Roma, Carocci, p. 94.

⁹² D. Ciaffi, A. Mela, op. cit., pp 94-97.

territoriali (quali il Bilancio Partecipativo, le esperienze di progettazione urbanistica partecipativa) che generano l'*empowerment* di un pubblico più vasto e che spesso differisce anche qualitativamente perché oltre a chiamare in causa la dimensione epistemica, racchiude anche la possibilità di produrre competenze pratiche.

2.8 Perché il Bilancio Partecipativo.

Unendo quanto appena detto in merito alle caratteristiche distintive delle arene deliberative, e a quelle che contribuiscono a fornirne una loro differenziazione interna, con quanto contenuto a livello teorico nel presente capitolo e confrontando tale unione con il quadro descritto nel capitolo precedente, si possono incominciare a comprendere le ragioni che hanno determinato la scelta di concentrare la nostra analisi sui Bilanci Partecipativi.

La crisi degli attuali sistemi democratici è, come abbiamo visto, una crisi che si manifesta a livello di rapporto fra rappresentanti politici e cittadini, una crisi determinata dalla sfiducia crescente indirizzata non tanto alla democrazia in quanto tale, quanto piuttosto ai suoi rappresentanti, sia a livello individuale che in quelle formazioni politiche riconosciute sotto il nome di partiti.

E' una crisi derivante dalla crescente complessità della sfera decisionale, prodotta da quel fenomeno definito col nome di globalizzazione, che, se da un lato ha permesso l'incontro e la comunicazione fra uomini, culture e società differenti, conducendo ad un reciproco arricchimento, dall'altro ha creato una rete sempre più fitta e interdipendente di legami politici ed economici che possono portare ad una paralisi gestionale dei contesti nazionali contemporanei.

Le democrazie liberali si stanno dimostrando incapaci di rispondere adeguatamente a tale complessità e il loro cammino, dopo un trentennio passato cercando di trovare un equilibrio fra le necessità di crescita di un sistema di produzione economica e le necessità di sviluppo di una società che ampliava il numero dei diritti fondamentali riconosciuti ai suoi membri, sembra aver imboccato la strada neo-

liberale del ritiro della politica dalla sfera sociale per rifugiarsi in compiti di mera protezione sistemica, lasciando nelle mani del mercato e delle sue presunte capacità di autoregolazione il compito di gestire non solo i contesti economici, ma le stesse relazioni sociali e quei campi che, un tempo, erano riservati ad una concezione virtuosa della politica.

In un quadro simile sono andati moltiplicandosi i tentativi di elaborare nuove teorie, nuovi scenari e nuovi strumenti in grado di recuperare le definizioni etiche della democrazia, della politica e dell'uomo.

A differenza però dei tentativi e delle ideologie rivoluzionarie del XIX secolo e dei primi decenni del XX, i nuovi paradigmi si sono posti su un binario riformista, tentando, in un certo senso, di "democratizzare la democrazia" dall'interno, riprendendo una visione "di sviluppo" elaborata già da liberali quali Jefferson e J.S.Mill.

Nascono così le teorie partecipative e deliberative: le prime che esaltano la partecipazione e che auspicano una distribuzione dei poteri decisionali che avvenga secondo schemi più inclusivi; le seconde focalizzate sulla possibilità di raggiungere un consenso che non derivi unicamente dalla forza contrattuale sviluppata fra le parti, o dalle capacità di negoziazione dispiegate all'interno di un processo decisionale, ma che si sostanzia invece attraverso un processo di pubblica argomentazione che estrometta la ragione della forza o quella della strategia e richiami invece la ragione della pubblica utilità e del bene pubblico.

I sostenitori di queste teorie rintracciano numerose ragioni a sostegno delle loro tesi, in particolare riconoscendo agli strumenti derivanti da tali paradigmi i meriti di dare maggiore legittimità alle decisioni, di renderle più stabili, più efficienti e quindi più efficaci.

Riconoscono poi il valore epistemico della partecipazione e della deliberazione, il loro essere in grado di rinnovare quella passione per la politica che sembra essersi nel frattempo dissolta nell'apatia e nella ricerca di un'autorealizzazione operata unicamente nella dimensione privata dell'individuo.

L'introduzione di strumenti derivanti da queste teorie permette al cittadino di tornare ad avere un ruolo attivo a livello sociale e questo sviluppa un senso di autostima e di appartenenza alla comunità che derivano non tanto da forze campanilistiche o da ragioni che chiamano in causa oscuri termini quali

quello di etnia, quanto piuttosto dalla consapevolezza di far parte di un gruppo nel quale la sua azione è determinante ai fini dello sviluppo reciproco.

Lo studio di uno strumento deliberativo vuole perciò porsi come un'analisi delle possibilità effettive che le conseguenze di una sua implementazione sono in grado di determinare, cercando di rintracciarne gli esiti appena ricordati, senza dimenticare che tali esiti si legano inoltre con alcuni degli indicatori democratici costruiti da studiosi di stampo liberale, quali appunto la qualità della partecipazione, la responsabilità dei rappresentanti politici, il tipo di legittimazione di cui godono, le capacità dei cittadini di saper valutare le azioni dei governanti per poter innescare il processo di responsiveness, etc.

Per un'analisi di questo genere abbiamo dunque bisogno di uno strumento che sia allo stesso tempo partecipativo e deliberativo, che si caratterizzi cioè per il massimo grado di inclusività e per la contemporanea presenza di tratti distintivi di carattere dialogico e non negoziale o contrattuale. Inoltre questo strumento dovrebbe protrarsi per un periodo di tempo sufficientemente lungo per poterne valutare gli effetti sul sistema politico e sui cittadini e per poter verificare se e come le conseguenze virtuose di cui abbiamo ampiamente disquisito si vengano a produrre.

Lo strumento dovrebbe poi essere introdotto in un'arena politica di natura pubblica e riguardare questioni relative al governo del territorio, e non, ad esempio, questioni etiche o di giustizia sociale che rimandano a dimensioni e a tempi decisionali lontani da quelli in cui si svolge quotidianamente la vita dei cittadini.

Questo strumento dovrebbe concentrarsi su questioni specifiche, dando vita a processi la cui implementazione possa avvenire in un lasso di tempo sufficientemente ristretto, le cui tematiche possano riguardare da vicino un ampio numero di individui che ricoprono posizioni e ruoli diversi all'interno del loro contesto territoriale: tutto ciò in base all'ipotesi che più una questione è percepita come prossima da parte di un individuo, maggiori saranno le possibilità che egli decida di intervenire nel caso in cui vengano predisposti spazi pubblici costruiti appositamente allo scopo di trovare una soluzione o anche solo avviare un percorso di dialogo rispetto sulla stessa.

Lo strumento deliberativo oggetto da analizzare dovrebbe inoltre interessare non solo il personale politico, ma anche l'apparato burocratico, per poterne esaminare i comportamenti e per poter valutare

come queste istituzioni rispondano all'introduzione di prassi che, come vedremo, mirano a modificare le loro consuete modalità di agire.

Un'altra motivazione, che intende giustificare e avvalorare la nostra scelta, si lega al tipo di *empowerment* prodotto dal modello deliberativo: in questo senso maggiori le possibilità di sviluppo di un *empowerment* diversificato, più idonea si dimostra la scelta.

L'ultimo argomento a favore della nostra scelta riguarda i dubbi che questi strumenti possano svilupparsi andando oltre il loro contesto locale di riferimento: anche se per i teorici della deliberazione e della partecipazione la possibilità di allargare il campo d'azione di una di queste pratiche non sembra avere un'importanza determinante, visto che dal loro punto di vista un cittadino attivo localmente è un cittadino che comunque assumerà un comportamento attivo anche verso questioni di carattere più generale, la curiosità rispetto a tale possibilità ha rappresentato un'ulteriore motivazione nella decisione di prendere in esame questo strumento.

Ci siamo chiesti e abbiamo tentato di verificare dunque se e in che modo un BP di natura locale potesse essere in grado di sviluppare la sua azione sia verticalmente, estendendosi a livelli amministrativi superiori, sia orizzontalmente, diffondendosi quindi in amministrazioni di pari grado presenti nelle zone limitrofe a quella in cui tale strumento aveva trovato applicazione per la prima volta.

I Bilanci Partecipativi sembra possano offrire tutte queste possibilità di verifica empirica e per queste ragioni la nostra scelta è ricaduta su tali strumenti.

Capitolo Terzo

I Bilanci Partecipativi

Caratteristiche, obiettivi, origini ed evoluzione.

3.1 Definizione e caratteristiche dello strumento.

Abbiamo chiuso il precedente capitolo tentando di esplicitare le caratteristiche che un'arena deliberativa dovrebbe possedere al fine di verificare gli effetti che i sostenitori delle teorie deliberative e partecipative della democrazia riconoscono a tali strumenti per un miglioramento della qualità dei regimi democratici.

In quella sede abbiamo però riconosciuto implicitamente ai Bilanci Partecipativi la capacità di possedere tali caratteristiche senza peraltro fornire una descrizione.

Nel presente paragrafo e nelle successive pagine di questo capitolo tenteremo dunque di ricostruire le principali caratteristiche di questa pratica legando gli aspetti teorici e gli effetti “virtuosi” a casi empirici la cui espansione ha rappresentato negli ultimi quindici anni uno dei fenomeni più interessanti nei rapporti fra politica e società, e la cui diffusione ha assunto ormai un carattere globale, vista la loro introduzione a livello locale e regionale in numerosi stati sudamericani, europei, asiatici e africani.

Incominciamo dal fornire una definizione dello strumento, anticipando fin d'ora che la sua ampia diffusione ha dato vita ad un insieme piuttosto eterogeneo di esperienze: a scopo introduttivo dunque, e in termini del tutto generali, possiamo affermare che il Bilancio Partecipativo (BP) consiste in un

*meccanismo grazie al quale la popolazione stabilisce o contribuisce a stabilire come e a chi assegnare tutte o una parte delle risorse pubbliche*¹.

Questa definizione sostanziale ci indica i principali protagonisti di un BP, i cittadini, evidenziando la possibilità offerta loro di attivarsi concretamente nella definizione della destinazione verso cui orientare le risorse pubbliche.

Partendo da questa prima definizione possiamo addentrarci nell'analisi dello strumento attraverso una descrizione che si focalizza principalmente sul concetto di partecipazione, presentata da Tarso Genro e Ubiratan De Souza, uno dei primi responsabili del BP di Porto Alegre. I due autori forniscono una ricostruzione che si adatta particolarmente alle esperienze brasiliane e che non nasconde gli scopi normativi relativi a questo strumento: secondo loro infatti il BP *“è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione all'atto del voto, quando si scelgono l'Esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale e diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata.”*²

Già da queste brevi ricostruzioni si comprende come il BP rappresenti uno strumento unico nel panorama delle arene deliberative, per il tipo di partecipazione richiesta a tutti coloro che ne prendono parte e per lo stretto legame che esso mira a creare fra cittadini e istituzioni politiche presenti su un determinato territorio. Si comprende inoltre come tale strumento rappresenti un meccanismo in grado di adeguarsi perfettamente ai sistemi rappresentativi, senza minacciarne l'esistenza, ma anzi, cercando di migliorarne il funzionamento attraverso un dialogo più stretto fra eletti ed elettori, fra cariche esecutive e società civile e fra apparati burocratici e cittadini.

¹ Y. Cabannes, 2007, *Che cos'è e come si fa un Bilancio Partecipativo*, pamphlet prodotto dall'Agenzia di Sviluppo Urbano di ONU-Habitat, collana di “Risorse sulla Governance Urbana”, p.20

² T. Genro U. De Souza, 2002, *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, La ginestra, p.115.

Le caratteristiche di questo strumento sono riassunte efficacemente da Leonard Avritzer, che definisce i Bilanci Partecipativi come una pratica locale di deliberazione pubblica relativa a tematiche di bilancio fondata su:

- una delega di sovranità che la maggioranza politica eletta conferisce ad un insieme di assemblee regionali e tematiche che operano mediante criteri universali di partecipazione;
- una combinazione, all'interno di questo modello partecipativo, di differenti elementi di partecipazione che appartengono a differenti tradizioni partecipative, come ad esempio la partecipazione diretta o l'elezione di consiglieri a livello cittadino;
- il principio di auto-regolazione, ovvero la possibilità, offerta ai partecipanti, di modificare le regole della partecipazione e della deliberazione migliorandole anno dopo anno attraverso un continuo processo di adattamento rispetto alle problematiche che si presentano nel corso della sperimentazione di questo strumento;
- il tentativo di riformulare le priorità nella distribuzione di beni pubblici attraverso una combinazione di partecipazione e tecniche decisionali relative a chi dovrebbe avere accesso a tali beni³.

L'ultima delle caratteristiche riportate da Avritzer ci permette di ricondurre lo strumento oggetto della nostra analisi nell'alveo di quella dimensione contenutistica riferita alla qualità delle democrazie, poiché il tentativo di riformulare le priorità nella distribuzione dei beni pubblici mira evidentemente al perseguimento di una maggiore giustizia ed equità sociale.

A questo proposito possiamo solo introdurre tale argomento, lasciando il compito di una sua trattazione più specifica nel corso dell'analisi dei casi empirici; tuttavia possiamo anticipare che una delle ragioni e degli obiettivi alla base dell'introduzione dei BP, soprattutto in contesti quali quello dell'America Latina o dell'Asia, è stata di permettere una ripartizione più equa dell'utilizzo delle risorse a disposizione delle amministrazioni pubbliche, tentando di destinarle laddove vi fosse una

³ L. Avritzer, 2006, "New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics", in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, N. 3, p. 624.

maggior carezza di servizi e infrastrutture di primaria importanza quali ad esempio reti idriche, pavimentazioni stradali, servizi assistenziali e centri di aggregazione per bambini.

Sotto il profilo procedurale possiamo invece definire un Bilancio Partecipativo come un processo mediante il quale i cittadini, in forme individuali o attraverso organizzazioni civiche, possono contribuire volontariamente e costantemente alla presa di decisioni riguardanti il bilancio pubblico attraverso una serie di riunioni annuali indette alla presenza delle autorità di governo cittadine⁴.

Da questo punto di vista un BP si sostanzia dunque in un ciclo di incontri annuale (assemblee) nel quale vengono chiamati a partecipare cittadini e/o associazioni locali allo scopo di redigere un documento contenente l'insieme di interventi che i partecipanti ritengono prioritari, e che l'amministrazione, una volta valutata la fattibilità, si impegna a realizzare entro un ristretto lasso di tempo (normalmente nel corso dell'anno successivo all'approvazione del Documento di Bilancio).

E' perciò un percorso costituito da dibattiti successivi e aperti a tutti i cittadini, che accompagna e sostanzia il processo di definizione dei Piani annuali di Investimento del Comune, cioè una porzione del Bilancio Municipale che costruisce linee ed indirizzi delle "spese di capitale", ovvero di quei fondi annualmente destinati agli investimenti in strutture e servizi in ambito cittadino⁵.

Questa breve presentazione delle definizioni e delle caratteristiche generali dei BP ci aiuta a comprendere il legame fra questo strumento e alcune dimensioni centrali relative alla qualità democratica nel suo triplice significato di procedura, contenuto e risultato.

Da un punto di vista procedurale la sua attivazione si fonda, in ultima analisi, su una partecipazione dei cittadini e delle associazioni della società civile che va oltre la mera informazione e che si avvicina ad un modello di co-decisione che si viene a stabilire fra i primi e gli organi esecutivi e legislativi dell'amministrazione locale; inoltre tale procedura assume tempistiche certe e ripetibili, rispecchiando in questo modo quelle caratteristiche che rappresentano alcune fra le principali variabili utilizzate da Morlino e Diamond in tema di qualità democratica.

⁴ B. Goldfrank, 2006, "Los Proceso de Presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio", in *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.2, p. 4.

⁵ G. Allegretti, 2001, *Bilancio Partecipativo e gestione urbana: l'esperienza di Porto Alegre*, in M.Carli, *Il Ruolo delle Assemblee Elettive*, Torino, Giappichelli, vol. I.

Il tipo di partecipazione attivata e la certezza dei tempi di svolgimento necessitano inoltre di una differente interazione fra cittadini, autorità politiche e apparati burocratici: non solo infatti è richiesta una maggiore trasparenza relativa ai contenuti e alla modalità di creazione del Documento di Bilancio, qualora ne si voglia discutere la formulazione mediante un'estensione degli attori chiamati a parteciparne, ma è necessario anche che i rappresentanti politici siano disposti ad assumersi un maggior grado di responsabilità (*accountability*) dovuto all'aumento del potere di controllo che i cittadini possono raggiungere attraverso la loro partecipazione alla formulazione del bilancio.

Controllo dei partecipanti sulle decisioni riguardanti il bilancio e maggiore responsabilità dei rappresentanti politici in relazione all'esecuzione di tali decisioni, dispiegano i loro effetti anche sull'apparato burocratico, chiamato ad agire secondo procedure chiare e a modificare i suoi sistemi di comunicazione e informazione in vista di modelli in grado di essere facilmente compresi, diminuendo in questo modo il gap tecnico che normalmente divide l'amministrazione pubblica dai cittadini.

Dal punto di vista contenutistico abbiamo sottolineato come uno dei principali scopi di questo meccanismo partecipativo sia quello di realizzare una diversa distribuzione delle risorse a disposizione di un'amministrazione pubblica per sopperire alle differenze economiche e sociali presenti all'interno del territorio amministrato, assicurando un tessuto omogeneo di beni e servizi a disposizione del cittadino.

Questo sicuramente rientra in quel "*grado di implementazione dell'uguaglianza politica, sociale ed economica*" citato da Diamond e Morlino e ricordato nel primo capitolo dal presente lavoro come una delle dimensioni della qualità di un regime democratico esaminato da un punto di vista relativo ai suoi contenuti.

Infine, rispetto al risultato, abbiamo ricordato come uno degli indicatori qualitativi più importanti sia quello relativo al grado di soddisfazione dei cittadini per l'operato dei propri rappresentanti politici.

Una delle modalità più semplici per misurare tale soddisfazione può essere rappresentata dal numero di richieste politiche provenienti dalla cittadinanza che hanno trovato soddisfazione grazie all'azione dei rappresentanti politici.

In questo senso un BP rappresenta uno strumento in grado di misurare accuratamente la *responsivness* dei governanti poiché annualmente viene redatta dai cittadini una lista di priorità che i rappresentanti

hanno il dovere di esaminare e di inserire in bilancio o, in caso contrario, di motivare le ragioni che non ne hanno permesso l'inserimento.

In questo senso dunque il BP può essere immaginato come una vero e proprio test di rispondenza, la cui ciclicità permette ai cittadini di verificare non solo quante e quali richieste sono state riportate nel Documento di Bilancio annuale, ma anche il loro stato di realizzazione e il grado di implementazione raggiunto, determinando in questo modo il grado di rispondenza di quel sistema politico e, indirettamente, il grado di soddisfazione dei suoi cittadini.

Per chiarire questa carrellata di definizioni, caratteristiche e corrispondenze con gli aspetti qualitativi di un sistema democratico descriveremo alcuni esempi di casi empirici, partendo da quello che più di ogni altro ha contribuito alla diffusione di questo strumento partecipativo: il BP realizzato a Porto Alegre.

Estenderemo poi l'analisi ad alcune esperienze particolarmente significative realizzate nel continente sudamericano, per poi esaminare in che modo e con quali differenze questa pratica è approdata in Europa.

Tabella 1 I Bilanci Partecipativi: definizioni

Autori	Definizione
Y. Cabannes	<i>Meccanismo grazie al quale la popolazione stabilisce o contribuisce a stabilire come e a chi assegnare tutte o una parte delle risorse pubbliche.</i>
T. Genro-U De Souza	<i>Processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. Il cittadino non limita la sua partecipazione all'atto del voto, quando si scelgono l'Esecutivo o il Parlamento, ma va ben oltre, fino alla decisione e al controllo della gestione pubblica. Il cittadino cessa di essere un semplice coadiuvante della politica tradizionale e diventa un protagonista permanente della gestione pubblica. Il BP coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa.</i>
B. Golfrank	<i>Processo mediante il quale i cittadini, in forme individuali o attraverso organizzazioni civiche, possono contribuire volontariamente e costantemente alla presa di decisioni riguardanti il bilancio pubblico attraverso una serie di riunioni annuali indette alla presenza delle autorità di governo cittadine.</i>
L. Aritzer	<i>Pratica locale di deliberazione pubblica relativa alle tematiche di bilancio fondata su una delega di sovranità che la maggioranza politica eletta conferisce ad un insieme di assemblee regionali e tematiche che operano mediante criteri universali di partecipazione applicati seguendo differenti tradizioni partecipative e fondati sul principio di autoregolazione, finalizzato ad una più equa distribuzione delle risorse pubbliche.</i>
G. Allegretti	<i>Percorso costituito da dibattiti successivi e aperti a tutti i cittadini, che accompagna e sostanzia il processo di definizione dei Piani annuali di Investimento del Comune, cioè una porzione del Bilancio Municipale che costruisce linee ed indirizzi delle "spese di capitale", ovvero di quei fondi annualmente destinati agli investimenti in strutture e servizi in ambito cittadino</i>

3.2 L'esperienza di Porto Alegre: origini e caratteristiche

Porto Alegre si trova all'estremo Sud della Repubblica Federale del Brasile, in un'area di confine con altri 3 Paesi della Comunità Economica del Mercosul, ed è uno dei nove agglomerati urbani più grandi della nazione, con i suoi 1,3 milioni di abitanti, che arrivano però a sfiorare i 3 milioni prendendo in considerazione l'intera area metropolitana.

Centro terziario di grande importanza, Porto Alegre è la capitale dello Stato del Rio Grande do Sul, il terzo in ricchezza per contributo al PIL della Federazione Brasiliana, anche se solo 24° nella redistribuzione dei fondi di investimento attuata dal governo centrale.

Questa città rappresenta senza dubbio l'esperienza di B.P. che ha avuto la maggiore risonanza a livello mondiale.

Nonostante vi fossero state già alcune esperienze brasiliane di consultazione in tema di bilancio (quali ad esempio quella di Pelotas, iniziata nel 1985 e conclusasi nel 1988, e quella precedente, attivata a Lages nello Stato di Santa Caterina durante la dittatura nel corso degli anni '70 dall'MDB, il Movimento Democratico Brasiliano), questo tipo di esperimenti era stato condotto in modo del tutto differente rispetto a quanto sarà praticato a Porto Alegre: Iria Sharon afferma che questi processi erano infatti portati avanti in maniera piuttosto blanda, con rappresentanti dell'amministrazione che mettevano a disposizione piccole somme di denaro facendo decidere ai cittadini la destinazione verso cui sarebbero state impiegate. Nessun accenno dunque a processi di discussione indirizzati a determinare i bisogni della popolazione, né tentativi di favorire l'inclusione politica di un gran numero di soggetti e categorie svantaggiate, per non parlare della presenza di richiami a metodi di selezione delle priorità fondati su meccanismi di distribuzione delle risorse impiegati con l'obiettivo di colmare il divario esistente fra le diverse zone di un insediamento urbano⁶.

L'importanza di questa esperienza deriva perciò non solo e non tanto dal fatto di rappresentare uno degli esempi più longevi di implementazione di questo strumento, ma anche e soprattutto dalle particolari modalità con cui è stata impiegata e per i risultati che è stata in grado di raggiungere,

⁶ M. Harnecker, op. cit., p. 9.

risultati che hanno condotto nel 1996 all'inserimento di Porto Alegre fra le migliori 42 *Pratiche di Eccellenza* mondiali di gestione urbana nel corso del vertice ONU di Istanbul *Habitat II sugli Insediamenti Umani*.

Per fornire qualche dato in termini di risultati legati alla dimensione gestionale del territorio, ricordiamo che Porto Alegre ha visto aumentare, attraverso il B.P., la media di unità abitative costruite localmente, passando da circa 490 abitazioni all'anno del periodo 1973-1988, alle circa 1000 unità all'anno in quello fra il 1989-2003, riuscendo così, per la prima volta, a contenere il deficit abitativo. Con questo strumento è stato possibile inoltre ridurre il deficit esistente in termini di pavimentazione stradale, passando da passivi di circa 700 km del 1988 a meno di 400 rilevati nel corso del 2003, migliorando sensibilmente in questo modo l'accesso al trasporto collettivo e alle infrastrutture pubbliche delle aree più deficitarie della città.

Altri risultati positivi si possono rintracciare per quel che riguarda l'accesso all'acqua e ai servizi igienici minimi, quali reti fognarie (dal 42% al 84% di famiglie raggiunte da tale servizio nel periodo compreso fra il 1988 e il 2003) e acque reflue trattate (dal 2% a circa il 30%). Nel campo dell'istruzione è stato possibile incrementare il numero delle scuole pubbliche comunali, passando dalle 29 strutture alle attuali 92 nel breve lasso di poco più di un decennio (1988-2000), riuscendo ad aumentare in questo modo il numero degli iscritti dai circa 17 mila censiti alla fine degli anni '80 agli attuali 60 mila circa. Anche rispetto alla gestione dell'ambito della salute, e malgrado il congelamento quasi totale delle risorse annue trasferite dal governo federale a questo settore, il comune ha potenziato, grazie alle indicazioni provenienti dal BP, di circa l'80% i fondi destinati a tale area.

Un altro campo nel quale l'introduzione del BP ha favorito il raggiungimento di importanti obiettivi è stato quello dei servizi sociali, che attualmente vede impegnata l'amministrazione, su esplicito mandato reso prioritario mediante questo strumento, in numerose attività rivolte a disabili, bambini e adolescenti che vivono in situazioni di pericolo, ai senza tetto, alle vittime di violenze, agli anziani abbandonati, alle famiglie con redditi insufficienti e ad altre simili situazioni di grave disagio sociale⁷.

⁷ Fonte: Y. Cabannes, 2003, *Presupuesto participativo y finanzas locales*, Seminario di avvio della RED URBAL N° 9, Documento Base, Porto Alegre, PGU-ALC.

Il BP di Porto Alegre nasce nel 1989, all'indomani della vittoria del Fronte Popolare, una coalizione di partiti della sinistra guidata dal PT (*Partito dei Lavoratori*)⁸, con l'obiettivo dichiarato di reindirizzare le risorse pubbliche a disposizione del Comune e avviare una gestione trasparente delle stesse.

Quando il Fronte si aggiudicò la tornata elettorale nel 1988 si trovò infatti a dover fronteggiare una situazione alquanto delicata: da un lato le crescenti aspettative dei suoi elettori e delle organizzazioni della società civile fomentate dalla vittoria, dall'altro uno stato finanziario, in cui versava l'ente, disastroso e paralizzante. Nel gennaio 1989 il deficit operativo lasciato dalla precedente amministrazione era pari all'80% delle entrate; nel primo anno il comune fu costretto a destinare quasi il 98% degli introiti per saldare le spese pregresse e gli aumenti del 236,98% degli stipendi degli impiegati comunali decisi dal sindaco uscente proprio in prossimità della scadenza del suo mandato.

Di fronte a questo quadro, il Sindaco Olivio Dutra decise di rispondere attuando una politica di risanamento della gestione finanziaria mediante una riforma tributaria e una serie di interventi mirati a ridurre gli sprechi e a diminuire i costi della macchina amministrativa⁹, aprendo inoltre la gestione amministrativa al controllo popolare e accettando che, da allora in avanti, la destinazione delle risorse collettive sarebbe stata discussa in maniera partecipativa¹⁰.

Ad una necessità gestionale derivante dalla scarsità di risorse a disposizione vanno poi aggiunte, secondo Avritzer¹¹, almeno altre tre ragioni che condussero alla nascita di questo strumento:

- Le linee programmatiche del PT;
- Il ruolo giocato dalle associazioni appartenenti alla società civile;
- Il quadro istituzionale innovativo derivante dalla Costituzione Federale varata nel 1988;

⁸ G. Allegretti, 2000, *Gestione urbana e società civile: uno strumento di crescita condivisa e contestuale*, dossier per l'incontro COSPEI/La Luna nel Pozzo "i mercanti e la terra", Bologna; reperibile sul sito: www.sherwood.it.

⁹ Ibidem

¹⁰ M. Harnecker, 1999, *Delegating power to the people: Participatory Budget in Porto Alegre*, p.7, paper disponibile sul sito www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/harnecker.pdf.

¹¹ L. Avritzer, 2003, *Modelli di deliberazione democratica: un'analisi del bilancio partecipativo*, in B. de Sousa Santos, *Democratizzare la democrazia*, Troina (En), Città Aperta Ed., pp. 448-477.

Il Partito dei Lavoratori aveva sostenuto già nel suo programma elettorale l'introduzione di meccanismi partecipativi che avrebbero avuto il compito di affiancarsi all'amministrazione ufficiale creando una sorta di governo parallelo: la proposta iniziale del PT non era però quella di dar vita al BP, quanto piuttosto la creazione di una serie di consigli operai che avrebbero gestito dei consigli cittadini, ispirandosi alla tradizione marxista di partecipazione.

La volontà di avviare momenti partecipativi nella conduzione della politica comunale era stata perseguita inoltre da parte di diversi assessorati fin dal primo anno di mandato attraverso l'introduzione di numerose iniziative partecipative nei settori della sanità, dell'istruzione e della pianificazione. Ad aggiungersi a questi intenti programmatici e agli atti settoriali dei singoli assessorati intervenne poi la decisione del sindaco Dutra di trasformare il CRC (Coordinamento dei Rapporti con la Comunità), un organismo già esistente ma che non svolgeva alcun ruolo rilevante nel processo partecipativo della città, nel centro di raccolta di tutte le rivendicazioni che la comunità presentava all'amministrazione.

Alle iniziative provenienti dai partiti politici della maggioranza si aggiunsero quelle, di fondamentale importanza, derivanti dalle organizzazioni della società civile e in particolare dell'UAMPA (Unione delle Associazioni degli Abitanti di Porto Alegre), "organizzazione ombrello" sorta nel 1983 allo scopo di coordinare e promuovere l'azione delle numerose associazioni sociali presenti sul territorio¹² che fin dai primissimi anni '80 si batteva per ottenere una più equa distribuzione delle risorse che permettesse l'accesso a servizi essenziali per quelle fasce di cittadini non ancora raggiunte dagli stessi. Almeno a partire dal suo secondo congresso, tenutosi nel 1987, l'UAMPA ha dunque rivendicato l'introduzione di meccanismi partecipativi nelle strategie di *governance* cittadine in modo tale da assicurare alla popolazione un ruolo centrale nelle decisioni politiche riguardanti l'impiego delle risorse comunali.

In particolare l'UAMPA dimostrava avere piena consapevolezza del fatto che l'attività più importante di un'amministrazione fosse quella di reperire fondi e decidere la destinazione del denaro pubblico; partendo quindi da questa premessa l'organizzazione richiedeva esplicitamente di intervenire nella

¹² R.N. Abers, 2000, *Inventing Local Democracy-grassroots politics in Brazil*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, p.40.

definizione del bilancio comunale e nel controllo dell'esecuzione relativo alle direttive di investimento in esso contenute.

L'obiettivo era ovviamente quello di ritagliare per le associazioni civiche uno spazio adeguato nel quale ottenere il soddisfacimento delle rivendicazioni provenienti dalle borgate e dai quartieri popolari.

Fu l'UAMPA dunque ad utilizzare per prima il termine di bilancio partecipativo e ad anticipare alcune peculiarità del suo funzionamento.

Oltre all'importante elemento extra-istituzionale rappresentato dalle associazioni comunitarie di Porto Alegre, e in particolare dall'UAMPA, la terza ragione che ha favorito l'introduzione di questa pratica è rappresentata dal nuovo quadro istituzionale sorto in seguito all'approvazione della Costituzione federale, che si inserisce nel processo più ampio di democratizzazione delle istituzioni brasiliane.

La Carta costituzionale introduce infatti alcune norme che favoriscono, e in alcuni casi prevedono esplicitamente, un'estensione della partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni sociali nei meccanismi di governo a livello locale; l'art. 29 prevede ad esempio la partecipazione di rappresentanti delle associazioni popolari all'interno del processo di organizzazione dei comuni e in altre disposizioni normative (artt. 204 e 227) si riconosce la partecipazione delle associazioni civiche all'attuazione delle politiche sanitarie e di assistenza sociale.

Tali norme sono state presentate durante la fase costituente attraverso le c.d. "iniziative popolari", e la loro approvazione ha senza dubbio contribuito a rafforzare l'influenza degli attori sociali sulle istituzioni politiche brasiliane¹³.

Dalla breve ricostruzione effettuata circa le origini del B.P. di Porto Alegre possiamo affermare che alla base della sua nascita si collocano 4 diversi fattori: una situazione di emergenza/crisi da un punto di vista gestionale che ha interessato la pubblica amministrazione; una volontà politica rappresentata dai partiti di maggioranza incentrata sull'obiettivo di avviare percorsi inclusivi e improntati al raggiungimento di un più equa distribuzione delle risorse; la presenza di un tessuto associativo locale capace di dar vita a movimenti sociali in grado di influenzare le decisioni dei rappresentanti politici;

¹³ L. Avritzer, op. cit., pp. 456-457.

l'esistenza di un quadro normativo nazionale che riconosce e fomenta la sperimentazione di pratiche atte ad incrementare la partecipazione popolare, l'inclusione politica e l'uguaglianza sociale.

3.2.1 Il ciclo di Bilancio Partecipativo

Definite le origini e gli elementi propedeutici all'introduzione di questo strumento passiamo ora ad una descrizione del suo funzionamento.

Il BP di Porto Alegre corrisponde ad un ciclo di incontri che si apre solitamente nel mese di marzo e si conclude con la proposta redatta dal COP (Consiglio del Bilancio Partecipativo) presentata al Consiglio Comunale (*Camãra de Los Vereadores*) al quale è attribuito il potere di approvare il piano investimenti inserendolo nel Documento di Bilancio annuale. Questo ciclo si suddivide in tre fasi:

- **Prima tornata Assembleare (marzo):** si realizzano 16 assemblee pubbliche (una per ogni regione cittadina) e 6 Plenarie Tematiche¹⁴; nelle assemblee pubbliche l'ordine del giorno prevede: a) una presentazione dei conti relativi all'anno solare concluso e al Piano Investimenti per quello in corso; b) presentazione del regolamento interno del BP, con le eventuali variazioni apportate nell'anno precedente dal Consiglio di Bilancio rispetto ai criteri generali di distribuzione dei fondi fra le regioni, a quelli tecnici, legali e regionali; c) valutazione critica, da parte dei partecipanti che si iscrivono a parlare, dei conti presentati e delle opere realizzate l'anno prima; d) elezione di una porzione di delegati che andranno a comporre i Forum dei Delegati della Regione o della Plenaria Tematica e che coordineranno tutto il processo di discussione con la cittadinanza, con le relative fasi di costruzione delle priorità relative ai temi, alle opere e ai servizi;

¹⁴ Le Assemblee tematiche vennero introdotte nel 1994 con il preciso obiettivo di includere nel processo di discussione settori sociali fino ad allora non coinvolti e per dare al BP una dimensione di più ampio respiro estendendo il dibattito alla pianificazione urbana complessiva e ad alcune politiche di settore. Attualmente le assemblee tematiche riguardano i seguenti settori: circolazione e trasporto; sanità e assistenza sociale; cultura; educazione e tempo libero; sviluppo economico e tassazione; sviluppo urbano e sociale.

- **Tornata Intermedia (aprile-maggio):** in questo periodo ciascuna delle sedici regioni in cui è suddivisa la città di Porto Alegre organizza autonomamente mediante i propri delegati una serie di incontri per analizzare le sue necessità, individuare al loro interno gli interventi locali ritenuti prioritari e scegliere le priorità tematiche. In questa fase vengono costituite delle Commissioni di Accompagnamento dei lavori e delle Commissioni di Strada che controllano informalmente tutti i lavori delle imprese che vincono gli appalti comunali. L'Amministrazione comunale interviene nella tornata con ruoli consultivi, venendo incontro alle necessità dei cittadini attraverso la diffusione di informazioni tecniche generali e specifiche per arricchire il dibattito in modo da renderlo più completo e realistico. Mediante un principio di "partecipazione su convocazione della comunità" l'Amministrazione mette inoltre a disposizione dei partecipanti un certo numero di tecnici allo scopo di rendere più facile il compito di redigere il documento indicante le priorità di ciascuna micro-zona. Infine, ultimo compito di questa tornata intermedia è quello di eleggere i delegati aggiuntivi che andranno a formare il Forum dei Delegati.
- **Seconda Tornata Assembleare:** (giugno-luglio) vengono riportate le priorità micro-zonali raccolte nella fase intermedia e, sulla base di queste informazioni, elaborate le griglie di priorità relative ad ognuna delle 16 regioni in cui si suddivide il territorio cittadino. In questa fase si eleggono infine i Consiglieri regionali e tematici (2 titolari e 2 supplenti per ciascuna delle 16 regioni e delle 6 aree tematiche) che, insieme ad un rappresentante dell'UAMPA, ad uno appartenente al Sindacato dei dipendenti comunali e a 2 rappresentanti dell'amministrazione (ai quali però viene riconosciuto solo un diritto di parola e non di voto) formeranno il Consiglio di Bilancio, l'organo superiore della piramide partecipativa¹⁵.

Nella seconda parte dell'anno (agosto-novembre) inizia una fase di dibattito e negoziazione che intercorre fra il COP, il GAPLAN¹⁶ e altri organi appartenenti all'amministrazione (fra i quali gli uffici finanziari e, soprattutto, la Giunta). Al GAPLAN è affidato il compito di elaborare una matrice

¹⁵ G. Allegretti, 2003, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea.

¹⁶ Gabinetto di Pianificazione Comunale, un organo legato al Gabinetto del Sindaco.

di bilancio che armonizzi le richieste e le priorità provenienti dal percorso partecipativo con le proposte provenienti dagli uffici tecnici dei vari organi comunali; la bozza viene dunque esaminata dal COP, che ha la facoltà di apportare ad essa le modifiche ritenute più opportune per fare in modo di rispecchiare il più uniformemente possibile le indicazioni provenienti dalle precedenti fasi di consultazione popolare. Entro il 30 settembre il documento programmatico, ricevuto il consenso del COP, del GAPLAN e del Sindaco, viene presentato in Consiglio Comunale, organo a cui spetta l'ultima parola rispetto all'approvazione, effettuata entro il 30 Novembre.

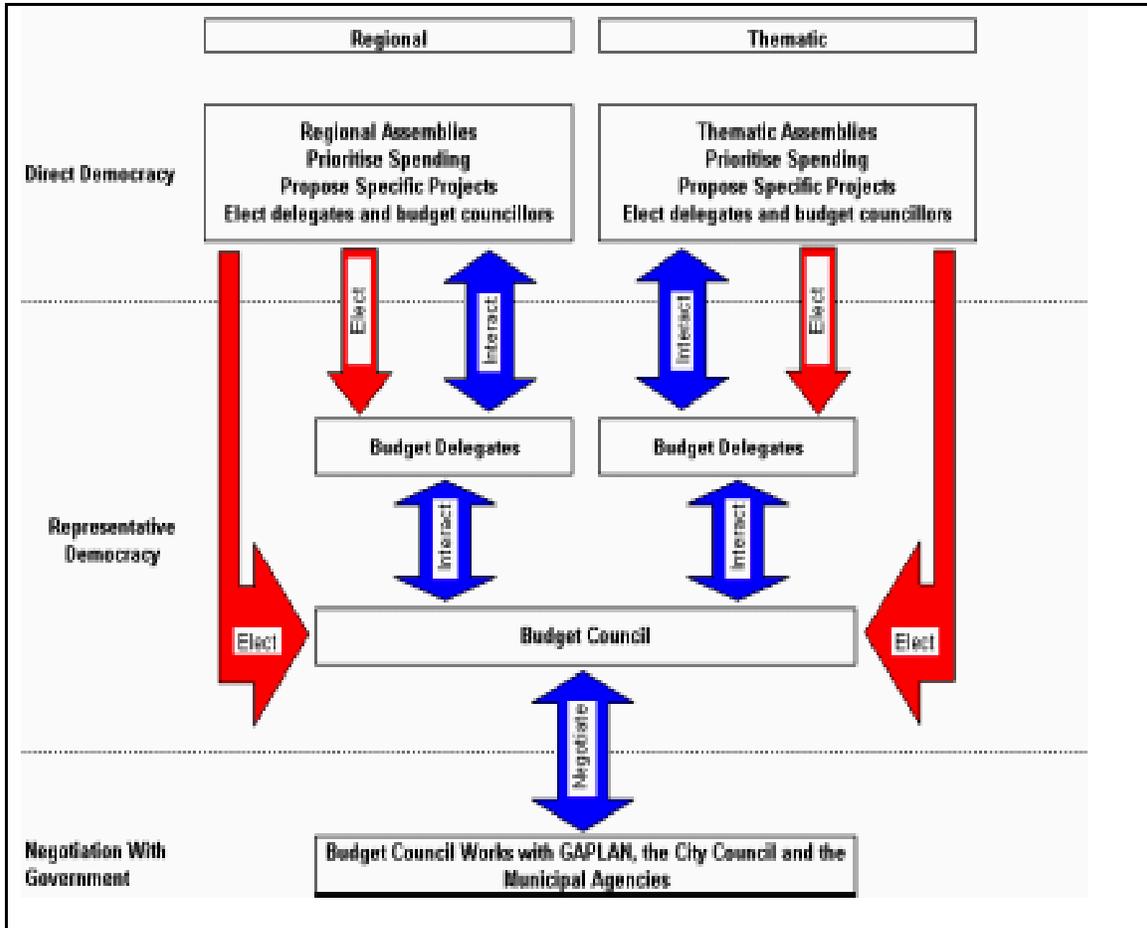
Il BP di Porto Alegre si sviluppa dunque attraverso un percorso molto strutturato, che alterna fasi di partecipazione diretta con momenti di negoziazione fra organi eletti e fra questi e settori dell'amministrazione con specifiche competenze tecniche. Oltre ad un ciclo altamente strutturato dal punto di vista funzionale, il BP adotta un metodo di individuazione delle priorità condotto sulla base di un'analisi multicriteri, che viene utilizzata dai tecnici del GAPLAN e dai rappresentanti del COP nella successiva composizione del Documento di Bilancio e del Piano degli Investimenti.

I criteri utilizzati per individuare le priorità a livello cittadino e quelle da un punto di vista tematico sono tre: il numero di abitanti, la scelta operata dai cittadini nel corso delle assemblee e l'accesso della popolazione al bene pubblico in questione. Una proposta perciò riceverà il massimo grado di priorità se si verificheranno contemporaneamente le seguenti condizioni: è stata considerata prioritaria rispetto a tutte le altre provenienti da una certa zona; detta zona risulta essere più popolosa delle restanti 15; la proposta concerne un bene o un servizio pubblico che ha ricevuto il minimo grado di implementazione all'interno della suddetta zona.

Questo metodo è sembrato agli occhi dei partecipanti e degli organizzatori del BP la modalità migliore per giungere a decisioni più condivise e dotate di un maggior grado di equità. A proposito di questo strumento Luigi Bobbio ammette come sia curioso che l'esperienza più nota di democrazia partecipativa che ha avuto una larghissima eco in tutto il mondo si fondi su una procedura molto rigorosa e sull'adozione di una specifica tecnica deliberativa, seppur applicata in modo semplificato¹⁷.

¹⁷ L. Bobbio, 2004, *Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto*, in Pellizzoni, op.cit., pp 201-203.

Grafico 1 Il ciclo del Bilancio Partecipativo a Porto Alegre



Fonte: Abers, 2000

Avritzer, in merito all'utilizzo di questo sistema, afferma come sia stata proprio la capacità di adottare meccanismi fondati su criteri oggettivi a determinare i risultati virtuosi prodotti grazie all'introduzione del BP: la pubblicazione di tabelle che mostrano il grado di carenza di ogni singola zona rispetto alle differenti aree tematiche generali e ai vari settori in cui vengono collocate le priorità, permette ai partecipanti di venire a conoscenza non solo delle necessità emerse nella propria zona, ma anche di avere un quadro generale comparativo rispetto ai bisogni e alle necessità delle altre. In questo modo

l'allocazione delle risorse incontra minori resistenze proprio per il fatto che gli stessi destinatari hanno raggiunto un accordo preliminare sul sistema di distribuzione delle stesse.

La questione legata all'equità nella distribuzione delle risorse rappresenta uno dei principali motivi che permettono al BP di Porto Alegre di essere riconosciuto come uno fra gli esperimenti deliberativi condotti su vasta scala e per un periodo di tempo estremamente lungo che hanno dato gli esiti più favorevoli.

3.2.2 Gli esiti della sperimentazione.

Concludiamo l'analisi di questa esperienza partecipativa con una ricognizione relativa agli esiti del processo. A tal proposito vorremmo operare una distinzione fra effetti materiali che riguardano l'erogazione di beni e servizi, e perciò un esito ascrivibile alla dimensione dei risultati operativi, ed effetti che riguardano invece la dimensione politica, sociale e culturale, che interessano invece il sistema partitico, le relazioni fra questo e i cittadini, l'apparato burocratico e lo sviluppo della società civile.

Dei primi abbiamo già dato una descrizione che solleva ogni dubbio circa la bontà di questa pratica in apertura del precedente paragrafo. Vorremmo solo aggiungere che, grazie al BP e all'azione di governo del Partito dei Lavoratori, Porto Alegre risulta oggi ai primi posti delle graduatorie relative alla qualità della vita nelle città brasiliane.

I risultati in termini di realizzazione degli interventi pubblici decisi mediante un percorso partecipativo corrispondono senza dubbio ad uno degli indicatori più importanti per determinare quella che altrove abbiamo definito come qualità rispetto al risultato di un sistema democratico, ma quelli che si richiamano alla dimensione politica, sociale e culturale rivestono un'importanza ancora maggiore se li immaginiamo come indicatori di cambiamenti più profondi che avvengono al livello strutturale di un determinato contesto sociale.

Da questo punto di vista il più importante risultato raggiunto mediante l'applicazione del BP è stato quello di rompere una tradizione clientelare che animava i rapporti fra sistema politico, apparato burocratico e cittadini.

La presenza di élites economiche ha tradizionalmente fatto sentire il suo peso all'interno della formulazione delle politiche di Porto Alegre¹⁸: prima dell'introduzione del BP, la modalità più utilizzata dai cittadini per ricevere l'attenzione dell'amministrazione in vista della risoluzione di un problema o un disservizio presente nel loro quartiere era quella di barattare questo intervento con una promessa di voti sicuri che sarebbero andati al consigliere, o al partito, che si fosse fatto carico del problema in questione; fornendo un'alternativa più trasparente per ottenere servizi e opere pubbliche, il bilancio partecipativo ha causato una significativa riduzione di questo costume fondato sullo scambio politico. La partecipazione ha visto aumentare di anno in anno il numero di cittadini appartenenti alle classi sociali meno abbienti in tutte le fasi in cui si sviluppa il ciclo partecipativo, e quindi sia in qualità di semplici partecipanti alle assemblee che di delegati e consiglieri del COP (vedi tabella 1).

La ricerca condotta da Avritzer mostra a proposito un dato interessante relativo alle possibilità di accesso ai canali decisionali e alle modalità con cui queste avvenivano: mentre prima dell'introduzione del BP solo il 60% dei gruppi vicinali (equivalenti a quelli che in Italia vengono chiamati comitati di quartiere) aveva avuto accesso a beni pubblici, e di questi il 40% grazie al ricorso a mediatori politici, in seguito all'introduzione di questo strumento le organizzazioni comunitarie che hanno beneficiato di risorse pubbliche hanno raggiunto il 90% del totale, ma soprattutto nessuna di queste è dovuta ricorrere all'intervento di figure politiche per ottenere questi beni¹⁹.

Il Bilancio Partecipativo ha prodotto questo risultato mediante una cessione di potere decisionale (se non formalmente, poiché è il Consiglio Comunale ha mantenuto il potere di voto sulla proposta di bilancio, sicuramente in maniera sostanziale) che si è accompagnata ad un'azione di *deburocratizzazione* dell'apparato amministrativo e di gestione trasparente delle risorse pubbliche.

¹⁸ vedi B. de Sousa Santos, 2003, *Democratizzare la democrazia*, Firenze, Città Aperta.

¹⁹ L. Avritzer, 2006, op. cit.

Tabella 2: Status Economico dei partecipanti al BP di Porto Alegre (2002)

Fasce di Reddito (in Real)	Partecipanti	Delegati	Consiglieri di Bilancio
0 – 200	39.4%	23.7%	21.7%
200 – 400	29.9%	31.8%	28.3%
400 – 800	18.4%	25.3%	21.7%
800– 1200	5.1%	9.0%	13.3%
>1200	6.8%	10.2%	15.0%
Non risponde	0.4%	0.0%	0.0%

Fonte: Baierle, S. (2002) ‘The Brazilian Experience with the Participatory Budget: the Case of Porto Alegre’,²⁰

Lo smantellamento di relazioni clientelari può essere d’altra parte interpretato come uno degli indicatori più importanti che attestano il consolidamento del principio della *Rule of Law*, a sua volta valutato, come abbiamo avuto modo di esaminare, come una delle dimensioni procedurali più significative della qualità democratica.

La maggior inclusione in termini di partecipazione politica che Patenam avrebbe definito “sostanziale”, ha in questo caso innescato delle leve di controllo (che come abbiamo visto non avvengono solo in fase di stesura del bilancio, ma anche, e soprattutto, nella fase di realizzazione delle opere finanziate attraverso gli investimenti) che favoriscono l’*accountability* e la *responsiveness* dell’amministrazione comunale e stabiliscono inoltre dei nuovi e più alti standards di comunicazione e informazione top-down, che si sostanziano nell’elaborazione di rapporti relativi allo stato di realizzazione delle opere, a pamphlet che informano i cittadini sulle caratteristiche di un bilancio comunale, sulla divisione dei vari settori in cui si concretizzano le entrate e le spese, che riguardano la diffusione del regolamento che sancisce le modalità e le procedure dell’intero ciclo del BP, e su altri documenti informativi relativi alla legislazione locale, statale e federale.

²⁰ in E. Mancuso (ed.) *Municipal Finance and Participatory Budgeting*. Porto Alegre, Municipal Government of Porto Alegre

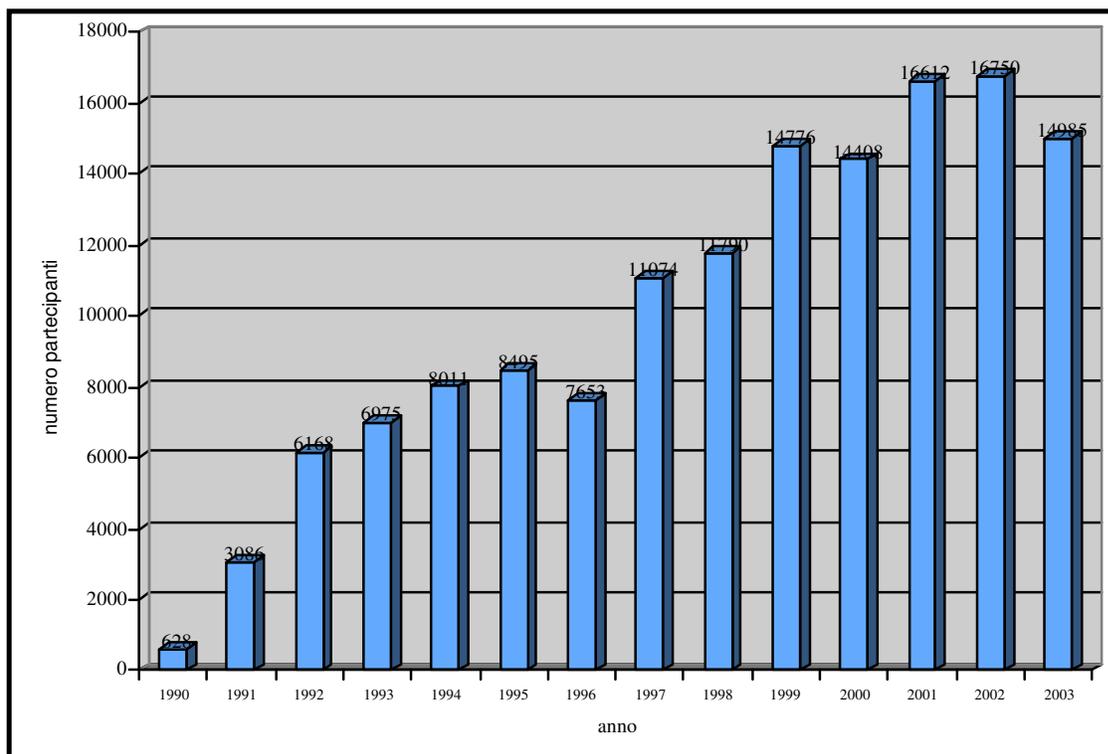


Grafico 2 La partecipazione al BP

La moltiplicazione degli spazi di deliberazione politica innescata mediante l'introduzione del BP ha permesso dunque non solo l'aumento dei soggetti chiamati a partecipare alla formulazione di uno degli atti amministrativi più importanti a livello locale, ma anche e soprattutto la diffusione del potere decisionale a quanti erano stati, da questo punto di vista, formalmente marginalizzati.

A questo proposito ad interessare maggiormente non è tanto la quantità dei partecipanti (che in questa città raramente ha superato l'1% della popolazione totale, cifra comunque ragguardevole se si pensa che, in base agli ultimi dati disponibili, questa ammonta a circa 1,4 milioni di abitanti²¹), quanto la qualità degli stessi e il loro status socio-economico²².

La partecipazione e soprattutto il controllo operato dai partecipanti nei confronti dell'amministrazione e della realizzazione delle direttive contenute nel documento elaborato mediante il BP hanno effetti

²¹ La popolazione totale è di 1.360.000 di abitanti, fonte: Anuario Statistico 2006, Prefettura Municipale di Porto Alegre – Gabinetto di Programmazione Bilancio.

²² L'estensione del potere decisionale ai gruppi socio-economici portoalegrensi più bassi è ben documentata nelle opere di H. Wainwright, 2005, *Sulla strada della partecipazione*, Roma, Ediesse; G. Baiocchi, 2003, *Radicals in Power: The Workers' Party(PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, London, Zed Books;

diretti anche sul grado di *empowerment* di cittadini e organizzazioni civili: il contatto con questioni tecniche, regolamenti interni, legislazione locale e di livelli amministrativi più alti, permette infatti ai partecipanti (soprattutto ai delegati e ai consiglieri del COP) di accumulare un bagaglio di conoscenze in grado di favorire un'interazione paritaria con i rappresentanti politici e, più in generale, gli esponenti della c.d. tecnocrazia²³.

Queste conoscenze si diffondono poi a strati più ampi della popolazione attraverso i contatti che ogni singolo delegato e consigliere intrattiene con la microzona di provenienza, ampliando in questo modo la portata di questo l'effetto.

L'esperienza delle funzioni di controllo esercitata dalle istituzioni partecipative (Forum dei Delegati e COP) suggerisce inoltre che il processo amministrativo che porta alle decisioni, sotto la pressione di meccanismi partecipativi, diviene più efficiente²⁴.

L'effetto di quanto appena descritto si ripercuote anche a livello di sistema politico, attraverso un aumento della sua stabilità. Dal 1988 al 2004 i cittadini di Porto Alegre hanno rinnovato per ben 4 mandati consecutivi la fiducia al PT, dimostrando che, laddove partecipazione e risultati concreti si incontrano, i benefici per le maggioranze politiche che li introducono e per la continuità dell'azione di governo sullo sviluppo del territorio risultano altrettanto assicurati.

L'esperienza di Porto Alegre risulta importante anche dal punto di vista di un altro oggetto della nostra discussione: la possibilità di espansione a livelli amministrativi più elevati che tali strumenti riescono ad ottenere.

Porto Alegre fornisce una prova empirica di questa possibilità: non solo infatti l'implementazione del BP è servita come modello virtuoso per centinaia di comuni brasiliani che hanno deciso di avviare esperienze simili, ma i benefici da un punto di vista di stabilità e continuità politica derivanti da questo strumento hanno convinto i vertici del PT della possibilità di trasferire questa pratica dal livello municipale a quello statale.

²³ L. Avritzer, 2003, pp.471-72.

²⁴ Ibidem, p. 472

Per questa ragione, nel 1998, la campagna elettorale del PT fu incentrata sulla volontà di estendere lo strumento partecipativo da un livello locale ad uno statale, e quando nel 1999 il PT si giudicò la tornata elettorale si mise subito in moto per realizzare tale promessa elettorale.

Nei primi quattro anni di sperimentazione il bilancio partecipativo del Rio Grande do Sul organizzò 2.824 assemblee nelle 23 regioni e nei 497 municipi che compongono questo stato, i partecipanti passarono dai circa 190 mila del 1999 a più di 300 mila del 2002, su una popolazione totale di circa 10 milioni di abitanti.

Un totale di circa 1,2 milioni di cittadini presero dunque parte a questi cicli di bilancio, producendo piani di sviluppo relativi all'educazione, all'istruzione, all'agricoltura, ai trasporti e alle politiche occupazionali²⁵.

Nonostante la gestione di un percorso partecipativo a livello statale sia risultata molto più ardua, a causa di numerosi problemi derivanti da difficoltà di coordinamento e organizzazione, di coesione all'interno della maggioranza di governo e di azioni di disturbo dei partiti di opposizione, le esperienze della città di Porto Alegre e dello Stato del Rio Grande do Sul sono sopravvissute ai loro ideatori politici grazie ai risultati prodotti e al ruolo vigile di cittadini e associazioni della società civile.

Il BP dello stato del Rio Grande è proseguito dunque durante la gestione del governatore Rigotto (2003-2006) e, nonostante la crisi finanziaria a cui deve far fronte l'amministrazione guidata dal nuovo governatore Yeda Crusius (subentrata a Rigotto nel 2006), il governo sembra orientato a mantenere in vita la struttura partecipativa pur dovendo ridurre sensibilmente le risorse destinate alla discussione e alla decisione delle assemblee popolari.

La continuità di questo strumento, una volta consolidatosi come meccanismo virtuoso, e istituzionalizzatosi sia agli occhi della società civile che dei rappresentanti politici, è confermata da quanto avvenuto nella stessa città di Porto Alegre, dove in occasione delle elezioni del 2005 il nuovo sindaco José Fogaça (del PMDB, Partito del Movimento Democratico Brasiliano) nonostante la

²⁵ Fonte: U. de Souza, "Orçamento participativo-Experiencia do Governo do Estado do Rio Grande do Sul", rapporto prodotto per il Gabinetto di Bilancio e Finanze, 2003.

differenza di programma politico con il leader del PT uscito sconfitto dalla tornata elettorale (Raul Pont) continuò con l'implementazione del bilancio partecipativo.

3.3 I Bilanci Partecipativi nel contesto Sudamericano.

L'esperienza e i risultati ottenuti a Porto Alegre hanno rappresentato un potente strumento di diffusione per la pratica partecipativa di bilancio. Questa espansione però non può essere spiegata interamente attraverso quello che potrebbe apparire come un processo di emulazione, che ciascuno dei governi locali nei quali questa pratica è stata introdotta ha innescato come conseguenza dei traguardi positivi raggiunti nella città brasiliana.

La diffusione dei bilanci partecipativi nei paesi sudamericani è legata infatti all'azione condotta da tre attori che, per scopi e con ruoli diversi, hanno contribuito forse in maniera più incisiva di quella derivante dai soli risultati, a trasmettere e avviare questo strumento: i partiti nazionali appartenenti all'area della sinistra; i movimenti sociali legati allo sviluppo del c.d. "Movimento dei Movimenti" (che ha scelto proprio la città di Porto Alegre come luogo in cui convocare il primo Forum mondiale); e infine alcune organizzazioni internazionali, come la World Bank e l'ONU, che, come abbiamo visto, hanno inserito il bilancio partecipativo fra le migliori pratiche di gestione urbana.

Nel caso del Brasile, il Partito dei Lavoratori ha racchiuso in questo strumento l'essenza del suo "stile di governo", fondato su parole chiave quali trasparenza, inclusione politica e giustizia sociale. Il BP si è dunque trasformato nello strumento di eccellenza per l'attuazione delle direttive strategiche contenute nel programma politico di questo partito, con la conseguenza di una rapida introduzione di questo strumento in tutte quelle amministrazioni locali in cui il PT riusciva ad aggiudicarsi le elezioni.

Allo stesso modo altri partiti politici di sinistra attivi in altrettanti contesti nazionali sudamericani, come il Frente Amplio (FA) in Uruguay e la Causa R (CR) in Venezuela, hanno giocato un ruolo simile a quello svolto dal PT in Brasile.

I tre partiti appena nominati appartengono alla c.d. “nuova sinistra”, una corrente post-autoritaria, che si differenzia da quella più ortodossa, che ha agito nel continente nel corso di tutto il XX secolo, poiché mira al raggiungimento di una qualità democratica più alta mediante la partecipazione popolare, senza però rinunciare alle istituzioni tradizionali e ai meccanismi rappresentativi tipici di questo regime politico, senza cioè innescare profonde trasformazioni del sistema politico, sociale ed economico, come quelle legate, ad esempio, ai tentativi di istaurare repubbliche socialiste²⁶.

I movimenti sociali riuniti nel Forum Mondiale hanno contribuito invece a diffondere la conoscenza del BP mediante la costruzione di reti informali attraverso le quali è stato favorito lo scambio di informazioni relative ai nuovi paradigmi di gestione urbana, fondati su logiche di azione alternative. Il loro è stato dunque un ruolo di sensibilizzazione rivolto all’intera società civile, all’opinione pubblica e ai differenti sistemi politici locali e nazionali, verso i quali hanno condotto azioni di pressione affinché rendessero possibile l’implementazione di questi esperimenti sul territorio, aprendo in questo modo il processo decisionale e permettendone l’accesso a cittadini e rappresentanti delle stesse associazioni civili.

Abbiamo menzionato infine attori internazionali come la Banca Mondiale e altre istituzioni finanziarie, che hanno spesso agito mediante raccomandazioni, direttive e pressioni sui governi nazionali per favorire l’implementazione di queste pratiche partecipative.

I loro motivi sono però da ricercare, comprensibilmente, in ragioni diverse rispetto a quelle che hanno mosso i partiti politici della sinistra e i movimenti sociali.

²⁶ vedi B. Goldfrank, 2006, “Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting”, in A. Shah, *Participatory Budgeting*, Washington, DC , WBI ed.

Queste motivazioni rientrano infatti in una concezione liberale della partecipazione, che concepisce tale attività più come un processo consultivo che come vero e proprio meccanismo di deliberazione pubblica e di co-decisione²⁷.

Il risultato dell'azione di queste quattro "forze" ha permesso l'introduzione del BP in circa 2500 città sudamericane; gli Stati coinvolti vanno dal Brasile, al Messico, dalla Repubblica Dominicana al Cile, passando per il Perù, il Venezuela, l'Uruguay, la Bolivia, l'Argentina e il Nicaragua.

Fra questi 2500 casi dobbiamo distinguere però fra i circa 250 che nascono per iniziativa dei governi municipali e i rimanenti, che si configurano invece come pratiche derivanti dall'approvazione di leggi nazionali che prevedevano la consultazione popolare quale procedimento formale vincolante per la stesura del documento di bilancio (vedi Bolivia, Nicaragua e Perù)²⁸.

La diversità rispetto alle ragioni, agli attori e al livello amministrativo dal quale proviene la volontà di dar vita ad un percorso di BP creano sostanziali differenze, che attengono alla struttura del ciclo, alla quantità di risorse a disposizione della deliberazione dei cittadini, alla qualità stessa dei poteri delegati ai partecipanti, andando in questo modo ad incidere anche sugli effetti che è in grado di generare all'interno del contesto territoriale nel quale trova attuazione.

Ritornando all'argomento della diffusione dei BP possiamo individuare tre tappe che ne hanno scandito l'evoluzione²⁹.

La prima corrisponde ad un periodo di sperimentazione della pratica effettuato in un numero ristretto di città: Porto Alegre e Santo André in Brasile, Montevideo in Uruguay, Libertador (un municipio di Caracas) in Venezuela. Questa fase si sviluppa indicativamente in un periodo che va dal 1989 al 1996.

La seconda tappa si apre nel 1997 e dura all'incirca tre anni; i Bilanci Partecipativi iniziano ad essere sperimentati massicciamente in Brasile, dove nel frattempo i municipi governati dal PT erano passati da meno di 40 del 1988 ai circa 200 conquistati nelle elezioni amministrative del 2000.

Contemporaneamente il numero di casi di BP sperimentati in questa nazione raggiunge nel 1998 le 80

²⁷ T. Campbell, 2003, *"The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities"*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

²⁸ B. Goldfrank, 2006, "Los proceso de Presupuesto Participativo en America Latina: exitos, fracasso y cambio", in *Revista de Ciencia politica*, vol. 26, n°2, pp. 3-4.

²⁹ Y. Cabannes, 2004, *Participatory Budget: a significant contribution to participatory democracy*, in "Environment and Urbanization", n°16, p. 30.

unità, mentre in seguito alle elezioni del 2000 arriverà a superare quota 130³⁰. Questa seconda fase corrisponde poi agli anni in cui le organizzazioni internazionali iniziano a rivolgere la loro attenzione a questo strumento, introducendolo nel novero degli esempi più rappresentativi di best practices nell'ambito della gestione urbana.

Con l'apertura del nuovo millennio il BP, dopo aver attraversato una prima fase di sperimentazione e una successiva di consolidamento, inizia ad espandersi e a diversificarsi, seguendo progressioni geometriche che lo proiettano con una forza centrifuga non solo nel continente sudamericano, ma anche in quello europeo e, poco più tardi (fra il 2004 e il periodo in cui stiamo scrivendo), in Africa e Asia.

Europa e, soprattutto, Sud America rimangono tuttavia le macro aree maggiormente interessate da questo fenomeno.

L'espansione dei BP è accompagnata, come abbiamo appena accennato, da un percorso di diversificazione nella loro sperimentazione: nonostante il "contenitore" sia formalmente lo stesso, i contenuti che in esso vengono introdotti fanno sì che forme e sostanze varino di caso in caso.

Ad essere interessate sono un insieme di dimensioni e variabili che chiamano in causa non solo il processo in sé, ma anche gli attori e il tipo di contesto nel quale il BP viene attivato.

Yves Cabannes, attraverso uno studio comparativo realizzato all'interno del programma URBAL e incentrato sull'analisi di 25 casi di BP, elabora 4 dimensioni all'interno delle quali ricondurre la varietà di questi esperimenti partecipativi³¹:

1. Finanziaria;
2. Partecipativa;
3. Territoriale;
4. Normativo-legale;

La dimensione finanziaria comprende la quantità di risorse sulle quali l'azione partecipativa tenderà a concentrare le sue decisioni. Da questo punto di vista i Bilanci Partecipativi possono dividersi fra casi

³⁰ Fonte: documentazione disponibile all'interno del sito internet del PT, all'indirizzo: www.pt.org.br/pt25anos.

³¹ Y. Cabannes, op. cit., pp.35 – 40.; Y. Cabannes, 2005, *Presupuesto Participativo y finanzas locales*, RED URBAL n°9, Alcaldía de Porto Alegre, Brasil, pp. 24-35.

in cui le risorse a disposizione sono individuate a priori dall'amministrazione e casi invece in cui non è fissato alcun tetto di spesa relativo ai programmi e ai progetti definiti mediante la partecipazione di cittadini e organizzazioni della società civile.

Da questo punto di vista troviamo quindi esperienze che riservano alla deliberazione popolare percentuali molto basse, che si aggirano fra l'1 e il 5% delle risorse a disposizione dell'ente, e altre, come ad esempio le città di Porto Alegre e Campinas, che le attribuiscono pressoché il 100%.

C'è da considerare poi che le risorse alle quali si fa riferimento sono normalmente quelle racchiuse nella voce "investimenti". Quando però si confrontano le percentuali relative alla quota di investimenti riservata a decisioni provenienti dal percorso partecipativo, si deve procedere ad un confronto anche per quanto riguarda la quota di budget totale riservata a questa voce. Maggiori risorse stornate dal flusso di cassa relativo alle entrate possono quindi compensare minori percentuali di investimenti riservate al BP e, a parità di quota di investimenti gestita mediante il BP, questo può in realtà riguardare differenti percentuali dell'intero bilancio.

Facciamo un esempio pratico: le città di Cotacachi (Perù) e di Porto Alegre (Brasile) riservano entrambe il 100% degli investimenti al BP; la prima città però concentra circa il 60% del bilancio totale nella voce investimenti, mentre a Porto Alegre questi non rappresentano che il 10% del bilancio totale. Ciò significa che il potere decisionale racchiuso nel percorso partecipativo della città di Cotacachi è molto più ampio di quello esercitato in casi molto più blasonati, quali appunto quello di Porto Alegre, nonostante la quantità di risorse su cui questo potere è chiamato ad intervenire sia minore (la percentuale di risorse per abitante destinata al BP è di 370\$ a Porto Alegre e di soli 36\$ a Cotacachi).

Abbiamo anche accennato che alla maggior parte dei casi di BP è riservato un ruolo decisionale relativo alla sola parte degli investimenti, ma questa caratteristica non li riguarda tutti: siamo infatti in presenza di un processo di evoluzione dei poteri riservati a questo strumento, che conduce ad un allargamento della discussione esteso all'intera modalità di utilizzo delle risorse contenute nel bilancio comunale.

Al Comitato del Bilancio Partecipativo di Porto Alegre (COP) è infatti riconosciuta la possibilità di pronunciarsi in relazione ai contenuti della spesa corrente, mentre ancora più inclusivo e partecipativo

sembra essere il caso di Mundo Novo (Brasile) dove l'intero bilancio è dibattuto nel corso delle assemblee plenarie (il COP è infatti un organo cittadino ristretto composto da 44 membri e creato attraverso un processo elettivo indiretto).

La dimensione partecipativa permette di suddividere i BP in tre grandi categorie: la prima in cui la partecipazione si concentra sulla figura del cittadino; la seconda che chiama in causa le organizzazioni della società civile; la terza categoria, infine, è rappresentata da quei casi in cui si verifica un mix partecipativo dei due principali attori.

Nonostante il ruolo delle associazioni sia stato messo in luce da diversi studiosi e corrisponda, come abbiamo visto, ad una dei principali fattori che determinano la nascita di questo strumento, l'analisi empirica ha creato una netta distinzione fra casi, soprattutto in Brasile, in cui le associazioni rivestono soprattutto un ruolo propedeutico e organizzativo, e altri fondati su una partecipazione delle associazioni che interviene non solo durante la fase preliminare e quella organizzativa, ma anche, e soprattutto, in quella decisionale³².

L'importanza della figura dei partecipanti è legata direttamente al modello di democrazia a cui si ispira l'intero disegno con il quale viene realizzato il BP: da un lato avremo infatti un modello di democrazia diretta, nel caso di una partecipazione fondata sul singolo individuo-cittadino; nell'altro invece si tenderà a riprodurre un modello rappresentativo con spiccate caratteristiche associative³³.

In questo secondo caso Cabannes parla di *democrazia rappresentativa di comunità* ("community-based representative democracy").

La dimensione partecipativa riguarda non solo il tipo di attori protagonisti del percorso partecipativo ai quali vengono delegati poteri decisionali, ma anche il ruolo che i governanti e le altre cariche politiche assumono nei confronti di questo strumento, che a sua volta sembra dipendere, in ultima istanza, dalla logica che anima l'intero processo e agli obiettivi che si vogliono perseguire mediante la sua implementazione.

Questi strumenti infatti possono venire introdotti per scopi amministrativi, sociali o politici.

³² Cabannes cita gli esempi di Montevideo (Uruguay), Cuenca (Ecuador), Ilho (Perù); vedi Y. Cabannes, op. cit., p.36; s.a.

³³ vedi P. Hirst, V. Bader, 2001, *Associative Democracy: the Real Third Way*, Londra, Frank Cass; E. Ohlin Wright, 1995, *Associations and Democracy*, London, Verso; P. Hirst, 2002, *Renewing Democracy through Associations*, "The Political Quarterly Publishing", Oxford, Blackwell.

Nel primo caso l'obiettivo è migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, nel secondo di raggiungere una diversa distribuzione di risorse o di ricreare il legame sociale all'interno di una comunità, mentre il terzo si propone, più genericamente, di democratizzare la democrazia. Il tipo di logica modifica non solo la struttura procedurale dello strumento, ma anche le sue funzioni e, quindi, i risultati che ne possono conseguire. L'azione del governo locale e la logica che lo anima, possono essere ricostruite mediante indicatori quali ad esempio il grado di informazione e comunicazione dei risultati, il livello di esecuzione delle domande approvate, la quota di risorse riservate allo strumento, il settore individuato all'interno dell'amministrazione al quale vengono affidati compiti di organizzazione, coordinamento e supervisione del processo, etc.

La dimensione territoriale (o fisica) riguarda il grado di decentramento del processo partecipativo, e il grado di inclusione delle aree meno sviluppate e/o più degradate del territorio urbano ed extra-urbano. La maggior parte dei municipi dell'America Latina si compone di ampie aree rurali e urbane lasciate in situazioni di profondo degrado e abbandonate ad uno sviluppo svincolato da qualsiasi intervento di regolazione pubblica; alcuni casi di BP, come ad esempio quelli di Pasto in Colombia, di Cotacachi in Ecuador, di Porto Alegre, Caixa do Sul o Alvorada in Brasile, sono invece stati introdotti con il preciso obiettivo di invertire il tradizionale trend del flusso di risorse distribuito nelle varie zone, così da favorire quelle rurali o urbane in palese stato di degrado.

Un esempio particolarmente significativo è quello di Pasto, dove il 20% dell'intero bilancio comunale fu assegnato a priorità provenienti dalla zona rurale in cui risiede il 10% della popolazione³⁴.

Questa attenzione per le zone rurali e quelle urbane meno sviluppate conduce ad una gestione municipale più omogenea, in grado di comprendere l'intero territorio amministrato e così facendo permette ai municipi di incontrarsi di nuovo con la loro territorialità.

L'indicatore relativo al grado di decentramento si riferisce alla corrispondenza fra unità territoriali in cui viene suddiviso il percorso del BP e unità territoriali determinate dall'amministrazione: in questo senso incontriamo casi (Rosario, Campinas) in cui le zone in cui è suddiviso un comune per permettere le assemblee di bilancio corrispondono alle aree sub-comunali delineate dall'amministrazione (regioni e distretti, che, in Italia corrispondono indicativamente a municipi e

³⁴ Y. Cabannes, 2005, p. 94.

circoscrizioni); in altre esperienze invece il BP ha costituito uno strumento per approfondire il decentramento municipale creando micro zone a livello di quartiere, con la positiva conseguenza di avvicinare i cittadini al potere pubblico e, per questo, di favorire il processo di decentramento (vedi Belo Horizonte, Belem, Buenos Aires).

La dimensione normativa (o legale) rileva differenze nel grado di istituzionalizzazione formale di un BP: da un lato il riconoscimento attraverso specifici atti amministrativi e legislativi può contribuire a rivestire lo strumento di quella dignità istituzionale capace di conferirgli maggiori poteri; dall'altro però un'eccessiva rigidità regolamentare può innescare processi di burocratizzazione e facilitare meccanismi di coptazione politica.

In America Latina il grado di formalizzazione del BP, e del suo regolamento, ha generato due diversi "modelli" di bilancio: il primo è più formale, e più rigido, poiché lo strumento è introdotto e soprattutto regolato dalle istituzioni politiche mediante ordinanze o articoli contenuti nello Statuto municipale (Ley Organica). Nel caso specifico del suo inserimento all'interno dello Statuto Comunale il BP è esplicitamente riconosciuto dal potere legislativo, con l'esplicita conseguenza che il grado di potere decisionale conferito a questo strumento dipende (positivamente o negativamente a secondo dei casi) da un'ulteriore variabile.

Le città che hanno optato per questo modello "rigido" sono state, fra le altre, Montevideo, Buenos Aires, Ilho, Cuenca, Villa El Salvador e Icapuì.

Vi sono inoltre, come abbiamo ricordato in apertura del presente paragrafo, casi in cui questo strumento è esplicitamente previsto e regolato nei suoi aspetti essenziali da Leggi Ordinarie Nazionali (Bolivia e Colombia) e perfino Costituzionali (vedi il caso del Perù).

Nella maggior parte dei casi il Bilancio Partecipativo è stato però introdotto mediante atti dell'esecutivo approvati dai consigli municipali, e il suo regolamento è stilato e modificato attraverso il continuo processo di aggiustamento derivante dall'esperienza concreta maturata dai cittadini (vedi i casi di Porto Alegre, Belem e la quasi totalità delle altre esperienze brasiliane).

Le quattro dimensioni individuate da Cabannes si riferiscono a indicatori empirici e, come abbiamo tentato di dimostrare, contribuiscono a dare una chiave di lettura molto dettagliata delle innumerevoli differenze presenti all'interno dei processi di implementazione di questi strumenti. Queste differenze

relative a quelli che potremmo definire aspetti “formali” si dimostrano però insufficienti a spiegare non solo la diversità delle modalità di conduzione di questi strumenti, ma anche, e soprattutto, l’ampia varietà di risultati raggiunti dai medesimi.

Per comprendere più a fondo gli aspetti appena richiamati dobbiamo ora rivolgere l’attenzione a quelle che possono essere definite le “pre-condizioni” in grado di plasmare e dirigere questo processo e la qualità degli obiettivi che si prefigge di conquistare.

3.3.1 Risultati e variabili esplicative.

Così come abbiamo riscontrato numerose diversità nell’implementazione locale di questa pratica partecipativa, anche i risultati e gli obiettivi raggiunti attraverso di essa lasciano un ampio margine di variabilità.

Gli studi e le analisi relativi ai Bilanci Partecipativi hanno iniziato ad occuparsi solo di recente della comparazione fra i casi presenti all’interno dei diversi contesti locali e nazionali, dopo un primo periodo riservato all’approfondimento di singole realtà e, soprattutto, all’analisi dell’esperienza portoalegrense³⁵.

Questi studi comparativi mostrano come spesso, fuori del Brasile, l’introduzione del BP sia stata accompagnata da indifferenza e ostilità da parte degli attori politici, da una mancanza di competenza delle burocrazie locali e da poca trasparenza nell’utilizzo di criteri per la distribuzione delle risorse,

³⁵ vedi S. Baierle, 1998, “The Explosion of Experience: The Emergence of a New Political Ethical Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil.” In *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, ed. Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, and Arturo Escobar, Boulder, CO: Westview; 2003, “The Porto Alegre Thermidor? Brazil’s ‘Participatory Budget’ at the Crossroads.” *Socialist Register* 300–22; G. Baiocchi, 2001, “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory” in *Politics and Society* 29 (1), pp. 43–72; L. Fedozzi, 1997, *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre and Rio de Janeiro, FASE/IPPUR/Tomo; A. Fung, and E.O. Wright. 2001. “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics and Society* 29 (1), pp. 5–41; T. Genro, and U. de Souza, 1997, “Orçamento participativo: A experiência de Porto Alegre”, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

facendo perdurare in questo modo la presenza di pratiche clientelari e di meccanismi di interazione basati sulla corruzione³⁶.

In alcuni casi il BP non è stato capace di interagire positivamente con piani di sviluppo locale di lungo periodo, dimostrando che le intenzioni dei suoi partecipanti non andavano oltre il mero raggiungimento di interessi o bisogni “parrocchiali”. In altri questo strumento si è rivelato troppo legato al partito politico che lo aveva introdotto, risultando così incapace di istituzionalizzarsi come solido percorso in vista di una buona *governance*.

Laddove poi i BP sono stati avviati in seguito a riforme legislative provenienti dal governo centrale, come ad esempio in Guatemala, gli istituti partecipativi previsti in questi documenti (come ad esempio i consigli di bilancio) rivestono un ruolo puramente formale e sono percepiti dagli attori politici locali come veri e propri obblighi amministrativi piuttosto che come occasioni per incrementare la partecipazione e, con essa, le prestazioni dell’ente³⁷.

Nonostante vi siano evidenze che dimostrano come i BP possano fallire nel raggiungimento di alcuni degli obiettivi che tradizionalmente accompagnano la loro introduzione, sono però rari i casi in cui l’implementazione di questo strumento abbia riportato esiti negativi in tutte le dimensioni abbracciate dallo stesso. Può accadere infatti che, a fronte di una partecipazione di modesta entità, la pratica dia un buon esito dal punto di vista del rinnovamento e della trasparenza amministrativa, come anche che, nonostante il numero dei partecipanti aumenti nel corso dei cicli di bilancio, le risorse destinate alla decisione popolare rimangano sostanzialmente invariate.

Numerosi studiosi hanno perciò iniziato a rivolgere la loro attenzione non solo alle differenti modalità con cui questi strumenti vengono messi in atto, ma anche, e soprattutto, sulle variabili sostanziali che determinano la buona riuscita di queste esperienze.

³⁶ vedi B. Goldfrank, 2007, “*Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budget*”, in A. Shah (a cura di), *Participatory Budgeting*, Washington D.C., The International Bank of Reconstruction and Development, cap. III, p. 103.

³⁷ vedi P. Alcaraz e L. López, 2004, “A General View of the Institutional State of Decentralization in Guatemala.”, in *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, ed. Joseph Tulchin and Andrew Selee, Washington, DC, Woodrow Wilson Center, p.249

Secondo Wampler³⁸ la spiegazione di un buon esito di un BP deve essere ricercata attraverso l'analisi di 5 variabili: il disegno istituzionale; il tipo di appoggio che lo strumento riceve da parte non solo degli organi di governo, ma di tutti i soggetti che fanno parte dell'amministrazione; la configurazione delle forze che si sviluppano nella società civile; le risorse finanziarie dell'amministrazione locale; infine la durata temporale dell'esperienza.

Il disegno istituzionale può essere interpretato come l'insieme di regole che danno vita ad un BP, individuandone poteri e limiti in ambito decisionale e partecipativo; ovviamente in base ai contenuti di questo insieme di regole i suoi risultati saranno più o meno capaci di apportare cambiamenti a livello di distribuzione del potere e delle risorse. Laddove queste norme favoriscono un ampio livello di partecipazione e mobilitazione, gli attori coinvolti, sia a livello politico che sociale, si attiveranno non solo per selezionare le priorità, ma anche per garantirne l'esecuzione una volta superato lo stadio propositivo. Quando invece mobilitazione e partecipazione sono lasciate nelle mani di un gruppo ristretto di rappresentanti, come nel caso del BP di Recife, il sistema di selezione canalizza la partecipazione verso un corpo ristretto limitando in questo modo la possibilità di pressione dei gruppi nel caso in cui l'amministrazione non realizzi le proposte provenienti dal BP. Oltre alle norme che stabiliscono il grado di partecipazione e di mobilitazione, altre regole importanti che incidono sul risultato del processo sono il numero di zone in cui il territorio municipale viene suddiviso, i soggetti deputati a modificare il regolamento interno del BP e i poteri conferiti ai Consigli del BP.

Altro fattore decisivo è il tipo di appoggio ricevuto da parte del partito o della coalizione di governo: l'introduzione del BP normalmente comporta una ridefinizione dei rapporti fra esecutivo e legislativo, fra rappresentanti eletti e cittadini e fra amministrazione e apparato burocratico di un ente. Se il partito o la coalizione di governo non dimostrano sufficiente compattezza al loro interno rispetto alla volontà di introdurre e portare avanti un'esperienza di BP, è molto probabile che i risultati saranno modesti a causa delle resistenze che questo strumento incontrerà a livello burocratico e politico (maggioranza consiliare e giunta).

Anche la società civile svolge, come abbiamo già ricordato, un ruolo di primaria importanza, non solo in qualità di attore di primo piano nella fase propositiva antecedente all'introduzione di questa pratica,

³⁸ B. Wampler, *Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*, p. 55 e ss.

ma anche in quella attuativa: un ampio grado di partecipazione e la presenza di attivisti che si interessano e seguono le varie fasi che compongono un BP significa realizzare concretamente la possibilità di un maggior controllo sociale sulle azioni dei rappresentanti politici e una maggiore trasparenza dell'intero processo. Laddove la società civile è debole, o i suoi rappresentanti non dimostrano particolare fiducia nell'amministrazione locale, anche in presenza di una volontà politica forte a sostegno di questa pratica, i risultati non potranno che essere al di sotto delle aspettative.

L'abilità dell'amministrazione municipale di implementare progetti di politiche pubbliche selezionati dai partecipanti di un BP è una fra le variabili più importanti per spiegare la buona riuscita di questi esperimenti: anche se un BP può essere introdotto come strumento per trovare soluzioni condivise all'interno di un quadro di dissesto finanziario, è molto più probabile che gli esiti migliori si avranno in quei casi in cui le risorse messe a disposizione siano di entità tale da permettere non solo un'effettiva traslazione di poteri decisionali, ma anche una traduzione concreta di tali poteri in opere pubbliche e servizi.

La durata del processo (intesa come il numero di anni trascorso dal suo primo ciclo di attuazione) è la quinta variabile considerata da Wampler: nonostante non dia per scontato che la continuità contribuisca a produrre risultati migliori, egli ritiene che, vista la complessità di questo strumento, una valutazione effettiva dei suoi risultati non possa che esser data dopo un certo numero di cicli (5/7) nel corso dei quali questa pratica partecipativa avrà il tempo di stabilizzare i suoi rapporti sia nei confronti dei cittadini e delle organizzazioni della società civile sia verso l'apparato burocratico e amministrativo di un municipio. Lo stesso Wampler ricorda infatti come anche a Porto Alegre i primi cicli di BP furono affrontati superando numerose difficoltà, e che solo dopo il 1992 questo strumento incominciò ad emergere come asse portante per la definizione delle politiche pubbliche non solo da parte dei suoi partecipanti, ma anche, e soprattutto, all'interno dell'amministrazione³⁹.

Le variabili appena menzionate devono essere integrate da almeno altri due fattori, che troviamo esposti in una ricerca comparativa condotta da Goldfrank sui casi di Porto Alegre, Montevideo e

³⁹ cfr. L. Fedozzi, 1998, *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

Caracas⁴⁰. I BP in queste città hanno infatti prodotto esiti diversi: Porto Alegre è riuscita a rivitalizzare il ruolo della cittadinanza, ad aprire l'amministrazione locale al controllo pubblico e a rispondere alle richieste provenienti dai settori meno sviluppati della città; a Montevideo e Caracas invece, nonostante l'introduzione del BP abbia favorito una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione, i rimanenti obiettivi non sono stati raggiunti.

Questa differenza di esiti si è avuta, sostiene Goldfrank, nonostante chiare similitudini per quanto riguarda fattori come la volontà politica, livello di capitale sociale e disegno istituzionale. Anche dal punto di vista temporale si deve notare come tutti e tre le esperienze iniziarono più o meno contemporaneamente (1989 a Porto Alegre, 1990 a Montevideo e 1993 a Caracas), annullando di fatto la variabile relativa all'anzianità del processo. Infine, da un punto di vista di risorse a disposizione la città di Porto Alegre ha visto avviare il BP in una situazione di grave dissesto finanziario, come ricordato precedentemente, cancellando in questo modo qualsiasi dubbio circa una posizione di vantaggio rispetto agli altri casi comparati.

La differenza relativa all'esito di questi tre casi è da ricercare dunque in due ulteriori variabili: il livello di decentramento amministrativo concesso agli enti locali dalle istituzioni centrali e il grado di istituzionalizzazione dei partiti di opposizione

Laddove infatti i programmi partecipativi hanno incontrato partiti di opposizione deboli e scarsamente istituzionalizzati, come a Porto Alegre, la loro implementazione è risultata più facile e meno contestata politicamente. La difficoltà di organizzare azioni di mobilitazione nei confronti dell'opinione pubblica contro questi strumenti di partecipazione, così come l'impossibilità di mettere in campo strategie efficaci di opposizione all'interno delle arene politiche istituzionali hanno senza dubbio pesato positivamente sull'esito del processo e sulla sua capacità di protrarsi nel tempo.

Anche il grado di autonomia riservato all'ente locale in termini di politiche fiscali e, più in generale, finanziarie ha contribuito in termini sostanziali, secondo Goldfrank, a determinare la riuscita o meno di queste pratiche. Nel caso delle esperienze brasiliane un maggior decentramento amministrativo legato al riconoscimento di un livello di autonomia finanziaria adeguato ha permesso agli

⁴⁰ B. Goldfrank, 2006, op. cit.

amministratori locali una gestione delle risorse da indirizzare attraverso la pratica dei BP con un più alto grado di indipendenza nei confronti dei centri amministrativi di livello superiore.

A conclusione possiamo dunque sintetizzare quanto emerso da questa analisi comparata dei B.P. sudamericani affermando che l'esito di queste pratiche dipende, indipendentemente dalle differenze tecniche e procedurali (periodo dell'anno in cui si tengono le assemblee, suddivisione territoriale, criteri adottati nell'individuazione delle priorità, etc) con le quali questi strumenti vengono adottati, in primis dalla volontà politica dei partiti e delle istituzioni di governo e dal grado di mobilitazione con cui la società civile sollecita o risponde alla loro introduzione.

Autore	Variabili	Casi Analizzati
Wampler	Disegno Istituzionale	Porto Alegre Ipatinga Recife Belo Horizonte Santo André San Paolo Blumenau Rio Claro
	Supporto Politico-Amministrativo	
	Struttura della Società Civile	
	Risorse Finanziarie	
	Durata Temporale	
Goldfrank	Livello di Decentramento Amministrativo	Porto Alegre Montevideo
	Istituzionalizzazione dei Partiti di Opposizione	Caracas

Tabella n. 3 Le variabili esplicative dei Bilanci Partecipativi

Nonostante queste siano le due variabili che maggiormente gravano sull'esito di questi processi, ad esse se ne affiancano altre che, pur non essendo necessarie in un primo momento, diventano cruciali nelle fasi successive. In particolare abbiamo visto come la qualità del decentramento amministrativo e l'autonomia finanziaria dell'ente siano decisive tanto quanto la disponibilità di risorse, il ruolo giocato

dai partiti di opposizione, il grado di competenza e la disponibilità ad accompagnare il processo da parte del personale amministrativo.

3.4 I Bilanci Partecipativi in Europa.

Negli ultimi dieci anni i Bilanci Partecipativi hanno trovato in Europa un terreno estremamente fertile per la loro diffusione. Le ragioni che spiegano una tale crescita sono da ricercare in un aumento generalizzato di interesse a livello politico (centrale e locale) nei confronti di tutti quegli strumenti di *governance* in grado di recuperare il gap sempre più ampio venutosi a creare fra istituzioni rappresentative e cittadini e di assicurare maggior efficienza, efficacia e legittimazione alle decisioni dei governi locali.

Oltre ad un interesse “politico”, la diffusione dei BP è profondamente legata all’azione di quella galassia di attori sociali legati al movimento altermondista, i quali attraverso la creazione di reti informazionali, organizzazione di eventi, manifestazioni, tavoli di incontro tematici e altre forme di azioni di sensibilizzazione, hanno contribuito in maniera decisiva alla diffusione del modello gestionale e partecipativo realizzato a Porto Alegre.

Un contributo non certo di secondo piano è pervenuto anche dall’opera di esperti e studiosi che, all’interno dei poli universitari o costituendo associazioni (come ad esempio la rete francese “Democratizzare radicalmente la democrazia”, o l’associazione italiana “Rete del Nuovo Municipio”), hanno di fatto favorito il rapido diffondersi, seppur a livello conoscitivo, del BP.

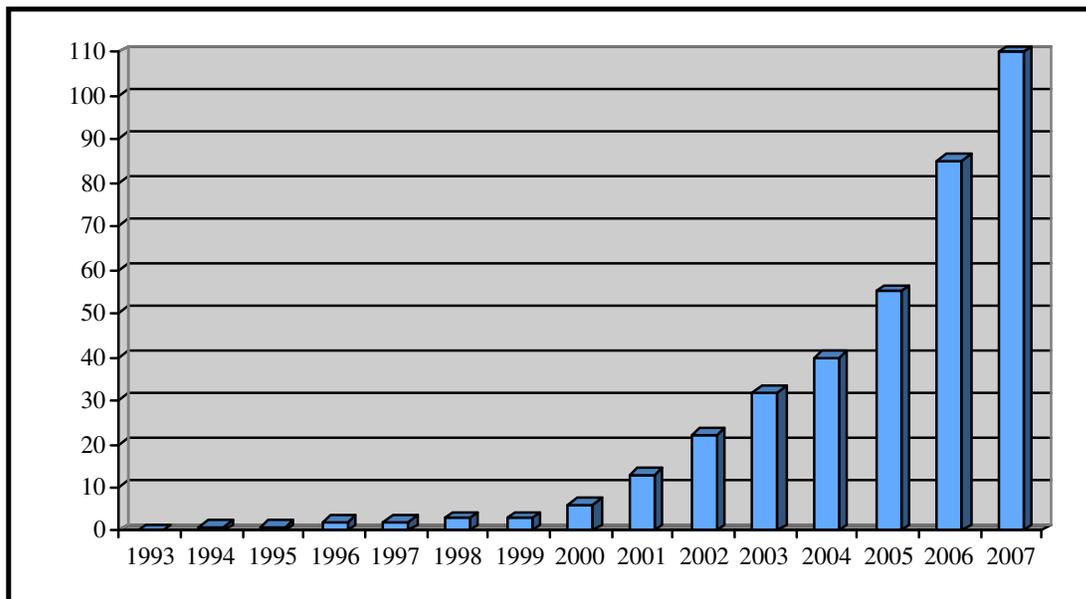


Grafico 2. I Bilanci Partecipativi in Europa

(Fonte: elaborato su dati Syntomer)

Nonostante l'interesse rivolto all'analisi di questi strumenti di partecipazione da parte del mondo accademico e degli istituti di ricerca al momento possiamo contare su un'unica ricerca comparata avente come contesto l'ambito europeo. Nella maggior parte dei casi le analisi fin qui prodotte analizzano infatti singole esperienze o al massimo un numero ristretto di casi all'interno di un unico ambito nazionale, per non citare le inchieste comparative che richiamano i BP confrontandoli con altri strumenti partecipativi o deliberativi.

In questo paragrafo dunque ci serviremo dei dati e della lettura derivante dalla ricerca prima menzionata, coordinata da Yves Sintomer in collaborazione con Herzberg e Röcke⁴¹.

In base ai dati provenienti dalla ricerca appena menzionata il numero di bilanci partecipativi europei è passato dai 3 casi del 1999 ai più di 100 nel 2007, mentre la popolazione interessata da tali pratiche ha

⁴¹ Y. Sintomer, C. Herzberg e A. Röcke, 2008, *Democratie Participative et Modernisation des Services Publics: les affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, manoscritto in corso di pubblicazione. Da questa ricerca verranno ripresi i dati quantitativi presenti nel presente paragrafo.

ampiamente superato i 6,5 milioni di abitanti, concentrati soprattutto in paesi come la Spagna, il Portogallo e l'Italia.

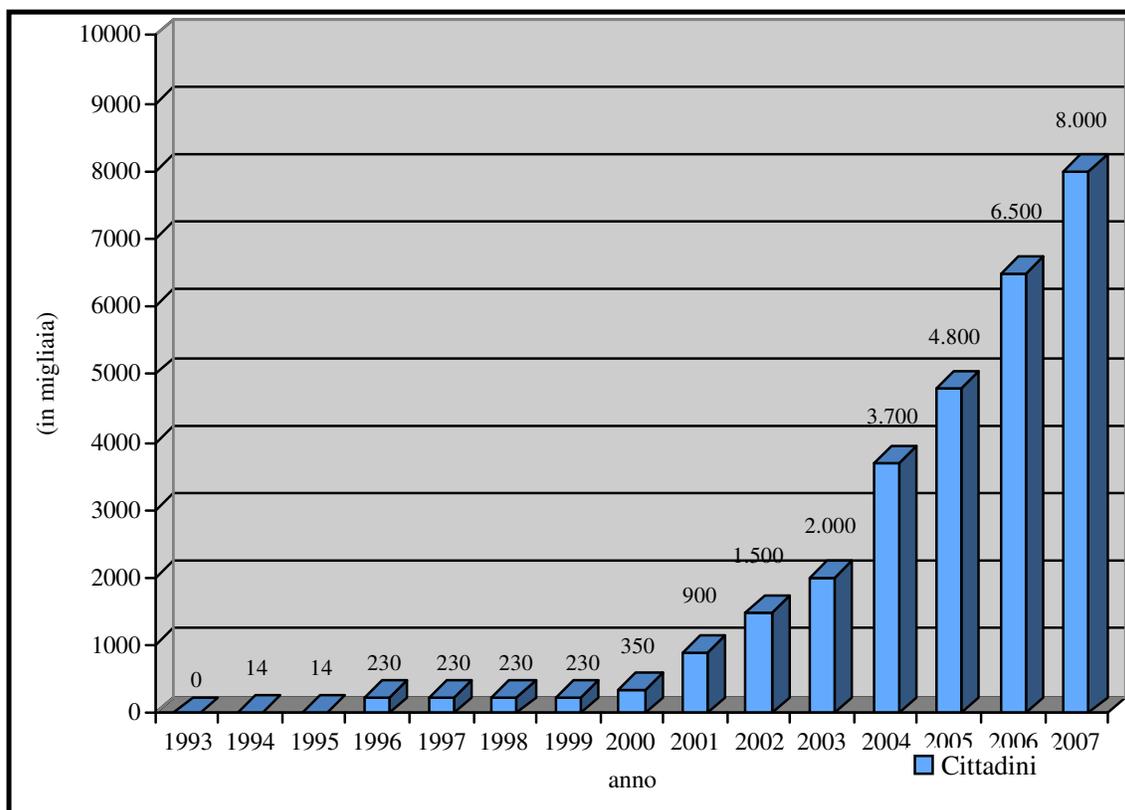


Grafico 3. Popolazione europea interessata dagli esperimenti di BP

(Fonte: elaborato su dati Syntomer/Rocke)

Le altre nazioni interessate sono la Germania, la Francia, il Belgio, l'Inghilterra, la Polonia, la Finlandia e, più recentemente (nel corso del 2008), la Grecia .

L'eterogeneità dei canali di diffusione di questo strumento così come le cause alla base della sua introduzione si sono ripercosse inevitabilmente sulle modalità di sperimentazione e gli scopi principali ricercati mediante la sua implementazione dando vita a modelli estremamente diversi.

Syntomer riassume queste differenze mediante la creazione di sei idealtipi (modelli) di procedure europee legate all'attivazione del bilancio partecipativo: da un lato abbiamo le esperienze spagnole e italiane, che sembrano essere le più vicine alle procedure e agli effetti riscontrati nelle esperienze sudamericane, e in particolare in quella di Porto Alegre.

In Francia, Olanda, Belgio e Portogallo i BP si integrano invece con meccanismi tradizionali e autoctoni (come i consigli di quartiere) e per questo tali procedure vengono ricomprese in quella che può essere definita una “partecipazione di prossimità”.

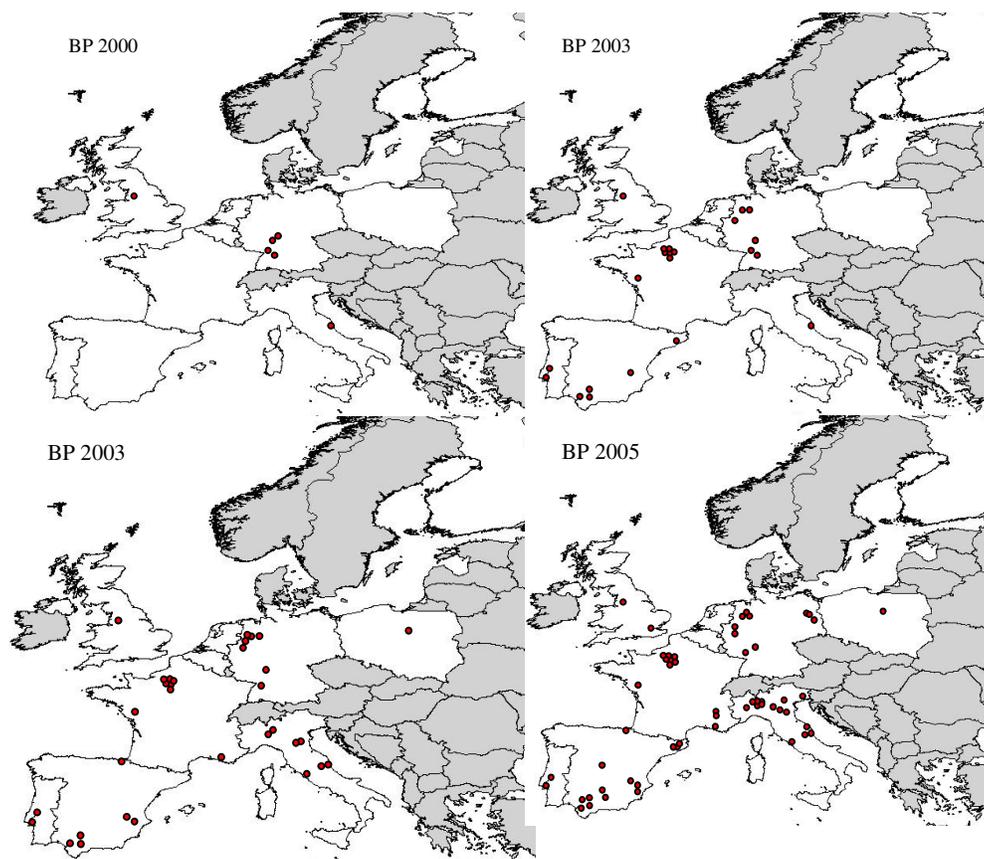


Grafico 4: I BP in Europa Fonte: Y. Syntomer, C. Herzberg, A. Rocke (2008)

Vi sono poi casi come quelli riscontrati in Finlandia o in Germania, in cui i dispositivi partecipativi vengono introdotti principalmente con scopi di ammodernamento della pubblica amministrazione (modernizzazione partecipativa). In Gran Bretagna e Polonia i casi analizzati sembrano porsi a metà strada fra un percorso di sviluppo di comunità (fondato su una forte dose di empowerment e di libera iniziativa lasciata alle comunità locali) e forme di partenariato pubblico-privato (una forma di gestione dei servizi che riprende molto da vicino le attuali tendenze legate al *new public management*) che

spingono l'autore a parlare di un vero e proprio "neoliberismo partecipativo". Alcune esperienze (come Madrid) sembrano indirizzarsi invece verso un più tradizionale modello neo-corporativo⁴².

Eterogeneo è anche il profilo dei comuni implicati nella sperimentazione dei bilanci: al loro interno troviamo città che superano ampiamente i 500 mila abitanti (come Roma, Siviglia o Berlino), così come cittadine di medie dimensioni (come Jetafe e Jerez in Spagna o Modena in Italia, comprese fra i 100 e i 200 mila abitanti) o piccoli comuni al di sotto dei 30 mila abitanti (Grottammare in Italia, Morsane-sur-Orge in Francia).

Anche dal punto di vista della situazione finanziaria che contraddistingue l'ente locale si rileva una forte discontinuità: si passa da un bilancio municipale di 42 € pro capite di Plock (Polonia) ad uno di quasi 4000 € a Venezia, mentre il rapporto fra debito e bilancio varia fra il 5.6% di Morsang (Francia) al 169.5% di Salford (Gran Bretagna).

I soli elementi di uniformità riscontrati nei casi esaminati dall'analisi comparativa condotta da Syntomer e dalla sua équipe si riferiscono al colore politico delle amministrazioni locali e alla provenienza della volontà di avviare questo strumento: quasi il 90% dei comuni o delle aree metropolitane interessate dall'implementazione di un BP sono infatti governate da partiti o da coalizioni di sinistra o di centro sinistra; dal punto di vista dell'origine del processo si è invece riscontrato che circa l'85% dei casi analizzati dimostra avere una provenienza top-down, mentre solo in tre comuni (Albacete e Cordoba in Spagna e Grottammare in Italia) questo strumento è stato introdotto grazie ad un processo che ha implicato una convergenza fra origini top-down (sistema politico) e bottom-up (società civile); in nessuno dei casi esaminati dalla ricerca tale percorso di implementazione ha avuto origine unicamente in seguito a pressioni indirizzate agli organi rappresentativi da parte dei cittadini.

La diversità di questi strumenti può essere ravvisata anche nelle dinamiche partecipative: in alcuni casi infatti a partecipare sono semplici cittadini, mentre in altri la partecipazione è per lo più affidata agli attivisti (Bobigny e Saint Denis) o a rappresentanti/appartenenti alla società civile organizzata (vedi Albacete). Nella maggior parte delle esperienze tedesche la partecipazione è legata invece a meccanismi di selezione per sorteggio (vedi Emsdetten, Hilden e Berlino-Lichtenberg), il che fa

⁴² Y. Syntomer, op. cit., cap. III, pp. 57-75.

avvicinare questo processo partecipativo a quello delle *planningzelle* allontanandolo in questo modo dalla matrice originaria “importata” dal Sud America.

Anche gli obiettivi che si pone l'amministrazione mediante l'implementazione di questo tipo di pratica sono, come ricordato, diversi: i casi francesi ad esempio dimostrano come a determinare l'avvio di queste pratiche siano soprattutto la volontà di recuperare il costante divario degli attori politici tradizionali in termini di rappresentanza e legittimazione, e di migliorare le prestazioni dell'amministrazione pubblica e della gestione locale attraverso l'integrazione delle esperienze quotidiane nelle politiche locali e il sostegno di vincoli orizzontali fra i diversi attori sociali; a questi scopi primari si deve aggiungere, soprattutto nei contesti prossimi all'area metropolitana di Parigi (vedi Bobigny e Saint Deny), la volontà di stemperare le relazioni sociali conflittuali presenti in questi luoghi, stabilendo un dialogo volto a generare un consenso e a rafforzare la convivenza e la solidarietà fra i gruppi sociali più svantaggiati.

Nonostante lo scopo politico appena accennato, le esperienze francesi sono però contraddistinte da una ferma volontà da parte dei partiti politici di non procedere a deleghe di poteri verso il basso, ma semmai di affiancare alle consuete modalità di gestione un ventaglio di opportunità consultive, di ascolto, attraverso le quali avvicinare le istituzioni rappresentative ai tessuti sociali locali.

A Saint Deny il BP è stato introdotto mediante assemblee tematiche che vertono sullo sviluppo strategico della città e su laboratori di bilancio nei quali i delegati discutono le proposte pervenute dai 14 distretti (circoscrizioni). Le proposte vengono poi presentate al momento della discussione consiliare vertente sull'approvazione del bilancio comunale. La procedura partecipativa è puramente consultiva e tende a posizionarsi come una pratica di ascolto che i rappresentanti politici rivolgono ai cittadini. Come nella maggior parte delle esperienze francesi, anche in questo caso il BP non rappresenta una pratica introdotta ex-novo, quanto piuttosto il tentativo di rimodellare le forme partecipative preesistenti (comitati di quartiere, fondi di quartiere, laboratori tematici, etc.) offrendo loro nuove opportunità derivanti da questo strumento.

Bobigny, così come il caso appena riportato, fa parte della cintura di comuni periferici che compongono l'area metropolitana parigina; anche in questo caso il comune è governato dal Partito

Comunista Francese, che nel 2002 ha introdotto il BP affiancandolo ad altre iniziative partecipative⁴³.

Il Sindaco incontra i cittadini, riuniti in assemblee aperte, ma la dimensione delle proposte e delle iniziative provenienti dai partecipanti rimane legata all'ambito micro-locale. Come riconosciuto dallo stesso Syntomer *“al di là delle questioni di prossimità, la mancanza di un disegno generale si fa sentire”*⁴⁴.

In entrambe le esperienze dunque, la pratica rimane troppo informale e strettamente consultiva. Anche quando al dispositivo partecipativo vengono affidati reali poteri decisionali, come nel caso dei c.d. fondi di quartiere (risorse messe a disposizione delle comunità locali mediante trasferimenti provenienti dallo Stato), l'ammontare di tali fondi è tutto sommato esiguo (la più alta somma messa a disposizione in rapporto al totale del bilancio municipale è stata di circa 360 mila euro, corrispondenti a circa l'1.5% degli investimenti, attribuita al comune di Roche-sur-Yon nel 2003).

I cittadini inoltre non sembrano essere in grado di proporre piani di sviluppo capaci di interessare l'intera area cittadina, rimanendo invece fermi su richieste micro-locali.

Queste esperienze non hanno dimostrato di poter promuovere una giustizia distributiva o una trasformazione nei rapporti di genere paragonabili ai casi sudamericani e possono essere sintetizzate come delle riunioni organizzate su scala municipale per attirare un pubblico popolare numeroso al fine di ristabilire un dialogo fra amministratori e cittadini. L'ipotesi è rafforzata dal fatto che non sembrano essere presenti dei meccanismi di auto-organizzazione da parte della popolazione partecipante. Inoltre la stessa non gioca alcun ruolo attivo nel processo di costruzione delle regole del gioco che invece rimangono di appannaggio esclusivo di decisioni provenienti dall'alto, a differenza di quanto abbiamo riscontrato nelle esperienze sudamericane (soprattutto brasiliane).

La paura della nascita di un contro-potere proveniente dagli strati popolari che partecipano a questa pratica inibisce le potenzialità riscontrate nei casi sudamericani. In Francia queste esperienze risentono dunque dei freni posti dagli stessi rappresentanti politici, i quali da un lato si impegnano ad avviare meccanismi partecipativi in grado di affiancarsi a quelli tradizionali, con lo scopo di allacciare un nuovo rapporto di fiducia con la popolazione, ma dall'altro, temendo che le derive partecipative

⁴³ Herzberg, C.; Allegretti G.(2004), *El 'retorno de las carabelas'. Los presupuestos participativos de america Latina en el contexto europeo*. Madrid: FIM, p.5.

⁴⁴ Y. Syntomer, op. cit., p. 96.

possano condurre ad una diversa distribuzione dei poteri decisionali, si assicurano contro questa eventualità impedendo qualsiasi tentativo di reale delega co-decisionale.

Questo non significa che l'introduzione di tali pratiche non abbia sortito effetti positivi, ma questi si riscontrano maggiormente nel campo amministrativo e in quello burocratico, piuttosto che nelle dimensioni politiche e sociali. A migliorare sono infatti le modalità di informazione e la trasparenza nella gestione dei fondi pubblici, che, come sostiene Syntomer, vanno a vantaggio non solo dei cittadini, ma degli stessi rappresentanti eletti (soprattutto nel caso dei consiglieri municipali) in quanto permettono loro un miglior grado di comprensione di documenti che in passato si sono rivelati spesso di difficile lettura (come lo stesso Bilancio e gli altri documenti di natura finanziaria)⁴⁵.

Nonostante questi importanti passi avanti in vista di una riforma sostanziale dei meccanismi di informazione utilizzati dalla pubblica amministrazione, non sembra che i BP in Francia abbiano contribuito a produrre modifiche più profonde a livello gestionale: la macchina burocratica rimane appesantita e inefficiente agli occhi dei cittadini. Si aprono spazi di ascolto delle problematiche pubbliche, ma i tempi di risposta e l'impegno del personale amministrativo non sembrano dimostrarsi adeguati alle aspettative degli abitanti, né tali discrasie hanno spinto ad una ridefinizione dell'organizzazione interna in vista di una maggiore trasversalità fra i diversi settori che compongono l'apparato amministrativo.

Inoltre, come afferma Allegretti, uno dei maggiori problemi resta il ridotto numero dei partecipanti che le esperienze in corso riescono a raccogliere, soprattutto laddove le tematiche di dibattito assumono valore cittadino, e non solo micro-zonale. A questo si aggiungono problemi metodologici: le modalità per ordinare le proposte in modo da conferire loro un ordine gerarchico sono poco chiare e questo non può che generare confusione e perdita di credibilità del processo.

A differenza di molte esperienze latinoamericane poi, la discussione difficilmente riesce ad uscire dalla voce "investimenti", per comprendere anche quella parte di bilancio municipale relativa alle spese correnti⁴⁶.

⁴⁵ Y. Syntomer, op. cit., p. 99.

⁴⁶ G. Allegretti, C. Herzberg, op. cit., p. 14.

Il tipo di BP attuato in Francia corrisponde, a livello idealtipico, a quella che Syntomer definisce come una partecipazione di “prossimità”: nato adattandolo ad esperienze pregresse, implementato come procedura top-down, con tematiche di ordine micro-locale, senza reali poteri decisionali e senza una gerarchizzazione delle proposte effettuata mediante criteri di giustizia sociale.

I riscontri positivi sembrano manifestarsi unicamente nella capacità di migliorare la comunicazione fra cittadini e rappresentanti politici e di aprire la strada ad una possibile modernizzazione amministrativa. Rimangono tuttavia debolezze marcate all’interno di questo idealtipo di BP, come ad esempio quella di non permettere un reale *empowerment* dei cittadini, così come quella di mostrare un certo grado di arbitrarietà nell’esito del processo.

Anche dal punto di vista deliberativo il carattere di tali pratiche risulta dunque mediocre, proprio per la mancanza di regole certe, di strutture formalizzate, di arene in cui i partecipanti sono messi nelle condizioni di comunicare in modo paritario sia fra loro che nei confronti dell’apparato politico-amministrativo.

La partecipazione di prossimità sembra essere l’idealtipo più diffuso fra le esperienze dei BP europei: anche nei casi portoghesi, olandesi e belgi la direzione presa da questi strumenti sembra avviarsi verso le caratteristiche delineate nel corso della descrizione degli esperimenti francesi.

A Mons (Belgio, 91 mila abitanti) le dinamiche partecipative sembrano essere le stesse: il BP si costruisce con l’obiettivo di mettere a disposizione dei cittadini fondi federali da impiegare nel recupero dei quartieri o comunque in ambito di sviluppo e progettazione locale; la partecipazione è scarsa così come debole risulta essere la qualità deliberativa all’interno degli incontri, le priorità espresse hanno portata micro-locale e si dimostrano incuranti di prendere in considerazione progetti di portata cittadina. Nessuno criterio atto ad una distribuzione delle risorse in grado di avvantaggiare le aree meno sviluppate o con maggiori problematiche sociali compare in questa esperienza.

Gli effetti dell’introduzione di questo strumento partecipativo sulla realtà politica e sull’organizzazione burocratica sono da considerare ancor meno incoraggianti di quelli incontrati nei casi francesi: l’incapacità di gestire tale strumento ha infatti portato ad una diminuzione del consenso dei cittadini nei confronti del partito che lo aveva introdotto (Partito Socialista), con il risultato che

nelle successive elezioni, pur ricevendo la maggioranza assoluta dei voti (51%), questa hanno registrato un calo di quasi 9 punti percentuali rispetto alla precedente tornata elettorale.

Non tutti i casi corrispondenti all'idealtipo denominato "partecipazione di prossimità" hanno però effetti così deboli sul contesto politico, amministrativo e sociale dei territori in cui vengono messi in opera: il caso di Palmela, una cittadina di circa 60 mila abitanti situata alla periferia di Lisbona, è in questo senso confortante.

La città è amministrata da una maggioranza di sinistra guidata dal Partito Comunista Portoghese, che nel 2002 ha deciso di creare un percorso partecipativo che pur avendo caratteristiche simili all'idealtipo di prossimità, si avvicina sensibilmente all'esperienza di Porto Alegre. I progetti di investimento vengono dapprima elaborati dall'esecutivo che li presenta ai cittadini avviando con essi una fase di discussione e di disposizione in ordine di priorità degli stessi. Dopo aver raccolto le indicazioni provenienti dalla popolazione, la proposta finale viene presentata e ulteriormente dibattuta mediante un'assemblea pubblica a livello cittadino. L'implementazione dei progetti viene controllata da alcune commissioni partecipative locali composte da delegati eletti nei quartieri, in collaborazione con un gruppo di tecnici incaricato di seguire l'intero bilancio partecipativo.

In questo caso non solo la partecipazione cittadina è stata mediamente più alta (circa il 4% della popolazione), ma i benefici a livello politico e burocratico sono risultati tangibili: la pratica ha avuto un certo impatto sulla modernizzazione amministrativa, semplificando alcune procedure, rendendo più trasparente la gestione e l'utilizzo dei fondi pubblici e permettendo una maggiore collaborazione fra i vari settori di cui si compone l'apparato amministrativo. Inoltre le commissioni di controllo hanno senza dubbio favorito l'*empowerment* dei cittadini, nonostante la pratica rimanga sempre ad un livello consultivo. Le dichiarazioni da parte dei rappresentanti politici di voler rafforzare il ruolo dei cittadini garantendo loro un maggior potere decisionale, fanno di questo caso un ibrido che, partendo da un livello di prossimità, intende dirigersi verso una forma realmente partecipativa di gestione delle risorse pubbliche locali.

In altri contesti, come la Germania e la Finlandia, i bilanci partecipativi rientrano in un insieme più ampio di strumenti adottati con fini di garantire un alto grado di trasparenza e di procedere ad una vera

e propria modernizzazione amministrativa, mentre passa in secondo piano l'esigenza di rendere i cittadini realmente partecipi delle decisioni pubbliche.

Più che rivolgersi a questi ultimi, le pratiche sembrano orientate a rispondere a criteri di *customer satisfaction*.

Per questo a Esslingen, Rheinstetten e in altre località tedesche questi strumenti partecipativi si basano su procedure di sorteggio atte ad individuare i soggetti chiamati a partecipare.

A Emsdetten (35 mila abit.) il bilancio si divide in tre fasi: la prima informativa, in cui ogni famiglia riceve un opuscolo dove vengono spiegati gli ambiti in cui è suddiviso il documento previsionale. La fase successiva, di natura consultiva, non si limita dunque a raccogliere pareri relativi alla voce investimenti, ma spazia sull'intero ambito della ripartizione delle finanze locali: nel corso di un seminario pubblico le informazioni vengono approfondite e ciascun cittadino sorteggiato può presentare proposte, che trovano successivamente una sintesi in un documento presentato agli amministratori. La fase di rendicontazione si effettua mediante la stesura di un rapporto che dà conto dell'eventuale presa in considerazione delle proposte popolari, accompagnato da commenti di tutti i partiti politici presenti nel Consiglio Comunale.

Nel caso delle esperienze tedesche la partecipazione è di natura meramente consultiva, e alla società civile organizzata non è lasciata alcuna autonomia in relazione alla possibilità di intervenire sulle procedure che regolano i meccanismi di partecipazione. Questo ovviamente comporta che l'esito del processo viene a dipendere unicamente dalla volontà politica e dagli standards di trasparenza, efficienza ed efficacia che gli amministratori intendono realizzare attraverso l'apertura della macchina amministrativa.

Le esperienze inglesi (Salford e Bradford) si caratterizzano invece per il loro avvicinarsi all'idealtipo dello "sviluppo di comunità": in questi casi mediante tale pratica partecipativa vengono gestiti fondi di provenienza municipale o scaturiti da programmi nazionali destinati allo sviluppo e all'implementazione di progetti o servizi a livello di quartiere. La particolarità di questo modello è di fondare la partecipazione sulle organizzazioni di quartiere, i cui delegati formano un consiglio a livello municipale che ha il compito di gerarchizzare i progetti. Oltre a questo compito, il consiglio è incaricato di occuparsi della realizzazione delle opere.

In questo senso il livello di *empowerment* prodotto dalla pratica partecipativa è molto alto, così come di notevole portata risultano essere il grado di autonomia raggiunto dalla società civile organizzata e la capacità di rinforzare il tessuto associativo che l'applicazione di una simile procedura permette.

Le esperienze di "*community development*" marginalizzano però la figura del cittadino non organizzato e inoltre non sembrano permettere l'evoluzione verso proposte di sviluppo capaci di estendersi ad una dimensione cittadina. Questo comporta inevitabilmente il rafforzarsi di interessi particolaristici e di una partecipazione di tipo parrocchiale.

Gli idealtipi definiti come "partenariato pubblico-privato" e "partecipazione di interessi organizzati" sono stati inseriti più come riferimenti teorici che volevano riassumere possibili tendenze in cui muovevano esperienze come quella polacca di Plock o quella spagnola di Madrid, ma gli stessi autori, considerando l'attuazione estremamente recente di questi casi e le loro caratteristiche procedurali e partecipative, sembrano non considerare le esperienze avviate in queste città come veri e propri BP.

Arriviamo infine all'idealtipo che più ci interessa per i fini della nostra ricerca: le sue caratteristiche fanno sì che possa infatti venir definito il modello "Porto Alegre adattato all'Europa".

I casi europei che tendono alla tipologia portoalegrense si riscontrano soprattutto in Spagna e in Italia, i paesi in cui i BP hanno avuto, fra il 2000 e il 2007, la maggior diffusione.

Questo tipo di BP si caratterizza per essere una procedura che rompe gli schemi tradizionali di partecipazione e di interazione fra sistema politico-amministrativo e cittadinanza. L'idea di far partecipare i cittadini alla ripartizione delle risorse finanziarie è strettamente legata al trasferimento di competenze decisionali verso la società civile e alla promozione della giustizia sociale.

Le associazioni giocano dunque un ruolo centrale, senza però monopolizzare le fasi partecipative come avviene ad esempio nel modello del *community development* o in quello neocorporativo (partecipazione di interessi organizzati).

Le procedure risultano piuttosto standardizzate e gli ambiti tematici non si rivolgono unicamente a livello di quartiere, ma abbracciano anche l'intera dimensione cittadina. La qualità della deliberazione è mediamente più elevata rispetto a quella riscontrata negli altri modelli e questo sia perché il percorso partecipativo risulta essere più aperto, sia perché lo stesso ha una durata temporale che affianca tutte le fasi di elaborazione del documento di bilancio, offrendo in questo modo maggiori possibilità di

partecipazione. Inoltre questo modello gode di una maggiore autonomia decisionale, sia per quanto riguarda la possibilità di modificare le procedure, sia per i vincoli che legano le decisioni scaturite da questo percorso con quelle successivamente prese dagli organi politici rappresentativi. Questi poteri di co-decisione stimolano, teoricamente, la partecipazione e possono condurre a risultati sostanziali in termini di giustizia sociale.

Dedicheremo il successivo capitolo alla verifica di tali presupposti all'interno di un'analisi di quattro casi di studio italiani, in questa parte forniremo invece la descrizione di alcuni casi spagnoli esaminati nella ricerca di Syntomer.

Siviglia, con i suoi 700 mila abitanti, è la città europea più grande in cui si stia sperimentando un BP (a Roma, così come a Berlino, la pratica è stata avviata a livello sub-municipale non coprendo perciò l'intera area urbana). Il BP è stato introdotto nel 2004 e il suo ciclo inizia ogni anno nel mese di marzo con delle assemblee di quartiere dove vengono presentati differenti progetti e vengono eletti i delegati che andranno a comporre il consiglio di bilancio (uno per ogni quartiere e uno per le aree tematiche cittadine). La gerarchizzazione delle proposte viene effettuata mediante un sistema multicriteri messa a punto con lo scopo di favorire un'equa distribuzione delle risorse, concentrando i maggiori interventi in quelle aree maggiormente interessate da fenomeni di degrado urbano e sociale. Nel corso del primo anno di sperimentazione sono stati approvati più di 200 progetti, per un totale di 12 mln di euro di investimenti. Le procedure metodologiche di formulazione delle priorità, così come il controllo e la rendicontazione dei servizi e delle opere individuate mediante il percorso partecipativo sono affidati a commissioni composte per lo più da cittadini attivi, che hanno il compito di mantenere un contatto costante con il resto della cittadinanza⁴⁷.

Il caso di Puente Gentil (una cittadina Andalusia di circa 30 mila abitanti) dimostra come l'introduzione di riforme amministrative realizzate in concomitanza all'introduzione di meccanismi partecipativi possano generare ottimi risultati a livello gestionale senza rinunciare al perseguimento di principi quali quello della giustizia sociale e dell'*empowerment* cittadino: il sindaco di questa città decise infatti di operare una riforma amministrativa privatizzando la gestione dei servizi locali, ma affiancò a tale decisione un meccanismo partecipativo di allocazione delle risorse e dei servizi basato

⁴⁷ Y. Syntomer, op. cit. pp. 133-35.

su rigidi criteri volti all'affermazione di una distribuzione indirizzata a colmare il divario esistente fra le varie zone della città il cui risultato ha portato ad un'azione amministrativa più rapida e ad un sensibile miglioramento delle condizioni di vita nelle zone periferiche.

Questo excursus relativo alle caratteristiche dei BP europei ci ha permesso di ricostruire il profilo frammentato ed estremamente eterogeneo che questi strumenti hanno assunto in questo continente. Dei differenti modelli proposti, le cui caratteristiche sono riassunte nel quadro sinottico presentato nelle pagine successive, i casi italiani e spagnoli sono quelli che più richiamano l'esperienza di Porto Alegre e che più si avvicinano alle caratteristiche e ai principi contenuti nelle teorie partecipative e deliberative della democrazia.

Questa corrispondenza fra strumento pratico e paradigma astratto ha spinto chi scrive a voler approfondire l'analisi delle esperienze empiriche con l'obiettivo di verificare non solo il grado di tale corrispondenza, ma anche di individuare gli eventuali ostacoli e/o gli impedimenti procedurali che creano quello scarto sufficiente per non poter parlare di una vera e propria identità.

IDEALTIPO	DOVE	ORIGINI	DIMENSIONE PROCEDURALE
DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA	Spagna, Italia	Dal modello di Porto Alegre, rappresenta una rottura con la tradizione europea, legata al movimento no global, procedure standardizzate	Organizzata su base di quartiere o città, possibili assemblee tematiche, partecipazione cittadina, 1 - 2 livelli di delega
DEMOCRAZIA DI PROSSIMITA'	Francia, Belgio, Olanda	Nasce da esperienze quali i consigli di vicinato o le organizzazioni di raccolte fondi di quartiere; rigenerazione delle politiche urbane attraverso la partecipazione; allargamento delle esperienze dal livello di quartiere a quello cittadino; nessuna procedura standardizzata.	Coesistenza di diversi strumenti partecipativi a differenti livelli territoriali, modelli assembleari diversi; aperti a tutti i cittadini interessati; esiste un ciclo di partecipazione; le forme di delega sono molto deboli
TAVOLI DI NEGOZIAZIONE PUBBLICO PRIVATA	Polonia	Versioni partecipative degli strumenti di relazione fra pubblico e privato; sono procedure proposte dai programmi internazionali di sviluppo; nessuna influenza del modello di Porto Alegre; procedure standardizzate dettate dall'ONU.	Si provvede a livello cittadino alla realizzazione di singoli progetti; Le riunioni sono chiuse; sono possibili interventi ciclici; un solo livello di delega.
CONSULT. SULLE FINANZE PUBBLICHE	Germania	Nato sull'esempio del modello di riforma amministrativa di Christchurch rappresenta una versione partecipativa degli strumenti di New Public Management, citizen juries e partecipative strategic planning rappresentano i modelli principali hanno 2 procedure standardizzate	Livello cittadino, aperte di solito a tutti i cittadini, nessuna ciclicità, nessuna forma di delega.
SVILUPPO DI COMUNITA'	Gran Bretagna	Procedure partecipative per gruppi di comunità; sviluppo di politiche urbane mirate soprattutto al potenziamento politico delle comunità; standardizzazione di procedure spesso sorte all'interno di ONG.	Uso di entrate non derivanti dal governo locale Riunioni aperte o mirate I gruppi implementano il progetto Due livelli: locale o cittadino
NEOCORPORATIVISMO	Spagna (Madrid)	Forme tradizionali di accordo neo-corporativo nei settori sociale ed economico; Pianificazione strategica o Agenda 21; Procedure che vedono la sola partecipazione di Associazioni locali; alcune influenze derivanti dai programmi di sviluppo	A livello cittadino ma anche locale; possibili incontri tematici; Incontri fra le parti, ma il governo locale è l'attore centrale; 1 livello di delega; ciclo di partecipazione

IDEALTIPO	DOVE	Tipo di Deliberazione	Ruolo della Società Civile
DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA	Spagna, Italia	Avviene sugli investimenti, si discutono investimenti con livelli di priorità e differenti gradi di specificità (anche questioni generali), c'è un apparato normativo che regola la partecipazione, qualità della deliberazione medio-alta, esistenza di criteri distributivi	Il mondo degli affari è escluso, partecipano soprattutto cittadini "attivi" con la presenza di un ruolo, informale, di cittadini organizzati, la s.c. influenza la metodologia del processo, sussiste un'autonomia procedurale della s.c., ci sono competenze rispetto alla decisione finale, forte responsabilità
DEMOCRAZIA DI PROSSIMITA'	Francia, Belgio, Olanda	Si delibera su investimenti a livello locale, progetti concreti e pianificazione strategica realizzabile; non ci sono gradi di priorità; regole molto informali; qualità della deliberazione medio-bassa; nessun criterio distributivo.	Il mondo degli affari è escluso dalla partecipazione; soprattutto cittadini "attivi" con un basso grado di partecipazione di quelli organizzati; bassa influenza sulla metodologia; influenza sulle decisioni è solo a livello consultivo; responsabilità medio-alta a livello di vicinato.
TAVOLI DI NEGOZIAZIONE PUBBLICO PRIVATA	Polonia	La discussione avviene su singoli progetti finanziati con denaro proveniente dall'estero, forte dimensione economica, nessuna relazione col bilancio municipale; presenza di priorità da rispettare; esistenza di un corpo normativo al quale attenersi; qualità deliberativa medio-alta; criteri di azione affermativa possibili.	La società civile ha un ruolo secondario e una debole capacità di autonomia; partecipano soprattutto organizzazioni del terzo e quarto settore, le autorità locali, le org. Internazionali e le ONG.; la capacità di rispettare e implementare gli accordi presi è variabile.
CONSULT. SULLE FINANZE PUBBLICHE	Germania	Si tratta di mera opera di informazione o sull'andamento generale della situazione finanziaria o su servizi concreti; le varianti tematiche sono due: valutazione di servizi pubblici e istituzioni e bilanci; si discutono progetti o investimenti senza priorità; è possibile l'esistenza di un regolamento; bassa qualità deliberativa; nessun criterio distributivo.	Marginalità degli affari; partecipano volontari o cittadini comuni espressamente selezionati attraverso sorteggi; l'influenza è solo a livello consultivo; livello di attendibilità e corrispondenza medio-basso.
SVILUPPO DI COMUNITA'	Gran Bretagna	Investimenti o progetti specifici e concreti per gruppi mirati; Priorizzazione dei progetti; Probabile esistenza di un regolamento; Qualità deliberativa medio-alta; Criteri distributivi o affermativi possibili;	Affari esclusi o marginali; Partecipazione di cittadini organizzati a livello micro-locale; Possibile influenza della società civile sulla metodologia; Forte capacità procedurale da parte della s.c.; Competenza sul processo decisionale; Affidabilità di realizzazione variabile.
NEOCORPORATIVISMO	Spagna (Madrid)	Discussione di priorità generali o pianificazione strategica; Regole di partecipazione semi-formali; Qualità deliberativa medio-alta; criteri di azione affermativa possibili.	Partecipa non solo la società civile ma anche le istituzioni locali e il mondo degli affari; Cittadini organizzati; Bassa autonomia procedurale della società civile; Normalmente procedure consultive; Possibilità di affidabilità nell'implementazione.

Capitolo Quarto

Contesto della ricerca e metodologia di analisi

4.1 Breve excursus sulla qualità della democrazia italiana.

Lo stimolo per una ricerca sulle nuove forme di partecipazione politica, con una specifica attenzione nei confronti di uno fra gli strumenti più innovativi introdotto negli ultimi anni nell'ambito della democrazia locale, nasce dalla consapevolezza di vivere all'interno di un momento storico difficile per quanto riguarda la qualità della democrazia in generale, e quella italiana nello specifico.

Il caso italiano sembra presentarsi come un vero e proprio esempio delle innumerevoli discrasie e dei molteplici paradossi che attualmente si presentano agli occhi dei ricercatori sociali interessati allo studio delle democrazie.

In questo paragrafo forniremo i dati relativi ad alcuni degli indicatori già individuati da Morlino e Diamond come propedeutici per rilevare il grado di democraticità (la qualità) di un regime politico che non si voglia limitare a rientrare unicamente nelle c.d. soglie minime.

La prima dimensione è quella relativa alla *Rule of Law*, a sua volta legata principalmente ad un significato procedurale di qualità¹.

Fra gli indicatori segnalati per misurare tale dimensione rientrano: il grado di corruzione negli apparati politici, giuridici e amministrativi; la ragionevole durata del processo penale e del contenzioso civile o amministrativo; la facilità di accesso dei cittadini alla giustizia in caso di contenzioso tra privati, ovvero tra privati e istituzioni; l'inesistenza di aree dominate da oligarchie o dal crimine organizzato.

L'Italia è uscita da poco meno di 15 anni da uno dei periodi più tormentati della sua storia repubblicana, apertosi nel febbraio del 1992 con l'arresto a Milano del presidente del Pio Albergo Trivulzio, Mario Chiesa, avvenuto nel corso dell'inchiesta giudiziaria denominata *Mani Pulite*, guidata da Antonio Di Pietro. Questa inchiesta ha portato alla luce una rete di corruzione (passata

¹ Vedi cap. I, pp. 40-41.

alla storia con il nome di *Tangentopoli*) i cui effetti hanno contribuito alla fine della cosiddetta Prima Repubblica attraverso la scomparsa dei principali partiti di governo, la DC e il PSI.

Furono coinvolti i vertici politici, finanziari ed imprenditoriali nazionali e nessuna testimonianza può rappresentare meglio lo stato di corruzione e di diffuso malcostume presente in quel periodo in Italia quanto l'ammissione fatta dallo stesso Bettino Craxi di aver ricevuto circa 100 milioni di dollari di fondi illegali destinati al partito.

Ma la giustificazione addotta dallo stesso Craxi in un intervento alla Camera dei Deputati risulta forse ancora più indicativa: “*lo facevano tutti*”.

Dodici anni dopo, nel 2005, Beppe Grillo acquistava un'intera pagina dell'Herald Tribune (le principali testate italiane avevano tutte rifiutato infatti di dare pubblicità alla notizia) per denunciare la presenza di 25 parlamentari in carica condannati in via definitiva², ai quali dobbiamo aggiungere 8 condannati in primo grado, 17 imputati in primo grado, 19 indagati in fase preliminare e 10 prosciolti per decorrenza dei termini di prescrizione.

I reati contestati vanno dalla corruzione (18) al finanziamento illecito (16), passando per la truffa (10), l'abuso d'ufficio (9), l'associazione mafiosa (8), la bancarotta fraudolenta e la turbativa d'asta (7), l'associazione a delinquere e il falso in bilancio (6)³.

Un secondo indicatore della *Rule of Law* è stato rintracciato nella qualità del sistema giudiziario, in particolare per ciò che riguarda la durata dei processi, la cui dilatazione temporale può produrre effetti di distorsione sul diritto delle parti ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.).

Nel 2007 un Procuratore aggiunto presso la Procura di Torino ha riunito in un volume una serie di testimonianze di un gruppo di giudici e pubblici ministeri che restituiscono un perfetto spaccato dello stato di asfissia in cui giace il nostro sistema giudiziario: mancanza di risorse, di personale, cavilli giuridici che impediscono di punire gravi illeciti, impunità per i reati contro l'economia e la pubblica amministrazione (destinati a cadere in prescrizione proprio per l'incongruenza fra i termini fissati per tali illeciti e la durata media dei processi), inefficienza delle amministrazioni giudiziarie, etc.

² fonte: *Corriere della sera*, 23 Novembre 2005.

³ fonte: P. Gomez, M. Travaglio, 2006, *Onorevoli Wanted*, Roma, Editori Riuniti.

Queste testimonianze, espresse sotto forma di brevi racconti che descrivono momenti di vita ordinaria all'interno dei nostri tribunali trovano conferma in un'indagine sulla durata dei processi (di natura penale) condotta dall'Eurispes che, secondo le parole dello stesso Presidente Gian Maria Fara, per l'ampiezza del campione, la sua dettagliata precisione, ed il fatto che esso sia stato raccolto nel più grande Tribunale italiano, conferisce ai risultati di questa ricerca una attendibilità ed una forza illustrativa del fenomeno di valore certamente generale⁴.

I risultati peraltro assumono un significato chiarissimo ed inequivocabile: il processo penale è paralizzato dalla catastrofica condizione della struttura amministrativa deputata a gestirlo; le garanzie processuali non svolgono, obiettivamente, alcuna influenza apprezzabile sui tempi di svolgimento del processo penale.

Il tempo che trascorre mediamente tra l'inizio di un'indagine ed il suo approdo in Tribunale risulta essere in media 2,7 anni per i procedimenti collegiali e 3 anni per i procedimenti monocratici. A questi tempi medi così calcolati, indicativi solo della fase di iscrizione del procedimento sui ruoli del tribunale, deve aggiungersi il tempo che mediamente trascorre tra tale iscrizione e la fissazione, dato ad oggi non conosciuto, ed ancora il tempo medio di durata del processo fino alla sentenza, che è stato ufficialmente indicato in 302 giorni per il rito monocratico, e in 560 giorni per il rito collegiale. In caso di rinvio ad altra udienza (emerso nel 69,7% dei casi), i tempi medi si attestano a 152 giorni per i procedimenti monocratici e 134 giorni per i procedimenti collegiali.

Le condizioni appena descritte fanno in modo che i procedimenti che si concludono con l'emissione di una sentenza ammontino al 28,6% del totale dei processi trattati.

La situazione di grave lesione dei diritti individuali dovuta ai ritardi con cui opera il sistema giudiziario italiano è giunta da tempo all'esame delle istituzioni europee: nel 2007 il Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa, dopo ben 2183 violazioni per la eccessiva durata dei processi, ha nuovamente sollecitato le autorità italiane a mantenere il loro impegno politico per risolvere il problema della lentezza delle procedure giudiziarie, denunciando che questo malfunzionamento, dovuto alla lentezza delle procedure della giustizia, rappresenta un importante pericolo per il rispetto

⁴ Eurispes, 2007, *Indagine sul processo penale*.

dello Stato di diritto⁵.

Concludiamo questa carrellata di dati relativi ad uno degli indicatori della *Rule of Law* fornendo qualche esempio comparativo fra Italia, Francia, Spagna e Germania relativo alla durata dei processi per alcune fattispecie: nel 2004, secondo la Commissione Europea per la Efficienza della Giustizia il tempo necessario per concludere una causa di licenziamento in primo grado in Italia è stato di 696 giorni, più del doppio che in Francia, quasi nove volte il tempo necessario in Spagna; nello stesso anno una causa di divorzio in primo grado è durata il doppio della media tra Francia, Spagna e Germania⁶.

Un terzo indicatore della dimensione della *Rule of Law* citato da Morlino è costituito dalla presenza sul territorio di aree dominate da oligarchie e/o da organizzazioni mafiose.

Non crediamo che, per il caso italiano, questo punto abbia bisogno di dati empirici a supporto di tale presenza.

La qualità si riferisce anche al risultato, e sotto questo profilo Morlino introduce la dimensione della *responsiveness* che può essere declinata per un verso attraverso il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dei loro rappresentanti, e per l'altro mediante il tipo di legittimità goduto dalle istituzioni politiche.

Questi indicatori possono essere misurati con il ricorso all'esito delle tornate elettorali in base all'assunto che più alto il livello di soddisfazione maggiori le possibilità di veder rinnovata la fiducia al governo e alla maggioranza parlamentare uscente, ma, viste le scadenze di questi avvenimenti centrali nella vita politica di un paese, il ricorso a strumenti ad hoc (quali i sondaggi) per misurare il grado di soddisfazione e di fiducia che i cittadini presentano nei confronti delle istituzioni sembra poter restituire un quadro evolutivo più dettagliato.

Nel caso in cui volessimo comunque ricorrere ad un esame dell'esito fornito dalle urne elettorali, i dati italiani degli ultimi 14 anni non forniscono risultati particolarmente apprezzabili: 5 elezioni politiche (1994, 1996, 2001, 2006, 2008) cinque differenti governi e maggioranze politiche che hanno dato vita ad un'alternanza perfetta fra centro-destra e centro-sinistra.

Se da una fiducia presunta (derivante da un'estrapolazione rispetto ai dati elettorali) passiamo ad una

⁵ Fonte: Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, risoluzione del 13.2.2007

⁶ Fonte: Rapporto della Commissione Europea per la Efficienza della Giustizia (CEPEJ), 2006.

misurazione ad hoc i risultati non cambiano.

Abbiamo già avuto modo di rilevare del resto come all'interno dei cosiddetti regimi democratici consolidati uno dei problemi più avvertiti sia proprio quello del rapporto di fiducia che intercorre fra cittadini e rappresentanti politici.

Nel caso italiano questo indicatore assume valori che non lasciano dubbi.

I dati raccolti a proposito nel corso di un'inchiesta campionaria condotta nel 2003 dall'Istituto Cattaneo, nell'ambito delle attività del suo Osservatorio sull'astensionismo elettorale, su un gruppo di oltre 500 elettori astensionisti certi e 500 votanti certi, eguali fra loro a coppie per età, genere e sezione di residenza, mostrano infatti come quasi il 60% di coloro che hanno partecipato alle elezioni dichiarati di avere poca o nessuna fiducia nel parlamento, percentuale che sale a più dell'80% se riferita ai partiti politici (vedi tabelle 1 e 2)⁷.

Tabella 1. Percentuale di votanti e non votanti che si dichiarano “molto” o “abbastanza d'accordo con i seguenti giudizi politici

	Ha votato	Non ha votato
La gente come me non ha nessuna influenza su quello che fa il governo	63,2	70,4
Talvolta la politica sembra così complicata che non si riesce a capire cosa sta succedendo	76,7	77,1
Le persone che eleggiamo al Parlamento perdono presto il contatto con gli elettori	87,8	88,4
I partiti sono tutti uguali	49,4	54,8
Chiunque va al potere cerca sempre di fare i suoi interessi personali	80,9	89,1
(N)	(542)	(520)

⁷ D. Tuorto, 2006, *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Tabella 2. Percentuale di votanti e non votanti con “poca” o “nessuna” fiducia nei confronti di alcune istituzioni.

	Ha votato	Non ha votato
Parlamento	58,0	67,5
Partiti	84,0	82,5
Partiti (nessuna fiducia)	28,5	33,5
Governo	63,7	72,5
Giunta del Comune	53,0	60,6

Fonte: D. Tuorto (2006)

L'esame dei dati ricavati da questa inchiesta riporta anche un giudizio non certo positivo per quanto riguarda il senso di efficacia politica da parte dei cittadini (che si lega alle possibilità di innescare processi di partecipazione attiva): solo un terzo degli intervistati si dichiara convinto che il suo attivismo possa influenzare in qualche modo le decisioni dei rappresentanti politici, e questa percentuale scende al 25% se la risposta proviene da coloro che si sono astenuti nel corso delle ultime elezioni a cui si riferiscono questi dati (politiche 2001).

Il quadro che ne emerge è che il mondo della politica risulta completamente distaccato dalla sua base elettorale e che lo stesso viene percepito come un sistema autoreferenziale, impegnato a perseguire interessi autonomi rispetto ai bisogni, alle esigenze e alle aspettative dei cittadini.

A simili conclusioni si approda anche esaminando i dati contenuti nei più recenti rapporti dell'Eurobarometro relativi ad un altro importante indicatore della qualità democratica esaminata da un punto di vista procedurale: la trasparenza.

In base ai risultati contenuti nell'ultimo rapporto realizzato nel periodo compreso fra marzo e aprile 2008 su un campione di circa 1000 unità, 4 italiani su cinque ritengono che le istituzioni italiane non funzionino in modo trasparente (83%).

Anche secondo queste stime la disillusione dei cittadini verso i soggetti e le istituzioni politiche italiane è in continua crescita: il Parlamento riscuote la fiducia soltanto del 16% degli intervistati (a

fronte del 27% registrato nell'ultimo rilevamento), e il governo appena del 15% (contro il precedente 25%). I partiti politici sono in assoluto il soggetto politico verso il quale gli italiani nutrono la più alta sfiducia (l'80% del campione afferma infatti di non fidarsi, mentre solo l'11% risponde positivamente).

Un'altra istituzione in costante calo di fiducia, anche in virtù dei dibattiti politici degli ultimi anni, è la giustizia: solo il 31% degli italiani ripone piena fiducia nei giudici e nei magistrati, a fronte di un 61% che esprime pareri negativi. Dobbiamo ancora una volta sottolineare poi come tale rilevazione appaia delineare un trend in crescita, visto che nel penultimo rilevamento le risposte orientate sulla fiducia erano il 33% del totale, e quelle critiche il 59%⁸.

Ulteriori prove del momento di crisi nei rapporti fra istituzioni e cittadini ci vengono fornite dai risultati dell'analisi della partecipazione elettorale e di quella relativa all'adesione ai partiti politici.

Nonostante l'Italia rimanga una delle democrazie con i più alti valori in termini di partecipazione elettorale, secondo l'Istituto Cattaneo le ultime elezioni politiche hanno riscontrato la maggior crescita di astensionismo mai registrata a partire dalle prime elezioni tenutesi nell'immediato dopoguerra, con un dato che ha sfiorato i 20 punti percentuali.

Nel grafico n.1 abbiamo disegnato la curva relativa all'andamento dell'astensionismo, calcolato a partire dalle elezioni del 1948, misurando i valori medi ottenuti nelle elezioni politiche tenutesi nel corso dei sei decenni che costituiscono la storia della nostra Repubblica.

Come si può facilmente osservare, a partire dagli anni settanta la curva assume un andamento progressivo e continuo con un tasso di crescita dell'astensionismo che varia fra i 30 e i 45 punti percentuali.

L'astensionismo si lega poi ad un altro fenomeno: la diminuzione della militanza politica all'interno dei partiti. In base alle indagini dell'Istituto IREF, realizzate nel periodo compreso fra il 1989 e il 2002, su un campione di 1000 intervistati, la percentuale di chi ha dichiarato la sua appartenenza ad un partito politico è passata dagli 8,3 punti percentuali del 1989 a solo il 3,1%⁹.

⁸ Eurobarometro 69, 2008, *Opinione Pubblica nell'Unione Europea*, pp. 30-37.

⁹ D. La Valle, 2006, *La partecipazione alle associazioni in Italia. Tendenze generali e differenze regionali*, in *Stato e Mercato*, n. 77, p. 285.

L'astensionismo elettorale in Italia

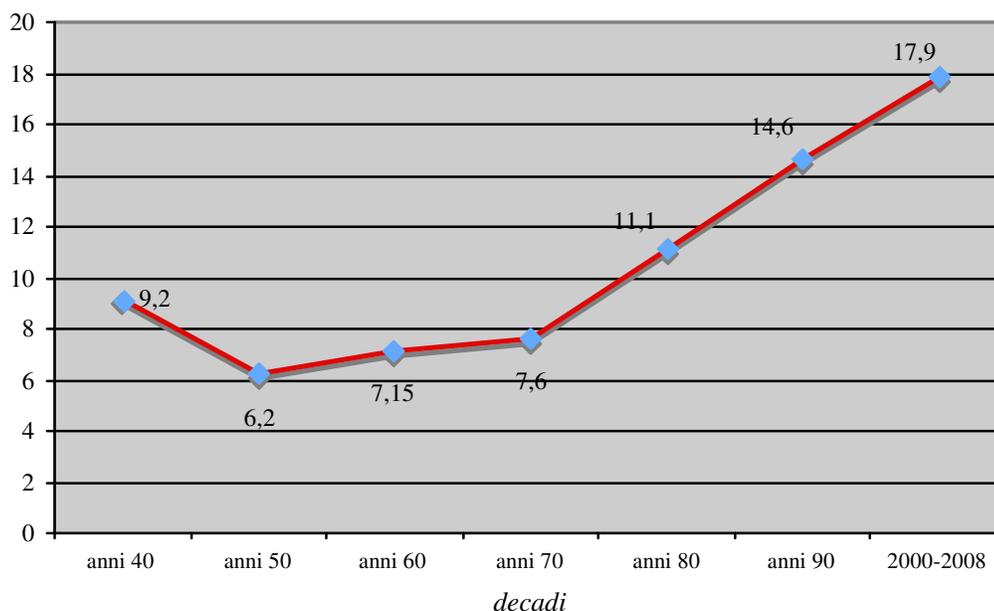


Grafico n. 1 L'astensionismo elettorale in Italia

Fonte: Elaborazione su dati dell'Istituto Cattaneo (2008)

Questa drastica riduzione della militanza all'interno di quelle che sono state tradizionalmente considerate le principali organizzazioni politiche non si accompagna ad una crescita della partecipazione all'interno del mondo dell'associazionismo sociale.

Secondo l'IREF la crisi di partiti, sindacati e associazioni professionali nel periodo 1989-2002 non è stata accompagnata da un'espansione dell'«associazionismo sociale», che nell'insieme mostra un andamento stabile, se non in leggero ridimensionamento rispetto alla prima metà degli anni '90.

Questo dato si riferisce non solo a coloro che dichiarano unicamente di far parte di un'associazione, ma anche dei cosiddetti attivisti, che invece vi svolgono funzioni effettive¹⁰.

Se compariamo i livelli italiani di adesione ad organizzazioni politiche o associazioni sociali con quelli delle altre nazioni europee L'Italia continua ad essere nella parte bassa della classifica – precede solo Portogallo, Ungheria, Grecia e Polonia – con percentuali che sono la metà di quelle della Germania e del Regno Unito. Il nostro Paese non è distante dalla media delle altre nazioni per

¹⁰ Ib. p. 284.

quanto riguarda i partiti politici (l'adesione in Italia è al 3,2% contro il 3,4% degli altri paesi; la partecipazione all'1,7% contro il 2,0%), le organizzazioni di aiuto umanitario e le organizzazioni professionali. Lo è solo un poco di più per quanto riguarda i sindacati mentre il distacco aumenta in maniera consistente negli altri casi (organizzazioni sportive, culturali, di consumatori, ambientaliste, amicali, scolastiche, religiose)¹¹.

Tabella 3
L'adesione alle diverse forme associative in Italia

Intervistati che hanno dichiarato di aderire ad associazioni (%)	1983	1985	1989	1991	1994	1997	1999	2002
Associazioni sociali	17,5	18,9	19,5	21,0	23,2	20,5	19,7	18,2
Partiti	-	-	8,3	8,1	5,1	3,6	4,7	3,1
Sindacati	-	-	19,1	19,5	16,4	14,4	10,6	12,4
Assoc. professionali	-	-	11,1	11,4	10,4	8,4	7,0	5,8
Cooperazione	-	6,4	6,8	7,1	6,0	-	-	-
Nel complesso	-	-	27,9	35,7	-	34,9	33,3	-

Fonte: IREF (2000); Caltabiano (2003); il campione utilizzato nelle ultime indagini è di 1000 soggetti; persone tra i 18 e i 74 anni.

Anche i dati ISTAT, ricavati dalle c.d. Indagini Multiscopo (particolarmente importanti in considerazione dell'ampiezza del campione utilizzato, 50 mila unità), segnalano come dal 1993 al 2002 l'impegno attivo degli italiani nelle associazioni sia rimasto nel complesso stabile (forse con una leggera diminuzione): la percentuale di intervistati che dichiarano di aver partecipato ad almeno una delle nove attività valutate nel questionario Multiscopo era del 22,1% nel 1993 ed è del 21% nel 2002¹².

¹¹ Vedi European Social Survey (ESS) 2002/03 www.ess.nsd.no/index.

¹² Istat, 2005, *Cultura, socialità e tempo libero. Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" Anno 2003*; le organizzazioni che rientrano nell'indagine multiscopo sono le seguenti: partiti

A fronte di una netta diminuzione della partecipazione in organizzazioni politiche o sindacali, si è registrato solo un modesto aumento di quella in associazioni che rientrano nella c.d. società civile: nel 2002 ha svolto attività gratuita e/o partecipato a riunioni all'interno di questo tipo di gruppi il 9,3% degli intervistati. La partecipazione a riunioni di associazioni culturali, ricreative e di altro tipo, ha invece riguardato il 7,9%; la partecipazione sindacale (attività gratuita e/o partecipazione a riunioni) il 7,7% e quella a partiti politici il 3,5%.

Considerando però che nel periodo 1989-2002 è aumentato il peso della popolazione appartenente a categorie sociali generalmente più propense a questo tipo di attivismo (laureati e persone in possesso di un diploma superiore), mentre è diminuito quello delle categorie con una minore propensione alla partecipazione in attività sociali o di volontariato (in particolare casalinghe e operai), questo avrebbe dovuto produrre una crescita della quota di persone impegnate in questo genere di associazioni ben più pronunciata rispetto ai modesti dati riportati di seguito riferiti al decennio 1993-2003: associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace +0,2%; associazioni culturali, ricreative, sportive +0,1%; associazioni di volontariato +1,7%.

Rispetto ai dati appena forniti e alle osservazioni prima esposte possiamo dunque affermare che negli ultimi anni la propensione degli italiani a partecipare attivamente in organizzazioni di natura sia politica che sociale è in realtà diminuita.

Vogliamo concludere questo breve excursus sulla qualità della democrazia italiana fornendo altri due parametri di valutazione del nostro sistema politico, economico e sociale: il primo riguarda il grado di libertà di stampa e di informazione; il secondo l'indice di disuguaglianza economica, fatto a partire da un'analisi sulla distribuzione dei redditi.

La libertà di stampa e di informazione è unanimemente considerata come uno dei parametri di valutazione più importanti relativi alla qualità di una democrazia (vedi cap. 1): la possibilità offerta a ciascun cittadino di costruirsi un'opinione personale in relazione ai principali argomenti politici, potendo contare su un sistema di informazione indipendente, è infatti alla base di qualsiasi tipo di valutazione circa l'operato dei suoi rappresentanti, e per questo alla base dell'indipendenza e

politici, sindacati, associazioni culturali, associazioni ricreative, associazioni di volontariato, associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace;

dell'autonomia con la quale lo stesso è in grado di esercitare i propri diritti politici (Bobbio, 1984).

Le indicazioni fornite dai dati relativi alla distribuzione della ricchezza operano invece all'interno della dimensione contenutistica (o sostantiva) della democrazia: come abbiamo avuto modo di esaminare nel corso di questa ricerca i contenuti valoriali di un regime democratico si riferiscono al grado di libertà e al grado di uguaglianza che lo stesso si prefigge di raggiungere. Un regime democratico che non si adoperi in direzione di questi traguardi valoriali non può, di fatto, essere considerato tale.

Il rapporto 2007 sullo stato della libertà di stampa realizzato dalla fondazione americana Freedom House, comparando il grado di libertà degli organi di stampa in 195 paesi, colloca l'Italia al 61° posto, il penultimo fra i paesi considerati "liberi", l'ultimo fra le c.d. democrazie consolidate.

Il ranking di ciascun Paese dipende dal grado di libertà costruito sulla base dell'analisi di tre macro-aree: il contesto legale, il contesto politico e quello economico.

Rispetto al contesto legale viene misurata, ad esempio, l'inclinazione da parte delle istituzioni politiche (in particolare il Governo) a servirsi di leggi ed altri istituti per restringere la capacità operativa dei media, come anche il grado di indipendenza dell'apparato giurisdizionale e degli altri organi di garanzia preposti alla difesa della libertà di stampa.

Da un punto di vista politico viene invece valutato il grado di controllo sui contenuti delle notizie, e perciò il grado di indipendenza degli editori, l'accesso all'informazione e alle fonti di informazione nonché la possibilità dei giornalisti locali e stranieri di "coprire" una notizia liberamente.

La terza categoria corrisponde al contesto economico: in questo caso viene delineata la struttura della proprietà sui media, valutando indicatori come il grado di concentrazione della stessa, il livello di trasparenza e i costi legati alla creazione di nuove agenzie di informazione.

In base a questa graduatoria (che vede le altre principali democrazie europee non andare oltre il 41° posto, con Germania, Gran Bretagna, Spagna e Francia rispettivamente al 16°, 31°, 41° e 39° posto) l'informazione italiana risulta mantenere enormi concentrazioni oligopolistiche (il 90% dell'informazione è infatti controllata dal duopolio RAI-Mediaset) e alcune delle leggi che la regolano hanno ricevuto un richiamo formale da parte della Commissione Europea, poiché ritenute incompatibili con le regole sulla competitività del mercato delle reti e dei servizi di

telecomunicazione¹³.

Da notare che la posizione dell'Italia è positivamente mutata nel corso degli ultimi due anni grazie ai risultati elettorali del 2006, che hanno permesso di uscire da una situazione che vedeva il Capo dell'Esecutivo essere, contemporaneamente, il proprietario del principale network privato di informazione. Fino al 2006 infatti, l'Italia è stata considerata dalla Fondazione Freedom House come un paese "parzialmente libero".

Tab.4 Variazione della disuguaglianza economica nelle principali democrazie occidentali (elaborazione personale su dati della Banca d'Italia, Rapporti su "I bilanci delle famiglie in Italia")

	Variazione della disuguaglianza dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80	Variazione della disuguaglianza dalla metà degli anni '80 alla metà degli anni '90	Indice di Gini (anno)
Finlandia	-	+	0,247 (2000)
Olanda	0	++	0,248 (1999)
Belgio	0	+	0,250 (1997)
Svezia	-	+	0,252 (2000)
Germania	-	+	0,264 (2000)
Francia	-	+	0,288 (1994)
Canada	-	+	0,302 (2000)
Australia	0	+	0,311 (1994)
Irlanda	-	++	0,325 (1996)
Italia	--	++	0,363 (2000)

Anche dal punto di vista economico, il grado di distribuzione della ricchezza fa dell'Italia uno dei regimi democratici più ineguali all'interno dei paesi dalle tradizioni democratiche più solide. Gli ultimi dati provenienti dal rapporto ISTAT 2007 confermano che in Italia l'indice di concentrazione

¹³ Freedom House, 2008, *Freedom of the Press Survey Release*, dati disponibili presso il sito www.freedomhouse.org.

della ricchezza (calcolato mediante il c.d. Indice Gini) è fra i più alti dei Paesi Europei, superato solo da quello di nazioni come la Grecia e il Portogallo: il 20% delle famiglie più povere percepisce un reddito pari all'8,7% del totale nazionale, mentre il 20% più ricco accumula una percentuale superiore di circa 5 volte (37,7%)¹⁴.

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza si accompagna inoltre ad uno dei valori più bassi per quanto riguarda i redditi: anche in base a questo parametro l'Italia risulta essere agli ultimi posti, con un reddito mediano individuale calcolato a parità di potere d'acquisto, di poco superiore ai 14 mila €, a fronte dei 15 mila euro di Francia e Germania, e degli oltre 16 mila di Paesi come la Danimarca, il Regno Unito, l'Irlanda e i Paesi Bassi.

Il quadro che questo breve excursus offre in riferimento alla qualità della democrazia in Italia non può certo essere ritenuto esaustivo; tuttavia crediamo che, nonostante la sua incompletezza, possa contribuire a dare un'idea, seppur approssimativa, dello "stato di salute" del nostro Paese.

Ad emergere è un profilo non certo esaltante: una società sempre più lontana e sfiduciata nei confronti del sistema politico, in cui le opportunità di pluralismo informativo risultano ridotte e con un indice di disuguaglianza economica e di distribuzione della ricchezza palesemente disequilibrato. E' questo il quadro di insieme dal quale siamo partiti per analizzare gli effetti determinati dall'introduzione di nuovi strumenti partecipativi all'interno di alcuni contesti locali.

Da questa cornice generale muoviamo dunque verso un'analisi specifica che intende rispondere alle seguenti domande di ricerca: i Bilanci Partecipativi sono in grado di contribuire ad una riduzione del distacco fra politica e società? Quanto e in che modo hanno inciso sulla trasparenza dei meccanismi amministrativi? Sono in grado di innescare dinamiche innovative e virtuose capaci di estendersi superando il contesto locale nel quale risultano inizialmente impiegati? Contribuiscono alla formazione di politiche pubbliche indirizzate verso una più equa distribuzione delle risorse e verso percorsi di sviluppo urbano in grado di colmare le eventuali disparità riscontrabili all'interno dei contesti in cui trovano applicazione? Quali variabili intervengono nel determinare i risultati prodotti da questi strumenti?

¹⁴ ISTAT, 2008, *Rapporto Annuale: la situazione del Paese nel 2007*, p. 257.

A questi primi quesiti dobbiamo poi aggiungere quelli derivanti direttamente dalle ipotesi dei sostenitori delle teorie partecipative e deliberative (vedi cap. 2): in particolare abbiamo tentato di individuare il contributo pedagogico di questi strumenti, così come la loro funzione di volano per lo sviluppo di eventuali azioni o pratiche partecipative; interessante anche tratteggiare la tipologia di partecipazione sviluppata in base alla scala elaborata da Arnstein (mera informazione, consultazione, co-decisione, decisione) e, laddove è stato possibile, la sua evoluzione. Sempre in relazione agli effetti della partecipazione nel campo della gestione del territorio, abbiamo tentato di rilevare i cambiamenti da un punto di vista dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa generati dall'introduzione del Bilancio Partecipativo.

Sul versante deliberativo abbiamo invece concentrato la nostra attenzione sulla qualità delle dinamiche di interazione fra cittadini e fra questi e i rappresentanti e le figure professionali appartenenti alla pubblica amministrazione. In particolare ci siamo soffermati sulla qualità e quantità del flusso di informazioni disposte dall'amministrazione per facilitare i cittadini nella elaborazione e nella scelta delle proposte da avanzare alle assemblee di bilancio, e alle dinamiche dialogiche che hanno contraddistinto tali arene: come vi intervengono i rappresentanti politici? In qualità di mediatori, di facilitatori o di protagonisti? I cittadini hanno tutti effettivamente le stesse possibilità di prendere la parola o, nonostante il tentativo di rendere deliberative tali arene, sussistono delle disparità di azione dovute a fattori quali lo status sociale o il livello di istruzione? Si sviluppa un vero e proprio momento dialogico in grado di interessarsi a tematiche di ampio respiro oppure le assemblee si trasformano in una mera occasione per esternare i bisogni e gli interessi particolari dei loro partecipanti? Infine, l'analisi della dimensione deliberativa non può che soffermarsi sugli output del processo: le proposte sono frutto di un'interazione volta a generare nuove prospettive e nuovi piani di azione rispetto a quelli iniziali, oppure si riducono ad una mera operazione di mediazione fra posizioni divergenti?

Prima di entrare nel merito fornendo le risposte emerse dalle nostre rilevazioni, riteniamo opportuno soffermarci su alcune caratteristiche descrittive relative all'introduzione e all'evoluzione dei BP in Italia, nonché sui risultati emersi dalle ricerche effettuate dagli studiosi e dai ricercatori che ci hanno preceduto in questo cammino.

4.2 I Bilanci Partecipativi in Italia.

Così come per il resto dei Paesi Europei, anche in Italia questo strumento è entrato a far parte del novero delle pratiche partecipative che hanno trovato concreti spazi di applicazione solo da pochi anni, nonostante le voci circa l'esistenza e le opportunità offerte da tale strumento iniziassero a circolare fra gli esperti e all'interno di alcune avanguardie politiche e sociali del nostro Paese fin dalla fine degli anni novanta.

In realtà quanto appena affermato non prende in considerazione un'importante eccezione: il Comune di Grottammare, situato in provincia di Ascoli Piceno.

In questa piccola realtà marchigiana il Bp ha trovato infatti applicazione ormai da più di un decennio, ma avendo costituito per anni un caso isolato, il cui sviluppo ha intersecato solo in un secondo momento (a partire dal 2001) la ventata di novità proveniente dal continente sudamericano, ci sentiamo di poter affermare che tale precedente non modifichi la sostanza del quadro temporale entro il quale può essere collocata la fase di avvio e diffusione dei Bilanci Partecipativi in Italia.

A questo proposito il 2003 può essere considerato come l'anno a partire dal quale un numero sempre più ampio di amministrazioni locali hanno rivolto la loro attenzione a questo genere di pratica con l'intenzione di avviarne i primi cicli sperimentali.

Nel 2003 sono state infatti 6 le esperienze di bilancio partecipativo che hanno avuto inizio, (nei comuni di Roma, Pieve Emanuele, Castelmaggiore, Ripatransone, Vimercate e Vignola) e la diffusione in termini conoscitivi ha poi ricevuto, proprio a partire da questa data, un'enorme spinta in avanti grazie alla nascita di un'associazione nazionale (la *Rete del Nuovo Municipio*) che ha riunito in un unico network attori istituzionali, società civile, esperti e ricercatori, accomunati dall'impegno e dall'interesse nel campo di tematiche quali quelle della partecipazione, dei rapporti fra cittadinanza e genere, dei servizi pubblici, dello sviluppo locale, con lo specifico obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica e le amministrazioni locali rispetto alla tematica del federalismo municipale e delle c.d. *best practices*, fra le quali particolare enfasi è stata riposta proprio nei confronti del bilancio partecipativo.

La Rete del Nuovo Municipio ha dunque assunto, nel corso di questi cinque anni, un vero e proprio ruolo catalizzatore per le questioni legate alla partecipazione e agli strumenti in grado di sostenerla, soprattutto grazie a momenti di incontro e di dibattito (quali ad esempio le assemblee nazionali a carattere annuale) nei quali hanno trovato spazio rappresentanti delle amministrazioni locali ed esponenti politici nazionali, docenti e ricercatori universitari, organizzazioni della società civile nazionale (come Attac, Arci) e reti internazionali (come ad esempio il FAL, Forum Mondiale delle Autorità Locali).

In relazione alle sue caratteristiche procedurali nonché ai motivi di fondo e agli obiettivi che ne possono giustificare l'attivazione, la ricerca svolta da Syntomer, e coordinata in Italia da Allegretti, colloca i bilanci partecipativi italiani all'interno dell'idealtipo definito "*porto alegre adattato al contesto europeo*"¹⁵.

In base alle ricerche finora condotte i bilanci partecipativi italiani si caratterizzano infatti come pratiche altamente inclusive, non solo perché rivolte a tutti i cittadini (e non già a gruppi riuniti in associazioni o a insiemi ottenuti mediante metodologie di sorteggio), ma anche perché spesso attraverso tale partecipazione si tenta di offrire spazi a categorie sociali che normalmente incontrano maggiori difficoltà nel riuscire a catturare l'attenzione dei rappresentanti politici (come ad esempio i minori e gli immigrati).

Rispetto agli ambiti sui quali i cittadini sono chiamati a presentare e discutere le loro proposte i casi italiani hanno dimostrato inoltre di possedere una maggiore estensione se paragonati, ad esempio, a quelli francesi: mentre in questo caso il disegno istituzionale dello strumento fa sì che le proposte si fermino al livello di quartiere, in Italia, come del resto a Porto Alegre, si riscontrano sia assemblee di zona sia tavoli tematici, il cui scopo è appunto quello di elaborare proposte suddivise per ambiti (cultura, opere pubbliche, mobilità, etc.) la cui portata si estende all'intera area cittadina.

Da un punto di vista potenziale dunque i casi italiani non sembrano imporre limiti alle possibilità di scelta dei partecipanti, e questo sia per quello che concerne i parametri di spesa, sia per quanto attiene l'estensione dell'intervento proposto.

¹⁵ Y. Syntomer, C. Herzberg, A. Rocke, op. cit., pp. 60-63.

Ovviamente questa estrema libertà nella formulazione delle proposte incontra nella realtà dei limiti oggettivi, fra i quali quello costituito dall'impossibilità di incidere sulle c.d. spese correnti o sui meccanismi alla base delle entrate: nessun percorso partecipativo offre infatti ai cittadini la possibilità di esprimere proposte riguardanti l'intero documento di bilancio, poiché tutti si concentrano quasi esclusivamente sulla voce relativa agli investimenti.

Inoltre, all'interno delle possibilità offerte attraverso le risorse contenute in tale funzione, rimangono pur sempre dei limiti relativi al grado di autonomia operativa e normativa goduto dall'ente locale in questione: nel caso di proposte per la realizzazione delle quali è richiesta l'attivazione di meccanismi di autorizzazione provenienti da enti territoriali superiori (ad esempio Province e Regioni) è chiaro come la realizzazione delle stesse sia legata ad un processo di approvazione multiplo, così da far ricadere la responsabilità del loro buon esito su molteplici organi rappresentativi e/o istituzionali.

Nonostante compaiano tratti che contribuiscono ad avvicinare alcuni casi italiani all'idealtipo procedurale definito come di "*prossimità*", quali ad esempio l'attivazione di questi strumenti sulla base di esperienze partecipative preesistenti (vedi comitati di quartiere), o il permanere di richieste legate alla dimensione di vicinato piuttosto che a quella cittadina, la sussistenza di particolari modalità di interazione legate all'ambito deliberativo e alle deleghe di potere (anche solo a livello di reale influenza sulle decisioni definitive) fanno sì, secondo gli studiosi sopra menzionati, che le esperienze avviate sul nostro territorio si leghino maggiormente al caso portoalegrese piuttosto che al modello di prossimità.

Sulla tendenza delle esperienze italiane a modellarsi in base alle caratteristiche di questa costruzione idealtipica pesano inoltre elementi come l'influenza, o comunque il richiamo ideale all'esperienza portoalegrese, che il mondo legato al movimento *alterglobale* e alla sinistra radicale ha suscitato sugli attori istituzionali locali chiamati a implementare tali pratiche.

Allegretti non manca di evidenziare infatti come le prime informazioni relative all'esistenza di queste procedure inclusive siano pervenute proprio attraverso riviste e quotidiani che gravitano politicamente nell'orbita della sinistra radicale; a questo si deve aggiungere come la stessa partecipazione di esponenti politici e amministratori locali legati al Partito della Rifondazione Comunista e dei DS al primo *World Social Forum* tenutosi a Porto Alegre nel 2001, abbia

inevitabilmente favorito la diffusione di questa particolare esperienza di Bilancio, così da influenzare profondamente anche quelle destinate a nascere in Italia¹⁶.

Dobbiamo però pur sempre ricordare che, nel caso della collocazione tipologica effettuata da Syntomer, si parla di un inquadramento effettuato seguendo tendenze aggregate e non specifici casi, come crediamo debba esser tenuto in considerazione il fatto che i modelli di riferimento rappresentino pur sempre degli idealtipi, e per questo delle ricostruzioni puramente teoriche, alle quali i casi empirici possono “tendere”, appunto, ma non rispecchiarsi integralmente.

Ciò nonostante non possiamo non riconoscere l’approccio fortemente politicizzato se non addirittura ideologico, come sostenuto da Allegretti, che distingue i casi italiani dalle altre esperienze europee.

I motivi che ne determinano l’introduzione si avvicinano di più infatti a valori di natura etica, politica e culturale perseguiti dai soggetti interessati all’attivazione di tale strumento, che a cause di carattere tecnico, come ad esempio la modernizzazione degli apparati burocratici e delle strutture amministrative, che riguardano, come abbiamo avuto modo di osservare, altri contesti europei come quelli tedeschi.

Una conferma su questo punto, anche se di natura parziale poiché giunta dall’esame di 7 casi relativi a due sole regioni (Lombardia e Piemonte), ci è offerta dalla ricerca di Laura Cataldi: esaminando un ventaglio piuttosto ampio di politiche partecipative avviate in queste due regioni, Cataldi evidenzia come per i Bilanci Partecipativi le ragioni dell’introduzione siano da ricondurre esclusivamente a motivi politici di alto profilo piuttosto che a cause di natura pragmatica (come ad esempio la necessità di risolvere un problema manifesto). In particolare a spiccare sono, ad esempio, la necessità espressa dai rappresentanti politici di ricostruire un rapporto di fiducia con i cittadini e le pressioni, divenute ineludibili, di questi ultimi legate ad una richiesta di maggior partecipazione¹⁷.

¹⁶ G. Allegretti, *I primi bilanci partecipativi in Italia: una panoramica*, documento in corso di pubblicazione; in tale report l’autore riporta quanto segue: “Il tema ha iniziato ad essere conosciuto dopo la pubblicazione di un reportage di Bernard Cassen da Porto Alegre su ‘Le Monde Diplomatique’ del 1998 (distribuito in Italia con il giornale “il Manifesto”), poi grazie ad alcuni studi universitari e alla neonata rivista ‘Carta’, vicina al movimento altermondialista, che gli ha dedicato – tra il 1999 e il 2000 – alcuni articoli ed un ampio capitolo del testo “Democrazia fai-da-te”, p. 1.

¹⁷ L. Cataldi, 2007, *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze Empiriche*, paper presentato in occasione del XXI congresso SISP, Catania, Settembre 2007, p. 42.

Anche dal punto di vista delle fasi in cui la partecipazione dei cittadini si attiva, i BP esaminati da questa ricerca risultano essere le pratiche in cui tale variabile ricopre tutti i possibili steps che caratterizzano l'iter di una politica pubblica, ricorrendo sia nei momenti di progettazione e implementazione, che in quelli di diagnosi e valutazione¹⁸.

Per gli obiettivi che si pone la nostra ricerca, l'appartenenza dei casi italiani al modello idealtipico portoalegrese, malgrado le riserve sopra ricordate, non può far altro che facilitare il compito di verifica degli effetti che le pratiche partecipative e deliberative producono all'interno di un contesto liberal-rappresentativo in base ai presupposti teorici esaminati nel capitolo secondo.

Qualora infatti tali strumenti fossero stati collocati in un diverso modello, con caratteristiche più lontane al caso di Porto Alegre, i presupposti analitici necessari a considerare come pienamente partecipativa e/o deliberativa questo tipo di pratica avrebbero subito un forte ridimensionamento.

Nonostante queste caratteristiche, dobbiamo però ricordare come questo strumento rimanga in ogni caso legato ad un approccio di implementazione di tipo *top-down*: se è vero infatti che si possono scorgere dimostrazioni di pressioni esercitate dal basso che hanno giocato un ruolo decisivo nell'attivazione di questo genere di percorso (come ad esempio nel caso di Pieve Emanuele) e nonostante si sia già data prova dell'enorme contributo rappresentato dall'azione di alcune organizzazioni della società civile nell'opera di diffusione degli stessi, la maggior parte delle pratiche esistenti, o comunque sperimentate, vedono la loro attivazione legarsi indissolubilmente alla volontà degli organi politici (e in particolare dei rappresentanti della Giunta Municipale).

Questa matrice così politicizzata, unita a tali formule di attivazione *top-down*, se da un lato ha generato esempi dalla forte valenza innovativa, con ricadute positive in termini di partecipazione, delega di poteri decisionali, instaurazione di nuove e più proficue forme di interazione con l'amministrazione e gli stessi rappresentanti politici, dall'altro ha comportato spesso il sorgere di casi che, sotto il vessillo costituito dalle parole "*bilancio partecipativo*", nascondevano invece semplici meccanismi di ascolto selettivo, spesso operanti senza il minimo grado di strutturazione, limitati a incontri occasionali che hanno lasciato poco, se non alcuno, spazio a momenti realmente deliberativi

¹⁸ Ib. p.55.

e i cui risultati non hanno riscontrato nessuna incidenza rispetto alla programmazione delle politiche pubbliche effettuata dall'amministrazione.

In queste occasioni il bilancio partecipativo più che da una volontà di migliorare il dialogo fra sfera politica e cittadinanza è sembrato assumere i connotati di una vera e propria strategia di marketing, adottata per creare occasioni di propaganda e visibilità al personaggio o al partito politico di turno.

Inoltre proprio a causa della natura squisitamente politica di questi processi, la loro prosecuzione nel tempo risulta essere profondamente legata ai cambiamenti che avvengono alla guida dell'amministrazione locale, siano essi dovuti ai risultati di una tornata elettorale ovvero a fattori di natura più contingente, come un rimpasto all'interno della Giunta.

Questa "precarità" legata al fattore politico ha condotto spesso ad interruzioni di tali pratiche pur in presenza di risultati confortanti provenienti dai cicli fino a quel momento sperimentati (emblematico è il caso di Pieve Emanuele).

Passando ora ad un esame delle modalità procedurali con cui vengono modellati i cicli di BP e, soprattutto, ai risultati finora raggiunti, dobbiamo rilevare come, se rispetto al primo punto le informazioni a disposizione risultano abbondare (sia per la facilità con cui reperire i dati direttamente dalle pagine on line dei siti istituzionali, sia per la grande quantità di lavori di ricerca di natura descrittiva), per quanto concerne i risultati, soprattutto elaborati in vista di risposte a questioni di natura teorica, abbiamo incontrato maggiori difficoltà.

La maggior parte dei testi consultati trattano infatti l'argomento dei Bp in maniera "ideologica" sostenendo apertamente le posizioni partecipative, con ampie premesse relative alle virtù di tale modello e parti dedicate per lo più a *reports* squisitamente descrittivi dei casi¹⁹.

In altri invece questi strumenti occupano uno spazio marginale, rientrando spesso in analisi che si rivolgono ad un insieme più ampio di strumenti deliberativi e/o partecipativi mediante i quali si intende verificare singole dimensioni o prerogative legate a tematiche quali l'inclusione politica, la

¹⁹ Vedi ad esempio R. Pont, 2005, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, Edizioni Alegre; M. Smeriglio, G. Peciola, L. Ummarino, 2004, *Pillola Rossa o pillola blu?*, Roma, Ed. Carta; S. Amura, 2003, *La città che partecipa. Guida al Bilancio Partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Roma, Ediesse.

legittimità, la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni o il ruolo dei movimenti sociali nei rapporti con i tradizionali attori politici²⁰.

Dobbiamo inoltre aggiungere che la ricerca si è concentrata quasi esclusivamente su tre realtà: l'XI Municipio a Roma, il Comune di Grottammare e quello di Pieve Emanuele, tre casi che sono riusciti ad ergersi come veri e propri paradigmi nazionali per questo genere di pratiche.

Non abbiamo dunque rintracciato, nel corso della raccolta del materiale bibliografico e documentale relativo ai BP, alcun lavoro che abbia teso a restituire una lettura di ampio spettro, sia in generale sullo stato di questi strumenti in Italia (eccezion fatta per quello coordinato da Giovanni Alegretti che si inserisce in un'opera di più vasta portata relativa al contesto europeo), sia in particolare offrendo una visione multidimensionale relativa a singoli casi, (a costituire un'eccezione in questo caso sono i lavori di Stefania Ravazzi).

Quanto riferiamo in queste pagine è dunque un *puzzle*, i cui pezzi spesso stentano a combaciare, emerso attraverso un'opera di ricostruzione effettuata mediante un lavoro di estrapolazione a partire da un materiale estremamente eterogeneo (monografie dallo stile propagandistico, lavori scientifici apparsi su riviste specializzate, articoli apparsi sulla carta stampata, lavori in fase di pubblicazione, report provenienti dalle stesse amministrazioni locali che implementano o hanno implementato tali strumenti).

Dal punto di vista procedurale i cicli di Bilancio Partecipativo sperimentati in Italia si sviluppano tutti seguendo più o meno fedelmente l'esempio portoalegrese.

Il percorso, nella maggior parte dei casi, si suddivide infatti in una prima fase di emersione delle proposte aperta a tutti i cittadini, una seconda relativa alla valutazione di fattibilità effettuata mediante la costituzione di tavoli tecnici (o gruppi di lavoro) che vedono la partecipazione di delegati (o portavoce), amministratori e personale tecnico, e infine un'ultima tornata assembleare in

²⁰ In questo caso, oltre al già citato report di Cataldi, si vedano: F. Gelli, 2005, *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli; L. Pellizzoni (a cura di), 2005, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi; S. Ravazzi, 2006, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", Bologna, Il Mulino, n°2, pp. 259-282; S. Ravazzi, 2006, *Quando i cittadini decidono*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", Bologna, Il Mulino, n°2, pp. 61-89; L. Bobbio, 2004 (a cura di), *A più voci*, Roma-Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane; L. Bobbio, 2002, *Le arene deliberative*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", Bologna, Il Mulino, pp. 5-29.

cui le proposte ritornano alla consultazione cittadina ai fini della formulazione degli indici delle priorità.

Il ciclo si protrae nel corso di tutto l'anno, avviandosi fra i mesi di marzo-maggio e concludendosi in quelli di ottobre-novembre. Solo in alcuni centri più piccoli esso tende a concentrarsi nell'ultima parte dell'anno (in particolare fra settembre e dicembre).

I processi italiani risultano però meno strutturati rispetto al caso sudamericano, non solo per l'assenza di specifici indicatori socio-economici sulla base dei quali procedere ad una costruzione gerarchica delle proposte pervenute, ma anche da un punto di vista organizzativo: la volontà politica e l'influenza dei gruppi organizzati a livello cittadino non sembrano esser stati sufficienti ad innescare nell'apparato amministrativo un'azione tale da permettere un coordinamento e una programmazione all'altezza degli obiettivi posti da questo genere di percorsi.

Lo stesso ciclo appare inoltre più "leggero" anche se si prendono in considerazione gli organi partecipativi creati per gestire e coordinare le varie fasi.

Nel caso di Porto Alegre il percorso si struttura infatti in assemblee territoriali e tematiche, e prevede due livelli di delega (consiglieri di zona e delegati riuniti nel Consiglio di Bilancio Partecipativo): nell'interazione fra cittadini e governanti intervengono dunque in qualità di "mediatori" sia i delegati a livello di zona che un organo "rappresentativo" dell'intero processo (il COP), al quale si affianca un ufficio tecnico-amministrativo, il GAPLAN (vedi cap. 3).

Nei casi italiani la valutazione di fattibilità viene effettuata invece mediante un percorso di interazione diretta fra cittadini e tecnici all'interno dei c.d. Tavoli di Progettazione e non è previsto alcun organo partecipativo che abbia da un lato il compito di "dialogare" in modo ufficiale con l'amministrazione e dall'altro di mediare con la base. Tale funzione è frammentata e ricondotta alle figure dei delegati (o portavoce).

Non esiste dunque un "consiglio di bilancio partecipativo" né una task force permanente ricavata allo scopo di valutare la fattibilità delle proposte.

Su questo ultimo punto dobbiamo però evidenziare almeno due aspetti di natura empirica che possono in qualche modo giustificare tale diversità, il primo è legato ad un fattore temporale, il secondo ad uno demografico: le esperienze italiane non superano, tranne in un unico caso, i cinque

anni di vita, e questo le fa rientrare in uno stato che potremmo definire di sperimentazione, nel quale lo strumento non ha ancora raggiunto un pieno regime di operatività e una strutturazione definitiva; inoltre la popolazione potenzialmente interessata da questi processi supera raramente le cento mila unità, a fronte dell'1,5 milioni di abitanti di Porto Alegre. A questo proposito dunque, mentre nel caso di Porto Alegre abbiamo incontrato cicli che hanno visto una partecipazione di più di 30 mila cittadini, nei casi italiani (anche quelli sperimentati in contesti metropolitani quali Roma o Venezia) non si sono mai registrate presenze che abbiano superato le 1500 unità²¹.

Questa dimensione di portata sensibilmente minore riferita alla partecipazione (ma solo in termini assoluti, poiché un confronto sulle percentuali ottenute dal rapporto fra abitanti e partecipanti restituirebbe a tale comparazione valori molto più equilibrati che si attestano in entrambe le esperienze su valori compresi fra l'1% e il 3%) può dunque giustificare la presenza di un'organizzazione meno strutturata così come l'assenza di un organo "rappresentativo" quale quello esistente nel caso portoalegrese.

Più importante risulta essere invece l'assenza di criteri di indicizzazione con i quali conferire priorità alle proposte: il principio utilizzato nei casi italiani sembra essere sostanzialmente quello quantitativo risultante dal numero di voti ottenuti dalle proposte che hanno superato gli studi di fattibilità. L'assenza di un'analisi multicriteri²² diminuisce sensibilmente il livello deliberativo di questo strumento, nonostante in molti casi, come quello del Municipio romano o del comune di Pieve Emanuele, tale mancanza sia stata compensata dal ricorso a facilitatori utilizzati per permettere una gestione migliore delle assemblee in termini di coordinamento degli interventi e di traduzione dei bisogni in domande puntuali costruite intorno a prospettive di intervento più generali (lavorando dunque in modo tale da trasformare una domanda di natura particolare in un bisogno espresso in termini collettivi)²³.

²¹ Nel caso del Municipio XI, a Roma, che rappresenta per numero di abitanti la più grande esperienza di BP attualmente in corso in Italia il maggior afflusso partecipativo non è andato oltre le 1500 persone, pari a circa l'1% della popolazione residente. Fonte: M. Smeriglio, G. Peciola, L. Ummano, 2004, *Pillola Rossa o pillola blu?*, Roma, Ed. Carta, p. 113.

²² Vedi L. Bobbio, 2004, *Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto*, in L. Pellizzoni (a cura di), op. cit.

²³ S. Ravazzi, op. cit. p. 72.

Rispetto alla dimensione finanziaria i bp italiani si concentrano solo sulle risorse in conto capitale del bilancio comunale, con alcune eccezioni rappresentate da quegli interventi considerati di ordinaria amministrazione che ricadono invece all'interno della spesa corrente, e in particolare dei fondi messi a disposizione per la funzione dei lavori pubblici.

L'incidenza delle scelte partecipative sulla quota riservata agli investimenti ha un forte tasso di variabilità, che dipende non solo dalla disponibilità di risorse da indirizzare verso questa funzione, ma anche da variabili legate direttamente alle scelte che ogni singola amministrazione locale attua in merito: se infatti vi sono comuni che fissano a priori le somme destinate alle proposte emerse nel corso del ciclo partecipativo (come ad esempio Priverno, Vignola e Cinisello Balsamo), la maggior parte delle esperienze preferiscono individuare un numero massimo di proposte (di zona e cittadine) da finanziare. La somma delle risorse destinate alla realizzazione delle proposte emerse dal bp varierà dunque in relazione a tale numero e, soprattutto, alla qualità delle stesse.

Indipendentemente dalla modalità (somma prestabilita o numero di proposte) c'è da rilevare come questi tetti siano peraltro stabiliti unilateralmente dagli esponenti politici, non lasciando alcuno spazio decisionale ai partecipanti e confermando ancora una volta non solo l'origine top-down di queste pratiche, ma anche la scarsa autonomia decisionale goduta dai quei soggetti che dovrebbero essere i veri protagonisti di tali strumenti.

C'è poi da aggiungere a questo pesante limite che tale percentuale risulta non quantificata nella maggior parte dei documenti esaminati: dopo un'analisi approfondita siamo riusciti a ricavare unicamente le percentuali relative all'XI Municipio di Roma (che oscillano fra il 15 e il 20% del totale degli investimenti) e di Pieve Emanuele (che si mantiene intorno al 30%).

La mancanza di questo importante elemento di rendicontazione alimenta fondati dubbi circa la trasparenza generale del processo e l'effettiva capacità decisionale ad esso riservata.

Affrontando la dimensione partecipativa il dato più importante è senza dubbio quello relativo al numero di persone che prendono parte a questo tipo di processo: nonostante le caratteristiche inclusive e le possibilità offerte in termini potenziali dai bilanci partecipativi, i cittadini che hanno preso parte alle esperienze finora attivate superano raramente il 5% dei residenti.

Questo dato è poi destinato ad attestarsi su valori compresi fra l'1 e il 2% nei casi dei centri urbani più grandi (come Roma).

L'analisi sul profilo dei partecipanti restituisce un quadro sostanzialmente omogeneo, ma fortemente sbilanciato, che accentua l'estrema diversità nelle possibilità di accesso offerta dalle dinamiche di svolgimento di questi processi e soprattutto dalle asimmetrie strutturali della società, nonostante gli sforzi compiuti dai loro organizzatori per diminuirle.

Il profilo più ricorrente del partecipante è infatti quello del cittadino di sesso maschile, con un'età compresa fra i 40 e i 70 anni, che svolge un lavoro impiegatizio o ha già raggiunto l'età pensionistica.

Fra i partecipanti spiccano poi i c.d. "cittadini attivi", ovvero quelle persone che sono già inserite in reti associative e organizzazioni di natura sociale o politica (dalle organizzazioni di quartiere, alle associazioni culturali, dagli iscritti ai centri anziani ai militanti in partiti politici o in movimenti sociali)²⁴.

A partecipare dunque sono i cittadini con maggiori disponibilità di tempo libero e pregresse esperienze di militanza e attivismo sia in organizzazioni politiche sia nel c.d. associazionismo civico. Nonostante questa presenza qualitativa sembri chiamare in causa il ruolo della società civile mediante il profilo dei partecipanti a questo genere di pratiche, i bp italiani si caratterizzano per il ricercare forme di attivazione individuali, non permettendo alle organizzazioni di monopolizzare queste arene, e contrastando i tentativi di agire in tal senso mediante il ricorso ad azioni di dissuasione praticate nel corso delle assemblee e l'esplicito riferimento ad una partecipazione di natura individuale contenuto nei regolamenti attuativi dei bilanci. Il ruolo delle associazioni e delle organizzazioni operanti sul territorio si rivela dunque di fondamentale importanza da un punto di vista di mobilitazione e sensibilizzazione nei confronti del processo, ma molto più contenuto se si guarda alla loro presenza ufficiale nell'arco delle sue fasi operative.

Le variabili dell'istruzione e del reddito non sembrano invece avere particolari influenze sulla partecipazione, anzi, così come per i casi sudamericani, sono proprio coloro che appartengono alle

²⁴ Vedi S. Amura, 2003, op. cit. pp. 71-75; M. Smeriglio et al. , op. cit., pp. 178-80; S. Ravazzi, op. cit., pp. 71-72;

fasce più basse di questi due indicatori ad attivarsi maggiormente²⁵, il che si spiega facilmente soprattutto in considerazione del fatto che i temi dibattuti riguardano soprattutto il campo della riqualificazione urbanistica e dei servizi, richiamando in questo modo l'attenzione di quei cittadini che risiedono in zone dove la carenza di infrastrutture è maggiore.

Se da un punto di vista della dimensione procedurale e di quella partecipativa i BP italiani non offrono dati particolarmente confortanti, da quello relativo alla dimensione territoriale dobbiamo riconoscere che questi strumenti hanno permesso alle amministrazioni in cui sono stati attivati di accumulare una conoscenza del territorio e una presenza sullo stesso molto più capillari. Questo grazie al disegno con cui è stato concepito il ciclo di bilancio che ha comportato una suddivisione delle aree interessate, così da creare micro-zone nelle quali avviare con i cittadini percorsi di dialogo, ascolto e co-decisione.

L'unico fattore di variabilità fra i casi italiani si riferisce all'estensione delle zone interessate dal percorso partecipativo: in alcuni Comuni (Roma, Modena, Arezzo, Bergamo, Venezia Priverno) si è deciso di implementare questo processo unicamente in alcune zone (i Municipi XI e IX a Roma, la Circoscrizione 3 ad Arezzo, le aree di Redona e San Tomaso Colognola a Bergamo), mentre, soprattutto in quelli di dimensioni più ridotte, lo strumento ha trovato applicazione nell'intera area urbana.

Chiudiamo questo paragrafo offrendo alcuni dati relativi ai risultati e agli esiti raggiunti mediante l'attivazione di queste pratiche.

Nonostante i molti limiti che sono stati rintracciati (relativi alle capacità di spesa riconosciute al percorso, alla mancanza di criteri di indicizzazione delle priorità, alla scarsa partecipazione) le esperienze di BP sembrano aver comunque raggiunto esiti soddisfacenti.

In particolare l'introduzione di questi strumenti, secondo Ravazzi²⁶, ha permesso un confronto diretto fra cittadini, esponenti del governo e funzionari pubblici, aumentando la trasparenza del sistema

²⁵ Avritzer L. (a cura di) (2004), *Projeto Democracia Participativa*, disponibile sul sito www.democraciaparticipativa.org; Baiocchi G. (2003), *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment*, in A. Fung-E.O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy*, London e New York, Verso Press, pp. 45-76.

²⁶ S. Ravazzi, op. cit., p.87

politico per effetto di un maggiore scambio di informazioni e del controllo popolare sull'operato del governo.

Inoltre le decisioni prese attraverso il bilancio partecipativo sono apparse responsabili, perché coerenti con le risorse di bilancio, efficienti, per la riduzione dei loro tempi di attuazione, ed efficaci perché più aderenti alle preferenze dei cittadini. L'ingresso di questi ultimi nell'arena decisionale permette poi di far emergere esigenze che i politici spesso non conoscono, rivelando come questo percorso si dimostri un ottimo strumento informativo per i rappresentanti politici.

Anche dal punto di vista dell'*empowerment* dei cittadini i BP svolgono un ruolo importante, rendendoli più consapevoli delle responsabilità, dei doveri e dei limiti della politica²⁷.

Questa panoramica descrittiva relativa ai casi italiani finora esaminati conferma il complesso e mutevole quadro che ha accompagnato l'attivazione di questo genere di pratiche.

La nostra ricerca empirica si inserisce nell'insieme di ricerche condotto finora con due scopi: il primo, più modesto, sarà quello di apportare nuovi dati e contributi a questo filone di ricerche relativo ai nuovi strumenti partecipativi, andando ad analizzare alcuni casi di studio non ancora esaminati in maniera approfondita; il secondo, più oneroso, tenterà di fornire delle risposte agli assunti provenienti dalle teorie partecipative e deliberative della democrazia, cercando di misurare non solo lo scostamento fra definizioni normative e pratiche empiriche (così come abbiamo fatto per la teoria liberal-rappresentativa della democrazia), ma anche la rispondenza fra effetti imputati teoricamente alla partecipazione e alla deliberazione e risultati raggiunti, riservando una particolare attenzione nel separare i limiti dovuti a fattori di contingenza (quali ad esempio potrebbero derivare da errori o imperfezioni organizzative e/o comunicative dovuti alla scarsa maturità di queste pratiche) da quelli risultanti invece da una parziale o totale incompatibilità fra lo strumento partecipativo e il contesto in cui viene applicato.

²⁷ Ib. p. 84.

Tabella 5. I Bilanci Partecipativi in Italia.

Comune	Regione	Stato del Percorso	Anno di Introduzione	Maggioranza Amministrativa
Pieve Emanuele	Lombardia	Interrotto	2003	Centro Sinistra
Carnate	Lombardia	Attivo	2005	Centro Sinistra
Cinisello Balsamo	Lombardia	Attivo	2005	Centro Sinistra
Vimercate	Lombardia	Attivo	2003	Centro Sinistra
Bergamo	Lombardia	Attivo	2006	Centro Sinistra
Locate Triulzi	Lombardia	Attivo	2006	Centro Sinistra
Piacenza	Lombardia	Interrotto	2003	Centro Sinistra
Vimodrone	Lombardia	Attivo	2005	Centro Sinistra
Collegno	Piemonte	Attivo	2006	Centro Sinistra
San Sebastiano Po	Piemonte	Attivo	2004	Centro Sinistra
Isola Vicentina	Veneto	Attivo	2005	Centro Sinistra
Venezia	Veneto	Interrotto	2004	Centro Sinistra
San Canziano d'Isonzo	Friuli Venezia Giulia	Attivo	2005	Centro Sinistra
Udine	Friuli Venezia Giulia	Attivo	2006	Centro Sinistra
Modena	Emilia Romagna	Sospeso	2005	Centro Sinistra
Novellara	Emilia Romagna	Attivo	2006	Centro Sinistra
Castel Maggiore	Emilia Romagna	Attivo	2003	Centro Sinistra
Colorno	Emilia Romagna	Attivo	2004	Centro Sinistra
Reggio Emilia	Emilia Romagna	Attivo	2007	Centro Sinistra
Arezzo	Toscana	Attivo	2005	Centro Sinistra
Grottammare	Marche	Attivo	2001	Centro Sinistra
Altidona	Marche	Attivo	2004	Centro Sinistra
S. Benedetto del T.	Marche	Attivo	2007	Centro Sinistra
Ripatransone	Marche	Attivo	2005	Centro Sinistra
Roma XI Mun.	Lazio	Attivo	2003	Centro Sinistra
Roma IX Mun.	Lazio	Attivo	2006	Centro Sinistra
Monterotondo	Lazio	Attivo	2004	Centro Sinistra
Priverno	Lazio	Attivo	2006	Centro Destra
Sora	Lazio	Attivo	2007	Centro Sinistra
Sonnino	Lazio	Attivo	2007	Centro Destra
Forano	Lazio	Attivo	2007	Centro Sinistra
Frosinone	Lazio	Attivo	2006	Centro Sinistra
Vicovaro	Lazio	Attivo	2006	Centro Sinistra
Orte	Lazio	Attivo	2007	Centro Sinistra
Bracciano	Lazio	Attivo	2007	Centro Sinistra
Pescara	Abruzzo	Attivo	2006	Centro Sinistra
Galatina	Puglia	Attivo	2007	Centro Sinistra

4.3 La scelta dei casi di studio.

La nostra indagine sul campo ha interessato 4 casi di studio: Grottammare, Modena, Novellara e Priverno, comuni appartenenti rispettivamente alle Marche, all'Emilia Romagna e al Lazio.

La scelta è avvenuta in seguito ad una prima indagine esplorativa mediante la quale abbiamo cercato di ricostruire una mappa delle esperienze in corso servendoci di fonti documentarie provenienti da precedenti indagini e lavori di ricerca, articoli apparsi sui principali organi di stampa, di ricerche effettuate attraverso il web e di partecipazione a convegni, conferenze e seminari di approfondimento aventi per oggetto i Bilanci Partecipativi italiani.

Il periodo dedicato a tale analisi si è concluso nel marzo 2007; per questo i dati relativi al numero e alle caratteristiche di queste pratiche fanno per lo più riferimento all'anno 2006 (ricordiamo che il BP è un ciclo i cui inizi generalmente coincidono con i mesi di maggio-giugno)²⁸.

In questa fase abbiamo provveduto a separare i casi corrispondenti ai criteri di appartenenza alla famiglia dei BP da quelli, per la verità numerosi, che si sono rivelati invece effimeri annunci di intenti da parte degli esponenti delle amministrazioni locali, ovvero "falsi positivi", nei quali la dicitura "bilancio partecipativo" nascondeva invece semplici operazioni di informazione pubblica relativa al documento di bilancio, senza alcun proposito di dar vita ad un vero e proprio progetto di partecipazione della popolazione sui piani di investimento del comune.

In questo modo sono state individuate circa 40 esperienze, distribuite soprattutto nelle aree centro-settentrionali (2 in Piemonte, 8 in Lombardia, 2 in Veneto, 2 in Friuli Venezia Giulia, 5 in Emilia Romagna, 3 in Toscana, 4 nelle Marche, 9 nel Lazio, 1 in Abruzzo).

Di queste 40 esperienze 5 sono risultate interrotte: Modena, Pieve Emanuele (un comune situato nella cinta periferica milanese, che aveva avviato questa pratica nel 2003, peraltro suscitando un'eco piuttosto vasta nel panorama italiano proprio in virtù dei successi riportati), Piacenza, Venezia e Vignola (Mo).

²⁸ Un'eccezione è rappresentata dai casi riferiti al Lazio, per i quali il periodo di riferimento si è esteso fino all'aprile 2008, mese in cui abbiamo avuto modo di partecipare ad un incontro avente per oggetto i BP organizzato dalla Regione Lazio, Assessorato al Bilancio e alla Partecipazione.

I criteri di selezione dei casi, stilati in base agli obiettivi della ricerca, sono stati i seguenti:

- durata temporale del processo partecipativo;
- colore politico dell'amministrazione locale;
- stato del processo;

La durata temporale del processo ci permette di verificare se e quanto il grado di istituzionalizzazione della pratica partecipativa influisca sugli esiti della stessa. Qui per istituzionalizzazione non intendiamo il processo di formalizzazione giuridico-legale riconosciuto allo strumento partecipativo (che può variare da una semplice delibera consiliare ad una più onerosa, in termini giuridico-amministrativi, revisione dello Statuto Comunale, fino ad arrivare a vere e proprie fonti ordinarie statali quali le leggi quadro introdotte dai parlamenti nazionali, come abbiamo avuto modo di osservare in alcune esperienze sudamericane). Con il termine istituzionalizzazione intendiamo piuttosto un processo che avviene "extra-*legem*" che conduce alla creazione di una "pratica consolidata, caratteristica di una attività di gruppo"²⁹.

Una sorta di regola del gioco acquisita mediante una sua reiterazione che si protrae per un periodo di tempo sufficiente a far in modo che questa possa entrare a far parte dei costumi di una determinata comunità, o di uno specifico contesto sociale.

Un processo dunque che attiene più alla dimensione culturale e comportamentale che a quella propriamente legale.

Non riteniamo che tale variabile possa risultare la sola a determinare il genere di evoluzione compiuta dallo strumento partecipativo, ma attraverso l'analisi e la comparazione di casi che hanno visto il protrarsi di tali esperienze per periodi di tempo differenti, crediamo si possa contribuire a tracciare un profilo più aderente del rapporto che intercorre fra esito atteso e risultato effettivo del processo, distinguendo fra ostacoli di natura contingente, legati alla novità rappresentata dall'introduzione di questo genere di pratiche, e problematiche strutturali, attinenti invece a fattori quali il tipo di cultura politica delle classi dirigenti e dei cittadini, il ruolo della società civile o altri

²⁹ Vedi L. Gallino, 2006, *Dizionario di Sociologia Politica*, Novara, De Agostini, p. 722.

impedimenti di natura economica o burocratico-amministrativa (v. Wampler, riportato nel capitolo precedente).

Il secondo criterio (colore politico dell'amministrazione) si è aggiunto nel corso della fase esplorativa del nostro percorso di ricerca, allorché abbiamo rilevato l'esistenza di un caso di Bilancio Partecipativo introdotto da una giunta di centro-destra.

Il Comune di Priverno, in provincia di Latina, è infatti l'unico caso italiano ad appartenere a questa fattispecie, poiché in tutti gli altri l'introduzione di questa pratica è avvenuta all'interno di amministrazioni governate da schieramenti di centro-sinistra, spesso su proposta dell'ala più radicale delle coalizioni di governo (Rifondazione Comunista).

E' dunque apparso di indubbio interesse rivolgere la nostra attenzione a questa particolare realtà, al fine di analizzarla e interpretarla in chiave comparativa per mettere in luce le ipotetiche differenze e le eventuali analogie (in termini di cause che hanno condotto all'implementazione di questo strumento, di architettura organizzativa dello stesso, di modalità di interazione con i partecipanti) che possono registrarsi a causa di questa variazione sostanziale all'interno del quadro costitutivo nel quale un BP viene introdotto.

Infine, il criterio dello stato del processo mira a mettere in luce le cause che hanno determinato l'interruzione (sospensione o definitivo abbandono) di questa pratica partecipativa.

La maggior parte delle ricerche relative a questo strumento si sono occupate di descriverne il funzionamento, di comparare la pratica ai suoi presupposti teorici e di verificarne gli effetti alla luce dei secondi. In nessun caso abbiamo rilevato analisi approfondite circa le motivazioni alla base di una rinuncia al proseguimento di tali formule, se non all'interno di documenti informativi provenienti dagli attori politici implicati nell'organizzazione e nella gestione di questo strumento o di movimenti sociali dichiaratamente favorevoli allo stesso, la cui partecipazione diretta e la cui natura costituiscono elementi sufficienti per sollevare dubbi circa l'imparzialità di dette analisi.

Abbiamo deciso dunque di percorrere questo cammino di ricerca, focalizzando la nostra attenzione sul caso di Modena, dopo aver effettuato un'analisi esplorativa delle motivazioni alla base di tali interruzioni. Nel caso del comune di Pieve Emanuele l'interruzione è determinata dai risultati elettorali, che hanno accordato la fiducia alla coalizione di centro-destra, la quale non ha ritenuto

opportuno proseguire tale pratica, concentrando la sua attenzione su tematiche quali la sicurezza collettiva. La causa è dunque di natura chiaramente ed esclusivamente politica e trova una spiegazione nelle differenti culture dei due schieramenti e nei relativi programmi elettorali (partecipazione, inclusione, solidarietà le parole d'ordine della Sinistra; sicurezza collettiva, questione immigrazione, federalismo fiscale per la Destra con una forte componente di matrice leghista).

Anche nei casi di Piacenza e Venezia la causa rimane di natura politica ma questa ha luogo all'interno dello stesso schieramento politico, in ragione delle differenti vedute relative al ruolo della partecipazione dei cittadini che contraddistinguono gli Assessori al Bilancio e/o alla Partecipazione (appartenenti a Rifondazione Comunista e favorevoli al proseguimento del BP) dagli altri componenti della Giunta (Sindaco compreso, legati all'attuale PD, nato dalla fusione fra DS e Margherita).

Vignola ha infine rappresentato una meteora, il cui percorso partecipativo è rimasto sostanzialmente legato alle risorse a disposizione dell'ente (un fondo di 250 mila euro): una volta esaurito il fondo, e nell'impossibilità di accedervi nel corso dell'anno successivo, l'amministrazione comunale non ha ritenuto opportuno proseguire l'esperienza indirizzandola, come nella quasi totalità degli altri casi, sulle risorse provenienti dalla voce investimenti.

In questi quattro casi le ragioni dell'interruzione si sono palesate dunque senza lasciare aperti spazi di dibattito relativi a ragioni di altra origine, e questo non ha fatto altro che evidenziare non solo come, ancora una volta, la natura politica di simili pratiche sia una delle caratteristiche distintive della realtà italiana (vedi paragrafo precedente), ma anche quanto, nonostante le iniziali manifestazioni di entusiasmo e supporto con cui spesso vengono accolte dalle differenti parti politiche, tale sistema faccia ancora fatica a concedere deleghe di potere effettive a favore dei cittadini.

Diverso il caso di Modena che abbiamo quindi deciso di trattare in profondità: qui il BP è stato sospeso nel corso dello stesso mandato, ma i contrasti all'interno delle differenti forze che compongono la maggioranza alla guida dell'ente in merito alle attribuzioni riservate a questa pratica

non sono apparsi in maniera così palese come nel caso di Piacenza (in cui l'Assessore ai Lavori Pubblici e al Bilancio Partecipativo è giunto a rassegnare le dimissioni dall'incarico).

Lo strumento è stato inoltre introdotto in modo molto efficace, con riunioni preparatorie, incontri conoscitivi e campagne di sensibilizzazione, che hanno fatto sì che i primi due cicli raccogliessero *feedbacks* positivi, sia in termini di partecipazione che di risultati ottenuti.

La somma di queste considerazioni, compiute esaminando preventivamente i documenti prodotti dall'amministrazione e tutto il materiale reperito mediante indagini sul web, ha fatto sì che la nostra scelta di approfondimento ricadesse dunque su questo specifico caso.

Tre dei 4 casi esaminati rappresentano perciò delle situazioni esemplari "uniche" dal punto di vista dei criteri adottati: Grottammare è l'unica esperienza ad essere stata avviata da più di cinque anni; Priverno l'unico caso di amministrazione di Destra a dare corso ad una simile pratica; Modena l'unico caso di interruzione le cui cause non sono apparse immediatamente riconducibili solo ed esclusivamente a ragioni di carattere politico.

Per il quarto caso la scelta ha comportato invece maggiori difficoltà: dal punto di vista empirico infatti tutte le esperienze attive da meno di 5 anni varate da un partito o una coalizione di sinistra o centro-sinistra rappresentavano un potenziale contesto analitico.

Abbiamo iniziato la nostra opera di selezione partendo dal presupposto che l'idealtipo da rintracciare a livello empirico doveva possedere i seguenti requisiti relativi alle caratteristiche dello strumento: un percorso che coinvolgesse l'intera area comunale e che non si limitasse a decisioni partecipative relative solo ad alcuni settori di intervento.

In determinati casi infatti il processo è attuato limitatamente ad alcune zone, spesso coincidenti con divisioni amministrative sub-comunali, quali i municipi o le circoscrizioni, vedi Roma e Arezzo: in questa particolare modalità di applicazione intervengono perciò dinamiche esterne al processo, come ad esempio un doppio passaggio consiliare per l'approvazione delle proposte da inserire nel documento di bilancio (a livello circoscrizionale e, successivamente, comunale), che possono vanificare i risultati ottenuti mediante l'incontro diretto fra rappresentanti politici e cittadini avvenuto a livello zonale; inoltre l'autonomia finanziaria di tali enti di prossimità non è paragonabile a quella di un comune e questo avrebbe reso incompatibili i risultati provenienti dai diversi casi,

almeno dal punto di vista relativo a questa variabile, che però, come abbiamo già avuto modo di sottolineare in precedenza, gioca un ruolo primario nel determinare i risultati raggiunti da questi strumenti.

In altre realtà prese in considerazione nella fase esplorativa della ricerca le tematiche oggetto di discussione, in base alle quali indirizzare poi le risorse appartenenti alla voce investimenti, sono risultate particolarmente ristrette (ad esempio arredo urbano ma non lavori pubblici tout court, progetti rivolti ai giovani, ma non politiche sociali nel senso più ampio, etc.). In questi casi a venir meno sarebbe stata la portata del processo dal punto di vista della qualità riferita all'estensione dei meccanismi di delega del potere decisionale, o comunque della possibilità di concedere un ampio potere consultivo ai partecipanti.

Abbiamo poi preferito far cadere la nostra scelta su un comune che possedesse le stesse dimensioni degli altri casi attivi che sarebbero stati oggetto della nostra analisi: questo ci avrebbe permesso innanzi tutto di mantenere un quadro di analisi omogeneo relativamente a variabili quali la complessità dell'apparato burocratico e le modalità di interazione fra abitanti e fra questi e i rappresentanti politici.

La stessa dimensione contenuta, relativa all'ambiente di ricerca (comuni compresi fra i 10 e i 20 mila abitanti), avrebbe rappresentato poi un indubbio contributo nel facilitare le opportunità di stabilire contatti con i testimoni privilegiati sfruttando un metodo d'indagine a cascata, ampliando altresì la possibilità di ottenere un'analisi qualitativa che, in un certo senso, rappresentasse anche un parametro quantitativo sufficientemente rappresentativo degli universi costituiti dalle differenti figure che intervengono nel corso dello svolgimento di questa pratica partecipativa.

Risulta facilmente comprensibile infatti che restringendo l'ampiezza dell'universo di riferimento possiamo agevolmente procedere ad una riduzione del campione, ovvero operare fino a raggiungere casi limite in cui universo e campione coincidono.

Per le ragioni appena elencate la scelta del 4° caso di studio è ricaduta su Novellara, un comune di circa 15 mila abitanti in provincia di Reggio Emilia.

Un' ulteriore ragione è rappresentata dalla sua collocazione geografica: all'interno della c.d. zona rossa, e cioè laddove le tradizioni e la cultura partecipativa hanno da sempre rappresentato un

elemento di differenziazione rispetto ad altre regioni italiane (eccezion fatta per l'area del nord-est, anch'essa storicamente caratterizzata da una società civile particolarmente strutturata e attiva).

Il Comune di Novellara sembra possedere dunque, almeno sulla carta, le pre-condizioni migliori, in termini di capitale sociale, cultura civica, cultura politica e caratteristiche della società civile, per amplificare gli effetti virtuosi legati a questi percorsi partecipativi.

Definiti i criteri che hanno portato alla determinazione dei casi di studio procederemo ora ad una descrizione delle dimensioni, degli obiettivi e degli strumenti metodologici che hanno guidato la nostra indagine *on field*.

4.4 Domande di ricerca, obiettivi e strumenti metodologici.

I bilanci partecipativi possiedono caratteristiche idealtipiche a livello procedurale e qualitativo tali da renderli uno degli strumenti più vicini ai contenuti presenti nelle teorie partecipative e deliberative della democrazia³⁰.

Queste a loro volta offrono delle soluzioni alla crisi qualitativa dei moderni sistemi democratici fornendo risposte che potenzialmente sono in grado di interessarne sia gli aspetti procedurali e contenutistici sia quelli relativi ai risultati concreti.

I BP si configurano dunque, dal punto di vista analitico, come un vero e proprio test con il quale verificare la validità di queste teorie.

Prima di effettuare tale verifica dobbiamo però testare la congruenza fra il disegno teorico dello strumento e le caratteristiche riscontrate nella sua effettiva applicazione. Inutile infatti produrre sillogismi se poi tali costruzioni logiche non trovano risposte o tendenze che ne confermino almeno parte degli assunti su un piano pratico.

L'analisi ricognitiva effettuata finora ha mostrato come i b.p. abbiano assunto forme e raggiunto risultati assai diversi a secondo del contesto nazionale e locale nel quale hanno trovato applicazione.

³⁰ vedi § 8 del capitolo II, pp. 104 -107.

Queste forme, queste modalità procedurali, e le differenze in termini di risultati rispecchiano a loro volta le differenze riscontrabili all'interno di indicatori quali l'appoggio ricevuto da questi strumenti da parte non solo degli organi politici istituzionali, ma anche degli attori che fanno parte della burocrazia dell'ente locale, così come della configurazione delle forze che si sviluppano nella società civile³¹.

In breve il disegno dello strumento e i risultati ai quali la sua implementazione può condurre dipendono da variabili macrosociali quali la cultura politica dei rappresentanti, dei cittadini e degli esponenti della burocrazia di un territorio, il livello di capitale sociale e il modello di società civile presenti nello stesso.

Le domande che ci siamo posti sono dunque le seguenti: quale capacità di penetrazione possiede un meccanismo che si basa su logiche d'azione diverse rispetto all'ambiente in cui trova applicazione? Nonostante il grado di "viscosità" incontrato riesce comunque a determinare dei mutamenti? Di che natura e in quali ambiti, ma soprattutto, di quale portata?

La nostra ricerca muove dalle suddette considerazioni e si pone in primo luogo l'obiettivo di rispondere alle domande appena esposte, per poter poi passare ad un'analisi che convalidi o meno l'ipotesi generale relativa al ruolo che deliberazione e partecipazione possono rappresentare all'interno di una democrazia liberal-rappresentativa.

Per affrontare questo percorso abbiamo utilizzato tre metodi di indagine:

- analisi di documenti e di dati elaborati dalle 4 amministrazioni locali che hanno attivato un bilancio partecipativo;
- osservazione partecipante in occasione di alcune assemblee di bilancio partecipativo;
- interviste a testimoni privilegiati che hanno preso parte o sono entrati in contatto con i cicli partecipativi.

³¹ vedi Wampler (2004) ; Goldfrank (2006); Baiocchi (2003);

I documenti e i dati hanno permesso di restituire le caratteristiche formali relative sia al bilancio partecipativo (conformazione, durata, numero di partecipanti, proposte, risorse messe a disposizione etc.) sia, più in generale, al territorio (struttura economica, contesto politico, indicatori sociali e demografici) in modo tale da fornire un inquadramento iniziale.

L'osservazione partecipante di alcune assemblee (6 in totale) è stata particolarmente utile per calarci concretamente all'interno del nostro ambiente di ricerca: ci ha permesso di ricostruire un quadro preliminare relativo al *setting* deliberativo, alle modalità di partecipazione e alle forme di interazione che hanno contraddistinto i casi attivi.

In queste occasioni abbiamo cercato di concentrare la nostra attenzione sugli scambi dialogici che avvenivano fra i cittadini e fra questi e i rappresentanti dell'amministrazione, cercando di interpretare gli atteggiamenti delle cariche politiche, il loro grado di apertura, la loro capacità di ascolto e di ricezione, il loro ruolo di mediazione. Abbiamo ricostruito le modalità di partecipazione prestando attenzione a come i cittadini prendevano parte a questi incontri, al tipo di interventi che effettuavano e alle argomentazioni presentate come giustificazioni dei loro interventi.

La nostra attenzione si è concentrata inoltre sulla qualità delle informazioni ricevute dai partecipanti attraverso gli amministratori e il personale tecnico dell'ente.

L'osservazione partecipante si è rivelata dunque uno strumento particolarmente utile per entrare nel clima del percorso partecipativo, per poter modificare alcuni punti della traccia delle interviste in base alle impressioni scaturite dalla nostra partecipazione e alle domande che durante l'assise sorgevano spontaneamente.

Più che di un vero e proprio strumento di rilevazione (visto anche il numero tutto sommato esiguo delle assemblee alle quali abbiamo assistito) questa presenza ha permesso di entrare in contatto con un oggetto fino ad allora studiato solo su carta.

Le interviste hanno rappresentato invece il mezzo con cui è stato possibile approfondire le informazioni documentali e le impressioni derivanti dall'osservazione dei casi, andando a cogliere direttamente i punti di vista dei creatori e dei fruitori di questa pratica.

La scelta di una tecnica di impronta qualitativa è dovuta a due ragioni: una di carattere eminentemente pratico, l'altra di natura metodologica legata al tipo di domande poste dalla ricerca stessa.

Ci siamo resi conto infatti non solo dell'impossibilità di rilevare attraverso un questionario informazioni relative ad un caso interrotto (rintracciare infatti i partecipanti alle assemblee si è rivelato completamente impraticabile), ma anche di come la stessa intenzione di somministrare un questionario nel corso delle assemblee dei casi attivi avrebbe presentato notevoli difficoltà, nonché una quantità di risorse materiali e temporali di cui non disponevamo.

Il numero di assemblee a cui partecipare per la distribuzione dei questionari sarebbe stato infatti altissimo: due tornate assembleari nel corso di un anno per un totale di circa 60 incontri. Dobbiamo poi tenere in considerazione che molte di esse si sono tenute contemporaneamente, vista la sovrapposizione temporale di alcuni cicli nei tre casi esaminati (ad esempio nel periodo ottobre-novembre 2007 sia Novellara che Priverno hanno tenuto assemblee).

Potevamo ricorrere alla scelta di operare attraverso la costruzione di un campione rappresentativo, effettuando ad esempio tre rilevazioni in tre assemblee (una per ciascun caso attivo) ma le particolari condizioni ambientali e strutturali dell'oggetto di studio non avrebbero permesso il raggiungimento di una procedura dotata di un indice di casualità tale da permettere un buon grado di rappresentatività³². Inoltre attraverso questo metodo non avremmo potuto rilevare con più facilità la testimonianza dei cittadini di Modena (i cui portavoce delle assemblee sono stati registrati in un data base).

Le interviste (di tipo semistrutturato) sono state indirizzate a testimoni privilegiati appartenenti alle tre categorie che prendono parte a questi processi: cittadini, politici e personale amministrativo.

I soggetti individuati come testimoni privilegiati sono stati i seguenti: i portavoce delle assemblee di bilancio, l'assessore o il sindaco promotori dell'iniziativa, i consiglieri capi gruppo dei partiti o delle liste civiche di maggioranza e opposizione, i responsabili dell'ufficio ragioneria, dei lavori pubblici e degli uffici partecipazione (o bilancio partecipativo).

³² Sulla centralità del concetto di causalità procedurale per un buon grado di *rappresentatività* del campione rispetto all'universo di riferimento si veda P. Corbetta, 1999, *Metodologia e Tecniche della Ricerca Sociale*, Bologna, Il Mulino, pp. 356-61.

Tutti questi soggetti intervengono con compiti e modalità diverse e rappresentano per questo altrettante posizioni e/o punti di vista relativi al processo partecipativo:

- **i portavoce:** rappresentano il punto di vista dei cittadini; la loro attività è più intensa rispetto ai semplici partecipanti poiché costituiscono l'anello di congiunzione fra questi e i soggetti politici. Partecipano ai tavoli di fattibilità, e per tale motivo possono restituire informazioni e giudizi anche sul comportamento dei tecnici e del personale burocratico in un *setting* diverso rispetto a quello di un'assemblea pubblica. Spesso vengono incaricati di diffondere le informazioni relative al percorso e di mobilitare i cittadini in vista delle assemblee: per tale ragione possono fornire preziose indicazioni rispetto alla risposta con cui i cittadini (e non solo i partecipanti) accolgono l'introduzione di questo genere di pratica;
- **Assessore di riferimento/Sindaco:** sono, come abbiamo visto, i veri promotori di queste iniziative partecipative; queste figure rappresentano la regia progettuale e operativa del processo. Per questa ragione sono in grado di restituire informazioni relative non solo agli aspetti più visibili di questi percorsi (partecipazione, compiti del personale amministrativo, grado di deliberazione, qualità delle proposte, etc.) ma anche delle loro "dimensioni latenti" (collaborazione degli uffici tecnici, voci di corridoio, atmosfera generale creata dal percorso, reazioni degli altri membri della Giunta, risposta dei consiglieri, etc.);
- **Capi Gruppo dei partiti/liste civiche presenti nel Consiglio Municipale:** abbiamo inserito questa categoria fra quelle individuate per la scelta dei testimoni privilegiati al fine di verificare la risposta delle assemblee elettive a processi basati sul principio della partecipazione diretta; a seguito della riforma del 1993 (che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci) i Consigli Municipali (e i loro rappresentanti) hanno inoltre visto diminuire la loro capacità di influenza sulla formulazione degli indirizzi politici. Queste nuove pratiche inclusive possono dunque essere interpretate (teoricamente) in un duplice significato: come strumenti di ulteriore marginalizzazione delle assemblee (visto il contatto diretto fra governo e cittadini); ovvero come occasione per restituire un peso specifico e una maggiore visibilità ai singoli consiglieri grazie alla loro attivazione in qualità di promotori/sostenitori delle

stesse. Oltre alla fondamentale questione appena affrontata, le informazioni derivanti da questi testimoni permettono di ampliare la conoscenza dello strumento mediante la lettura data dai rappresentanti dell'opposizione (utilizzata in questo senso come parametro per stemperare la probabile tendenza dei sostenitori di tali pratiche a fornirne una visione edulcorata e propagandistica).

- **Personale Amministrativo:** i responsabili degli uffici partecipazione, della ragioneria e dei lavori pubblici rappresentano le figure chiave che intervengono per conto dell'amministrazione nei bilanci partecipativi; i loro ruoli sono differenti, così come il loro grado di partecipazione alle assemblee: l'ufficio partecipazione coordina e gestisce le fasi operative del ciclo partecipativo; ne cura l'informazione, la comunicazione e la diffusione dei risultati, rappresenta il centro nevralgico di questa politica pubblica, poiché raccoglie le informazioni provenienti dal basso così come quelle elaborate dagli organi tecnici del comune; la ragioneria cura gli aspetti legati al finanziamento delle priorità, inserisce i progetti nei documenti revisionali e programmatici, analizza la fattibilità dal punto di vista finanziario; i lavori pubblici, dopo una prima analisi esplorativa, risultano generalmente come la funzione con il maggior numero di proposte da esaminare. Per questa ragione rappresentano l'area che, da un punto di vista tecnico-burocratico, ricopre il ruolo più importante all'interno di questi processi. I suoi funzionari, a differenza di quelli della ragioneria, sono chiamati a partecipare alle assemblee conclusive e ai tavoli di fattibilità intervenendo per dar conto dello stato dei lavori o del respingimento delle proposte. Questi soggetti rappresentano dunque il punto di vista dell'amministrazione, le informazioni e i dati provenienti da questi settori sono stati ritenuti fondamentali per comprendere non solo gli effetti del percorso in questo ambito (in relazione a dimensioni quali la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza), ma anche il tipo di risposta con cui questi attori hanno accolto l'introduzione del bilancio partecipativo.

Tabella 4

<i>I Soggetti delle Interviste</i>								
Categorie		Cittadini	Politici			Personale Amministrativo		
Casi di Studio	Zone BP.	Portavoce	Giunta	Consiglio Municipale		Uf. Rag.	Uff. Lavori Pubblici	Uff. Partecip.
				Mag	Opp			
Modena	4	4**	1+3*	5*	4*	-	-	1
Novellara	4	3	2	1	3	1	1	1
Priverno	8	5	1	1	2	1	1	1
Grottammare	7	4	1	1	1	1	1	1
Tot. Interviste: 52		16	8	8	10	3	3	4

* Nel caso di Modena gli asterischi si riferiscono ai presidenti di circoscrizione (inseriti nella colonna relativa alla Giunta Comunale) e di quelli Circoscrizionali (calcolati insieme ai rappresentanti del Consiglio Municipale).

** Il numero di portavoce intervistati è, in questo caso, molto inferiore al loro numero effettivo (circa 20). Tale esiguità è dovuta a due ragioni. La prima è di natura tecnica: alcuni contatti nel data base del Comune relativo ai portavoce erano evidentemente cambiati nel corso dell'anno in cui il processo è stato interrotto, vanificandone la possibilità di rintracciare tali elementi. Il secondo è legato al rifiuto espresso in altri casi dai suddetti portavoce affinché il Comune ci comunicasse le informazioni necessarie ad avviare un contatto; rifiuto garantito esercitando quanto previsto della normativa sulla privacy relativa al trattamento dei dati personali.
- in questi casi non è stato possibile ottenere un'intervista;

Queste sono state effettuate nel corso del periodo di osservazione partecipante, durato dal novembre 2007 al gennaio 2008. Solo in alcuni casi (8) siamo ricorsi ad interviste telefoniche

La traccia dello strumento di rilevazione si snoda sulla base dei seguenti argomenti:

- cause dell'introduzione del b.p.;
- ruolo/comportamento/aspettative dei soggetti che interagiscono con il b.p.;
- limiti /difficoltà/problematiche legate all'implementazione della pratica;
- mutamenti/evoluzione nei diversi cicli;
- effetti dello strumento sul contesto;

- giudizio globale relativo al b.p.;
- cause della sospensione (solo per il caso modenese);

La modalità di conduzione delle interviste non ha seguito un rigido schema (se si escludono le c.d. domande di apertura): abbiamo preferito infatti adattare il nostro sistema di elaborazione degli atti interrogatori alle modalità di risposta dell'intervistato per favorire i percorsi logici, le costruzioni cognitive e le associazioni elaborate dallo stesso nei confronti dello strumento. In molte occasioni sono bastati infatti pochi input, approfonditi mediante rilanci o consegne³³, per vedere emergere spontaneamente i nodi che intendevamo portare in luce mediante lo strumento di rilevazione. I livelli di standardizzazione e di direttività sono dunque piuttosto bassi.

Il contenuto del corpus testuale e il confronto fra le diverse categorie di attori a cui sono state somministrate le interviste sono stati utilizzati quindi per ricostruire un quadro comparativo fra istanze teoriche e risultati effettivamente prodotti da questa pratica, in modo tale da fornire una risposta alla nostra ipotesi iniziale di ricerca, e cioè che *l'introduzione di strumenti in grado di aumentare il grado di partecipazione e di deliberazione all'interno di un contesto politico strutturato in base agli assiomi della teoria liberal-rappresentativa genera effetti che aumentano la qualità democratica di tale contesto.*

Intersecando fra loro le risposte forniteci dagli intervistati abbiamo potuto quindi definire:

- *il grado di corrispondenza fra modello idealtipico e strumento effettivo evidenziandone gli elementi di difformità;*
- *le cause alla base di tale scostamento;*
- *le differenze (di processo, di risultati e di variabili causali) fra i casi tuttora in corso;*
- *gli effetti che l'introduzione dello strumento ha prodotto sugli attori e sulle istituzioni che sono stati coinvolti nel corso della sua implementazione;*

³³ Per il significato di questi strumenti di conduzione delle interviste si rimanda a R. Bichi, 2007, *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Roma, Carocci, pp.165-66.

Per approdare a tale risultato le risposte sono state decodificate esaminando il contenuto dei loro messaggi ed estrapolando quei passaggi in grado di restituire informazioni con un alto livello di significatività rispetto alle dimensioni, alle variabili, agli effetti relativi ai bilanci partecipativi e, più in generale, alle arene deliberative.

Rispetto al primo punto (corrispondenza fra idealtipo ed esperimento) le dimensioni confrontate con i contenuti delle interviste sono state:

1. la *dimensione deliberativa*;
2. la *dimensione partecipativa*;

Nel primo caso l'attenzione verrà concentrata dunque sulle caratteristiche procedurali, epistemiche e pragmatiche della deliberazione, esaminando variabili quali il tipo di interazione (dialogica/negoziale); la qualità delle informazioni a disposizione dei partecipanti; il *setting* dell'arena; le modalità di conduzione del processo; la sussistenza di meccanismi di trasformazione delle preferenze innescati da un'interazione basata sul ricorso a premesse di carattere collettivo; la sussistenza di regole e tecniche in grado di favorire il passaggio da bisogni individuali a esigenze collettive (v. ad esempio analisi multicriteri).

L'esame dei risultati concretamente raggiunti attraverso questo strumento diventerà l'elemento cruciale attraverso cui valutare l'efficacia e l'efficienza della procedura, e per questo si dovrà confrontare la corrispondenza fra quanto proposto e quanto realizzato, nonché i tempi di risposta relativi a tale realizzazione.

La dimensione partecipativa si fonda invece su criteri quali il grado di inclusione, il carattere della partecipazione (informativo-consulitivo-codecisionale-decisionale) e la qualità delle tematiche interessate dal processo partecipativo (interventi di portata collettiva e strategica ovvero bisogni legati a interessi personali e di carattere subordinato)³⁴.

³⁴ v. S. Arnstein (1969) sul carattere della partecipazione; R. Patenam (1970) sulla differenza fra *partecipazione piena* e *pseudo-partecipazione*;

Il secondo punto (cause determinanti del grado di scostamento) è stato ricostruito trasformando in piani di analisi le variabili sostanziali che abbiamo visto incidere sulla buona riuscita di un bilancio partecipativo.

Le interviste sono state esaminate dunque confrontandone i contenuti rispetto alle seguenti variabili:

- *disegno istituzionale;*
- *appoggio ricevuto dai soggetti politici e amministrativi dell'ente locale;*
- *la configurazione delle forze della società civile;*
- *le risorse finanziarie messe a disposizione dello strumento;*
- *la durata temporale dell'esperienza;*
- *il grado di decentramento amministrativo e di autonomia finanziaria dell'ente;*

Infine, gli effetti generalmente legati all'implementazione di questo strumento e, più in generale, alla presenza di un maggior grado di deliberazione e partecipazione all'interno dei processi decisionali innescati in un determinato contesto politico sono:

- *aumento del senso civico;*
- *aumento dell'empowerment;*
- *ricostruzione dei legami sociali e del senso di appartenenza alla comunità;*
- *ricostruzione del rapporto di fiducia fra cittadini e rappresentanti politici;*
- *maggior efficacia ed efficienza delle decisioni;*
- *aumento della legittimità delle decisioni;*
- *aumento della trasparenza degli apparati burocratici;*
- *maggior stabilità del sistema politico;*
- *aumento dell'accountability;*
- *aumento della responsiveness;*

Anche in questo caso ciascun effetto è stato trasformato in una dimensione di analisi (*senso civico; legame sociale; senso di appartenenza; fiducia; efficacia; efficienza; legittimità; trasparenza; stabilità; accountability; responsiveness*) alla quale ricondurre frasi chiave presenti nel corpus testuale.

Capitolo Quinto

Analisi dei Casi di Studio

5.1 Descrizione dei casi di studio.

In questo primo paragrafo forniremo alcuni dati essenziali di natura politica, economica e sociale riferiti ai 4 comuni che hanno rappresentato i casi di studio della nostra ricerca.

Tali informazioni serviranno per dare una descrizione ambientale del contesto in cui il BP è stato introdotto, delineando in questo modo un profilo dettagliato in base ai principali indicatori quantitativi e qualitativi di natura socio-politica ed economica.

In particolare ad interessare la nostra ricostruzione sono stati, oltre alle informazioni di natura politica (colore dell'amministrazione, numero di partiti politici o liste civiche presenti nel consiglio comunale, stabilità e continuità degli esecutivi locali, partecipazione elettorale, etc.), alcuni dati di carattere socio-economico, quali, ad esempio, il tipo di economia, i settori trainanti all'interno della stessa, il tasso di disoccupazione, il livello medio di istruzione, i redditi medi e il tipo di distribuzione degli stessi.

Rispetto all'importante variabile costituita dalla natura e dalla struttura della società civile abbiamo poi cercato di ricostruire il tessuto associativo fornendo una mappa del numero e della tipologia di associazioni presenti sul territorio e degli strumenti di interazione attivati dalle istituzioni nei confronti di questi corpi intermedi che fanno da tramite fra istituzioni e cittadini.

La ricostruzione quantitativa degli attori della società civile è stata possibile incrociando i dati forniti dai rilevamenti nazionali (Istat, Censimento delle imprese e dei servizi, 2001) con quelli presenti nei database degli enti locali (elaborati ai fini di indagini conoscitive o per la costituzione di Consulte tematiche).

La loro collocazione qualitativa è stata effettuata ricorrendo all'inquadramento tipologico utilizzato in un recente lavoro di ricerca avente per oggetto la società civile italiana coordinato da Vincenzo Cesareo¹.

In base a questa ricostruzione tipologica gli attori della società civile sono stati classificati in 7 categorie: *movimenti sociali, mediatori culturali, gruppi on-line, gruppi di consumatori e di imprese, reti comunitarie, servizi di prossimità, sindacati e corporazioni*².

Ogni categoria rappresenta un insieme di soggetti indicati nella tabella sottostante:

Tabella 1: I soggetti della società civile.

movimenti sociali	mediatori culturali	gruppi on-line	
<ul style="list-style-type: none"> • ecologisti • gender • movimenti per la vita • movimenti per i diritti civili • comitati civici • movimenti giovanili 	<ul style="list-style-type: none"> • associazioni culturali • operatori media locali • club culturali e di servizio 	<ul style="list-style-type: none"> • discussioni on line • web su problemi sociali • movimenti on line 	
gruppi di consumatori e di imprese	reti comunitarie	servizi di prossimità	sindacati e corporazioni
<ul style="list-style-type: none"> • associazioni consumatori • associazioni imprese • cooperative di lavoro • associazioni commercio equo e solidale lobbies 	<ul style="list-style-type: none"> • micro associazionismo • comunità religiose • volontariato • gruppo di vicinato 	<ul style="list-style-type: none"> • imprese non profit settore assistenziale • cooperative sociali • associazioni per i diritti del malato • croce rossa 	<ul style="list-style-type: none"> • ordini professionali • sindacati

Dobbiamo anticipare però come, attraverso i dati recuperati, sia stato possibile individuare una dimensione quantitativa solo limitatamente ad un numero di soggetti ristretto rispetto a quelli presenti nella tabella: questo a causa delle diverse classificazioni delle matrici dati utilizzate.

¹ V. Cesareo (a cura di), 2003, *I protagonisti della Società Civile*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

² Rita Bichi, *Il disegno della ricerca*, in V. Cesareo, op.cit., pp. 76-86.

L'Istat infatti si basa su di una classificazione per forme organizzative (associazione riconosciuta, ass. non riconosciuta, cooperativa sociale, fondazione), mentre nel caso dei database locali, il criterio è molto spesso caratterizzato da una suddivisione per aree di intervento delle organizzazioni ovvero per aree tematiche (cultura, sport, ambito sociale, servizi, ambito ricreativo, etc.).

Lo schema appena presentato ci permette tuttavia di arricchire il profilo relativo alla società civile dei quattro casi in esame, individuando le categorie più rappresentative e, sulla base di queste, le logiche e i valori predominanti all'interno di ciascun caso.

La descrizione si concluderà esaminando gli istituti di partecipazione contenuti nel documento statutario dell'Ente e dando una descrizione del procedimento con cui è stato organizzato il ciclo del bilancio partecipativo e delle disposizioni normative (i procedimenti legislativi e/o amministrativi) con i quali tale strumento è stato posto in essere.

In questo modo ci avvicineremo all'oggetto di ricerca passando attraverso una sua prima ricostruzione delle procedure formali con cui è stato introdotto e della struttura procedurale che ne costituisce le fasi di attivazione.

5.2 Grottammare

Grottammare è un comune della costiera marchigiana situato nella provincia di Ascoli Piceno, a confine con l'Abruzzo. Il territorio è suddivisibile urbanisticamente in tre macro aree: la prima che si sviluppa alle pendici del colle che ospita il centro storico; la seconda che costeggia il lungomare fino al confine con il territorio del Comune di San Benedetto del Tronto, e infine la terza che si sviluppa verso l'entroterra seguendo il percorso della strada provinciale Valtésino.

Queste tre zone rappresentano altrettante "funzioni" socio-economiche: la prima è quella a maggior vocazione turistica, la seconda si caratterizza per la presenza degli insediamenti produttivi e la terza rappresenta un'area a forte sviluppo urbanistico.

Il Comune è amministrato da una lista civica chiamata "*Solidarietà e partecipazione*", costituitasi nel 1992 all'interno di un clima di profonda crisi delle istituzioni locali determinato da episodi di corruzione che portarono, nel 1994, al commissariamento dell'Ente.

La lista non presenta alcun collegamento con i partiti tradizionali e si profila fin dalle sue origini come un movimento autonomo, collocabile nell'area della sinistra radicale, orientato ad una scelta condivisa delle linee programmatiche di sviluppo e gestione del territorio operata attraverso processi di confronto, verifica e valutazione da compiere con i cittadini.

Nel 1994 i suoi esponenti conquistano la maggioranza dei seggi grazie ad un'alleanza con il partito Rifondazione Comunista: Mario Rossi, che guida le fila della lista civica, è eletto Sindaco di Grottammare.

Nelle successive elezioni "*Solidarietà e Partecipazione*" raccoglie il 60,4% dei voti conquistando i due terzi dell'assemblea comunale per effetto del nuovo sistema elettorale introdotto dalla legge n°81, 1993 (successivamente integrata e modificata dal dlgs. n°267/2000) e profilandosi come unica forza politica alla guida dell'amministrazione locale.

Da allora "*Solidarietà e Partecipazione*" ha sempre confermato il suo ruolo di primo soggetto politico del territorio comunale, anche se nel corso delle successive tornate la percentuale di voti raccolta da questo movimento ha subito una progressiva erosione, passando dal 56,5% del 2003 al 46,2% delle

ultime elezioni tenutesi nell'aprile 2008, con una perdita complessiva di voti nel corso dell'ultimo decennio pari a 868 unità.³

L'attuale opposizione è composta da due soggetti politici: il PdL (con 5 consiglieri) e una Lista Civica dal nome "Grottammare Futura" (con 2 consiglieri).

Precedentemente il Comune ha rappresentato, dal punto di vista amministrativo, un feudo della Democrazia Cristiana, che ha tenuto per un quarantennio le redini dell'amministrazione locale.

Fra il 1988 e il 1994 si è aperto un periodo di interregno che ha visto prima la costituzione di una "improbabile" alleanza fra DC e PCI e poi, nel 1993, una breve parentesi durata un anno, in cui il territorio è stato amministrato da una Giunta di destra.

La partecipazione alle elezioni amministrative comunali negli ultimi 10 anni è oscillata attorno a percentuali dell'80%, registrando prima una lieve flessione (dall'80,9% del 1998 al 77,6% del 2003) quindi un aumento del 5,1% fra il 2003 e quest'anno, in cui gli elettori che hanno espresso le proprie preferenze recandosi alle urne per l'elezione del Sindaco e il rinnovo del Consiglio sono risultati pari all'82,7% degli aventi diritto.

Il voto espresso nelle elezioni politiche rivela invece un orientamento dell'elettorato cittadino che negli ultimi 10 anni si è andato dirigendo verso l'area di centro destra: alle ultime elezioni (partecipate dall'85% degli aventi diritto) la coalizione del Partito della Libertà ha raccolto infatti il 42,3% dei voti, a fronte di una percentuale del 34,3% andata al PD, mentre nelle precedenti elezioni del 2006 i dati restituiscono un risultato di sostanziale parità (solo 142 voti in più a favore dello schieramento di centrodestra, pari a circa l'1,3% dei voti validi). Nelle elezioni del 1996 il Polo ottenne il 47,9% dei voti a fronte di un 42,5% dell'Ulivo mentre in quelle del 2001, relativamente alla quota proporzionale, Forza Italia è risultato essere il partito più votato, con il 31% delle preferenze⁴.

Il comune ha una popolazione di 14.478 abitanti, di cui il 51,8% rappresentato da donne.

I laureati costituiscono il 7,5% della popolazione compresa fra i 25 e i 65 anni di età, un dato che rispecchia perfettamente la media nazionale. La percentuale della popolazione in possesso di un

³ Fonte: Ministero dell'Interno, Archivio Elettorale.

⁴ Fonte: Parlamento Italiano, Archivio storico delle elezioni, Dati relativi al voto per la Camera dei Deputati, disaggregato per Comune, riferito alle legislature: XV, XIV, XIII.

diploma di scuola secondaria superiore è invece leggermente maggiore del dato nazionale (29% a fronte di un 26% relativo all'Italia)

Gli immigrati ammontano a poco meno di 600 unità, pari a circa il 4% della popolazione; la presenza straniera più numerosa è quella albanese.

Gli indicatori economici ci restituiscono un profilo di un territorio composto per la quasi totalità da aziende a carattere familiare: su 1205 imprese censite sul territorio comunale il 96,4% è infatti costituito da unità con meno di 10 addetti e il 56% da ditte individuali⁵.

I settori trainanti dell'economia locale sono il turismo, il vivaismo, le attività manifatturiere e l'edilizia: questi ultimi due settori raccolgono più del 40% del totale della forza lavoro presente nel territorio comunale (2326 addetti su un totale di 5593 occupati). Il terzo per numero di occupati è rappresentato invece dall'impiego pubblico (amministrativi, istruzione, sanità), che fa registrare complessivamente 1070 unità, pari a poco meno del 20% del totale.

La popolazione occupata si divide secondo le seguenti percentuali per settore: agricoltura 7,5%, industria 31,5%, servizi 61,5%.

Il tasso di occupazione è del 45,9%, una percentuale leggermente inferiore sia alla media riscontrata a livello provinciale (46,5%) che regionale (47,4%), ma comunque superiore al dato nazionale (43%).

Un andamento speculare si riscontra anche dal punto di vista dei tassi di disoccupazione (7,5%), che per questo comune risultano essere più alti se paragonati a quelli provinciali e regionali (5,5%), ma sensibilmente inferiori al quadro nazionale (11%).

La particolare composizione del tessuto economico restituisce un profilo piuttosto compatto dal punto di vista della distribuzione della forza lavoro rispetto alla posizione occupazionale: circa un terzo del totale è infatti rappresentato da liberi professionisti, imprenditori, lavoratori in proprio e familiari coadiuvanti (1846 unità), mentre il restante 66% è composto da lavoratori subordinati (dipendenti, impiegati, collaboratori, etc.)⁶.

⁵ Fonte: ISTAT, Censimento 2001 delle attività e dei servizi.

⁶ Fonte: ISTAT, Censimento generale 2001.

Il reddito medio dichiarato relativo all'anno 2005 è stato di 18.042 € (mediano 13.300 €) con una distribuzione ad andamento gaussiano che restituisce un coefficiente Gini pari a 0,348: il dato dunque rispecchia un livello di disuguaglianza di redditi piuttosto alto, anche se al di sotto della media nazionale⁷.

Le associazioni presenti in questo comune, in base agli ultimi dati ISTAT disponibili, ammontano ad un totale di 58, di cui 48 corrispondono ad associazioni non riconosciute, 6 ad associazioni riconosciute, 2 fondazioni e 2 associazioni no profit⁸.

In un censimento del Comune aggiornato al 2006 le associazioni risultano essere 86, suddivise nei seguenti ambiti: 34 associazioni sportive, 5 religiose, 26 culturali, 3 impegnate nella promozione del turismo, 10 ricreative e infine 8 corrispondenti a Comitati di quartiere (uno per ciascun quartiere in cui è stato suddiviso il territorio urbano)⁹.

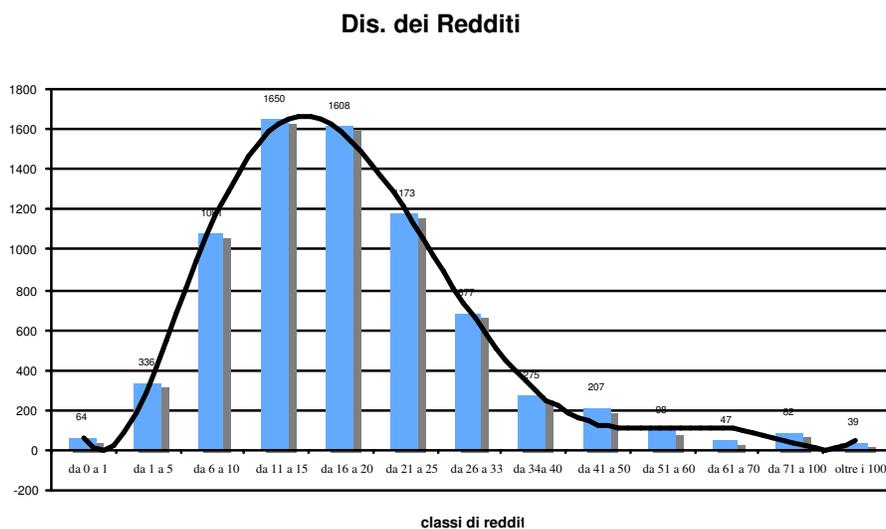


Grafico 1

⁷ Fonte: "ComuniItaliani.it", elaborazione www.poorcity.richcity.org/calculator.

⁸ Fonte: ISTAT, Censimento 2001 delle attività e dei servizi.

⁹ Dati: Comune di Grottammare, Servizio Cultura.

Nel corso di 6 anni dunque la società civile ha visto accrescere i propri nodi di più del 30%.

Purtroppo non è stato possibile approfondire la ricostruzione di questa dimensione verificando, ad esempio, il numero degli iscritti e la loro percentuale rispetto alla popolazione totale.

Veniamo infine agli istituti di partecipazione inseriti nell'ordinamento statutario dell'Ente.

Da questo punto di vista dobbiamo sottolineare come quello della partecipazione sia un principio sostanziale che trova garanzie e forme di promozione attraverso organismi tradizionali della partecipazione politica (Comitati di Quartiere, Consulte settoriali, tematiche o locali) e norme atte allo sviluppo della c.d. partecipazione sociale (associazioni e istituti culturali, associazioni educative, formative e ricreative).

In aggiunta dei tradizionali istituti di partecipazione (referendum consultivi, abrogativi e propositivi, petizioni, proposte) lo Statuto Comunale prevede la costituzione di una Consulta dei Cittadini Stranieri ai fini di coinvolgere ed integrare gli stessi nell'ambito della comunità locale¹⁰.

L'istituto del bilancio partecipativo non è stato inserito nell'ordinamento costitutivo dell'ente, ma trova applicazione mediante una delibera di Giunta approvata dal Consiglio Municipale.

Il percorso si divide in due distinti cicli: il primo, denominato *Gli Amministratori ascoltano i cittadini*, si tiene fra i mesi di ottobre e novembre e corrisponde alla fase di emersione delle proposte (suddivise in: segnalazioni¹¹, interventi di quartiere, interventi cittadini) e consiste in 7 assemblee, ognuna corrispondente ad uno dei quartieri in cui è stato suddiviso il territorio comunale; in questa prima fase oltre alle richieste dei partecipanti vengono proposte anche tutte quelle segnalazioni provenienti dai canali tradizionali (lettere, mail, richieste presentate all'U.R.P., interventi segnalati direttamente agli amministratori); il secondo, *Decido Anch'io*, ha luogo durante la seconda metà di gennaio: in questo ciclo i cittadini esaminano le richieste che hanno superato la fase di valutazione tecnica e stilano un indice di priorità. Fra il mese di novembre e quello di dicembre si tiene un unico tavolo di fattibilità al quale partecipano i 7 rappresentanti di zona che, assieme agli amministratori e ai tecnici comunali, valutano le proposte in base a criteri economici e tecnici.

¹⁰ Fonte: Statuto Comunale, Tit.II Cap. II art. 24 e ss.

¹¹ Le segnalazioni rappresentano piccoli interventi di carattere manutentivo risolvibili in tempi ristretti e con risorse attinte da voci di spesa corrente.

Le due fasi hanno però anche altre funzioni: nella prima ad esempio il Sindaco illustra ai cittadini il bilancio consuntivo relativo all'anno precedente, rispondendo circa gli interventi realizzati e lo stato di quelli non ancora portati a compimento. Nel secondo invece l'amministrazione cerca di dare una prima risposta relativa alle segnalazioni oltre che fornire motivazioni circa l'impossibilità di evadere quelle scartate nel corso dei tavoli di fattibilità.

A *latere* di questo ciclo si possono sviluppare ulteriori incontri decisi su istanza dei partecipanti alle assemblee con l'obiettivo di approfondire tematiche di particolare interesse emerse nel corso del ciclo del BP (normalmente sono assemblee tematiche a livello cittadino).

Il processo però mantiene un livello di strutturazione molto basso (se si escludono i due cicli di assemblee di zona) tale da non potersi inquadrare in un ciclo reiterato svolto costantemente attraverso le medesime procedure: nel corso degli ultimi 5 anni infatti si sono avuti percorsi che hanno previsto assemblee di categoria (2005) e altri in cui queste non si sono tenute, così come cicli che hanno visto affiancare o nascere in concomitanza delle due fasi percorsi di progettazione partecipata (2005) e altri che hanno avuto solo assemblee tematiche (2007). Infine, per fornire ulteriori prove della grande dinamicità e della bassa strutturazione dello strumento, solo in una occasione (2004) è stato tentato di introdurre un qualche meccanismo di ripartizione, che però non influiva sulle risorse, poiché determinava unicamente il numero delle priorità che l'amministrazione si impegnava a realizzare per ciascuna zona (variabile appunto da 2 a 4). Peraltro non abbiamo rintracciato criteri metodologici rispetto alla scelta di questo meccanismo di ripartizione delle proposte.

Il quadro che deriva da questa brevissima analisi procedurale è quello di un processo che, partendo da un tronco rappresentato dai due cicli assembleari, assume, di anno in anno, ramificazioni differenti in base alle problematiche, agli interessi e alla tipologia di richieste emerse dal processo di interazione fra amministratori e cittadini, modificando in questo modo non solo la portata in termini di risorse, ma anche il tipo e al quantità di partecipazione che può esserne riscontrata.

Un appunto finale sulle risorse: nessun tetto di finanziamento è fissato rispetto alle richieste votate dai partecipanti, come nessun numero specifico è pre-determinato in merito alla quantità di esse che

troverà attuazione. L'intero processo di basa sul flusso di risorse a disposizione dell'ente e sulla volontà del Sindaco e degli altri amministratori di riuscirne a realizzarne quante più possibili.

A dimostrazione di questa particolare caratteristica del caso di Grottammare sottolineiamo come, in chiusura di numerosi rapporti relativi ai cicli di BP che abbiamo avuto modo di consultare, veniva esplicitamente affermato che le proposte contenute in quei documenti venivano adottate in qualità di mandato operativo affidato al sindaco, o, se vogliamo, come una sorta di programma annuale sulla base del quale valutare l'azione dell'amministrazione incaricata di ottemperarne le linee guida.

5.3 Modena.

Situata in Emilia Romagna, la città di Modena ha una popolazione di circa 180 mila abitanti e costituisce il capoluogo dell'omonima provincia.

Il Comune, e più in generale il territorio provinciale, godono di elevati standard di vita, paragonabili a quelli di zone europee fortemente sviluppate quali la Scandinavia e alcuni *lander* della Germania.

Modena risulta infatti fra i dieci comuni d'Italia per indici di ricchezza, numero di imprese e di associazioni, livelli di occupazione e qualità della vita.

Il reddito medio, calcolato sulla base delle dichiarazioni del 2005 è pari a 23.800 €, quello mediano si attesta invece su valori più bassi, poco più di 14 mila €.

Nonostante questo primato per ricchezza media prodotta, l'indice di disuguaglianza economica, misurato attraverso il coefficiente di Gini, risulta essere più alto rispetto al caso precedente, esprimendo un valore pari a 0.384.

Il tessuto produttivo modenese è caratterizzato da un modello di tipo distrettuale, formato da migliaia di piccole e medie imprese, con una forte integrazione degli scambi a livello internazionale.

Dal punto di vista economico il territorio comunale vede la presenza di circa 17 mila imprese.

Lo sviluppo economico è ancora incentrato sull'industria manifatturiera, che assorbe il 19% delle unità produttive ed il 46% dell'occupazione, anche se il peso dei servizi sull'economia sta crescendo arrivando ormai a rappresentare il 50% delle imprese e il 32% degli addetti.

D. dei redditi

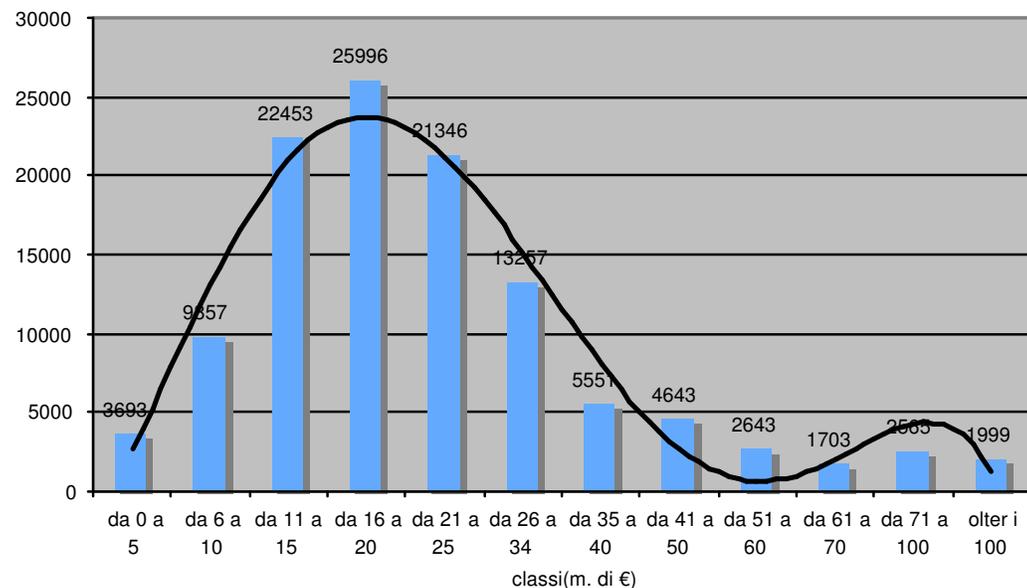


Grafico 2

La diffusione delle piccole imprese sul territorio modenese è confermata dai dati relativi alla loro classe dimensionale: oltre il 35% ha meno di 5 addetti e questa percentuale sale a poco meno del 70% se si considerano le imprese con meno di 50 addetti.

In base ai dati a nostra disposizione il tasso di disoccupazione, riferito all'anno 2005, si attesta al 3,5%, contro una media italiana del 7,7 calcolata nello stesso periodo. Se il dato viene diviso per darne una rappresentazione rispetto al genere notiamo come la percentuale cresca per la popolazione femminile (5,1%) e diminuisca leggermente invece per quella maschile (2,1%).

Se ci confrontiamo con gli altri indicatori occupazionali, il quadro che emerge è quello di un sistema profondamente dinamico e produttivo: il tasso di attività globale supera i 70 punti percentuali

rispetto ad una media italiana che non raggiunge la soglia del 50%, mentre il tasso di occupazione sfiora il tetto del 70% rispetto ad una media nazionale di poco superiore ai 42 punti percentuali.

I dati demografici indicano un numero di residenti pari a 180.469 unità, concentrate in quattro macro aree: il nucleo storico (6,2%), il centro urbano (82,7%), la periferia (0,2%) e il forese, ovvero l'insieme delle frazioni presenti all'interno del territorio comunale (10,9%).

Il totale dei residenti stranieri è di 17.593 (il 9,7% della popolazione totale); fra questi le nazionalità più rappresentate sono quella marocchina (2588 res.), albanese (1725 res.), ganaense (1675 res.), filippina (1551 res.), tunisina (1254 res.) e rumena (1039 res.).

I tassi di istruzione sono molto alti, soprattutto per quanto riguarda i laureati, che ammontano al 12% della popolazione.

Rispetto al tessuto associativo presente sul territorio dobbiamo premettere che non è stato agevole ricostruire una mappa aggiornata e puntuale delle associazioni principalmente a causa dell'estrema dinamicità e ricchezza che caratterizza storicamente questo territorio.

I dati riportano quindi una semplice e parziale fotografia rispetto ad un panorama complessivo molto più ampio e strutturato.

Gli unici dati generali relativi alle associazioni no-profit del Comune di Modena sono quelli raccolti mediante il censimento ISTAT "*Imprese e servizi*" e si riferiscono al 2001.

In base a questi dati le istituzioni no-profit presenti nel territorio comunale ammontano a 1078 unità, ripartite in base alle seguenti forme istituzionali: 200 associazioni riconosciute, 32 fondazioni, 742 associazioni non riconosciute, 39 cooperative sociali e 35 unità appartenenti ad altre categorie.

Per cercare di fornire una dimensione approssimativa dell'ambito operativo dell'associazione (mediatori culturali, reti comunitarie, servizi di prossimità, etc.) ci siamo affidati all'albo delle associazioni necessario per accedere alle 8 Consultazioni avviate dall'amministrazione comunale. Questo elenco perciò dà conto unicamente di quelle realtà che hanno manifestato la loro volontà di unirsi a questo strumento di partecipazione messo a disposizione dall'ente per formulare le sue azioni di indirizzo e per monitorare i bisogni e le aree di intervento verso le quali destinare i maggiori sforzi.

In base a questo indicatore grezzo siamo riusciti a recuperare i dati di 468 associazioni no profit, di cui 55 per la difesa e la tutela del patrimonio ambientale e storico, 53 associazioni giovanili, 78

appartenenti alle c..d. reti comunitarie e 282 in ambito della mediazione culturale (associazioni e club culturali).

All'interno della realtà associativa modenese spiccano le polisportive, veri e propri centri di aggregazione a carattere ricreativo, sociale e culturale che costituiscono la particolarità (sia per la loro presenza storica che per le loro funzioni di veri e propri nodi relazionali territoriali) di questo comune.

La società civile modenese appare dunque altamente strutturata e profondamente inserita nelle maglie che danno vita al dialogo fra istituzioni tradizionali e cittadini.

Le radici di tale attivismo possono essere rintracciate nel mondo pre-capitalistico rurale, e si rafforzano nel corso dell'Ottocento, attraverso le società operaie, di reduci, le società culturali e ricreative; queste esperienze nascono per compensare la durezza delle condizioni di vita del primo capitalismo, giocando anche un ruolo attivo nello sviluppo economico, come avviene per le leghe, le cooperative, i sindacati.

Le tradizioni civiche e le pratiche sociali, come l'associazionismo o le cooperative, troveranno, dopo la seconda guerra mondiale, espressione e sostegno sul fronte politico e amministrativo, che giocherà un ruolo centrale anche nello sviluppo economico. La tensione verso il buongoverno sarà manifestata dal movimento di sinistra, in particolare guidato dal PCI, all'opposizione nel Paese e storicamente al governo in Emilia Romagna, che appoggerà il cosiddetto "partito degli amministratori", orientato a dimostrare la propria capacità di governo locale¹².

L'appartenenza della popolazione modenese a quella che Bagnasco definisce come la sub-cultura politica "rossa" trova un'ulteriore prova nei risultati delle ultime elezioni comunali tenutesi nel 2005. I votanti sono stati circa l'80% degli aventi diritto, di questi il 64% ha indirizzato la sua preferenza verso la coalizione del centro sinistra.

All'interno della coalizione i tre partiti derivanti dallo scioglimento dello storico P.C.I. avvenuto nei primi anni '90 del secolo scorso, hanno raccolto circa il 46% del totale delle preferenze (corrispondente a più del 70% dei voti di lista).

¹² la ricostruzione storica dell'associazionismo nel territorio modenese è stata possibile attingendo al lavoro della Dott.ssa Claudia Maschiari autrice della tesi "*Nuove forme di governo della città. Esperienze partecipative nel Comune di Modena*", Università La Sapienza, Roma, a.a.2004-2005.

I D.S. (Democratici di Sinistra) sono il partito che ha ottenuto il maggior numero di voti (circa 40 mila, corrispondenti al 39,4% del totale dei votanti) e poco meno della metà (17 su un totale di 40) dei seggi che compongono il Consiglio Comunale¹³.

Anche rispetto al voto nazionale riferito ai rappresentanti del Senato e della Camera dei Deputati gli orientamenti elettorali dei modenesi riflettono la tradizionale appartenenza di questo comune alla c.d. zona rossa, nonostante delle oscillazioni relative alle percentuali di consensi non certo trascurabili (il dato riferito alle percentuali raccolte dalle coalizioni di Centro Sinistra alla Camera riporta le seguenti percentuali rispetto alle ultime 4 tornate elettorali: 1996-62%, 2001-60%, 2006-63%; 2008-55%).

Non siamo quindi in presenza di un comportamento elettorale come quello registrato nel Comune di Grottole, nel quale il confronto fra risultati amministrativi locali e politiche restituiva un andamento dicotomico.

Un ultimo dato riguarda la partecipazione elettorale: anche l'analisi di questo indicatore restituisce un profilo assoluto altamente partecipativo della società modenese rispetto al quadro nazionale, anche se, comparando l'afflusso nelle tornate elettorali politiche e amministrative (comunali) degli ultimi 15 anni, emerge una diminuzione progressiva di coloro che si sono recati alle urne (le percentuali passano dal 92% all'87% per le politiche fra il 1996 e il 2008 e dall'88% all'80% per le comunali), evidente segnale che la disaffezione verso la politica si è progressivamente estesa anche in territori storicamente e culturalmente caratterizzati da alti livelli di attivismo e partecipazione.

Chiudiamo la descrizione di questo caso soffermandoci sugli istituti e le forme partecipative implementate dall'amministrazione modenese parallelamente al bilancio partecipativo e sulla struttura del ciclo che questo strumento ha adottato nel corso dei suoi due anni di sperimentazione.

Il principio della partecipazione è riconosciuto e garantito quale concetto fondante dell'ordinamento statutario modenese (v. art.4, Tit.I) venendosi a rafforzare mediante ulteriori disposizioni normative di carattere generale che si richiamano ai principi della cooperazione e del decentramento. Lo sviluppo di forme associative per fini sociali, culturali, sportivi o di interesse collettivo viene

¹³ Fonte: Ufficio elettorale della Prefettura di Modena.

stimolato al fine permettere a questi soggetti di assumere compiti di pubblico interesse (art. 9, Tit. II).

Gli istituti partecipativi che trovano corrispondenza nelle norme statutarie sono: le consulte, il referendum, la consultazione popolare, le istanze, le petizioni e le proposte.

Attraverso l'istituto della consultazione popolare il Comune di Modena ha potuto avviare percorsi finalizzati alla costruzione del Bilancio Sociale e del Bilancio di Genere, alla progettazione partecipata e ai processi di Agenda 21, toccando non solo la più ampia gamma di strumenti partecipativi attualmente disponibili, ma sperimentando anche un ampio ventaglio di metodologie di consultazione (*e-democracy*, *open space technology*, *focus group*, percorsi di *gender mainstreaming*, etc.).

La partecipazione dei cittadini alle scelte della Pubblica Amministrazione si può dunque delineare come un vero e proprio *modus operandi* di questo territorio, attivato non solo attraverso le forme classiche, ma anche, e soprattutto sperimentando gli strumenti più innovativi e tecnologicamente avanzati in questo ambito.

Questo tratto distintivo dell'amministrazione si è inevitabilmente ripercosso sulla struttura del ciclo del bilancio partecipativo, anche se ad una sostanziale strutturazione in senso procedurale non è corrisposta una relativa istituzionalizzazione dal punto di vista degli strumenti utilizzati per la sua codificazione: lo strumento è stato infatti adottato nel 2005 mediante una Delibera del Consiglio Municipale (n.22, 14 Aprile 2005) su proposta dell'Assessore al Bilancio (Rifondazione Comunista). Nessun esplicito riferimento dunque all'interno dello Statuto Comunale, anche se in questo caso, vista la forma sperimentale, tale assenza può risultare pienamente giustificata.

Rispetto al percorso i due elementi che emergono sono il grado di strutturazione e quello di decentramento. Il primo dipende non solo dall'estensione del contesto urbano, ma anche, e soprattutto dal numero degli attori che si sono voluti inserire in questo percorso, che pur rivolgendosi ai cittadini, *uti singoli*, ha voluto coinvolgere anche le associazioni, attraverso apposite assemblee tematiche e l'attivazione delle Consulte che si svolgono parallelamente al ciclo di bilancio.

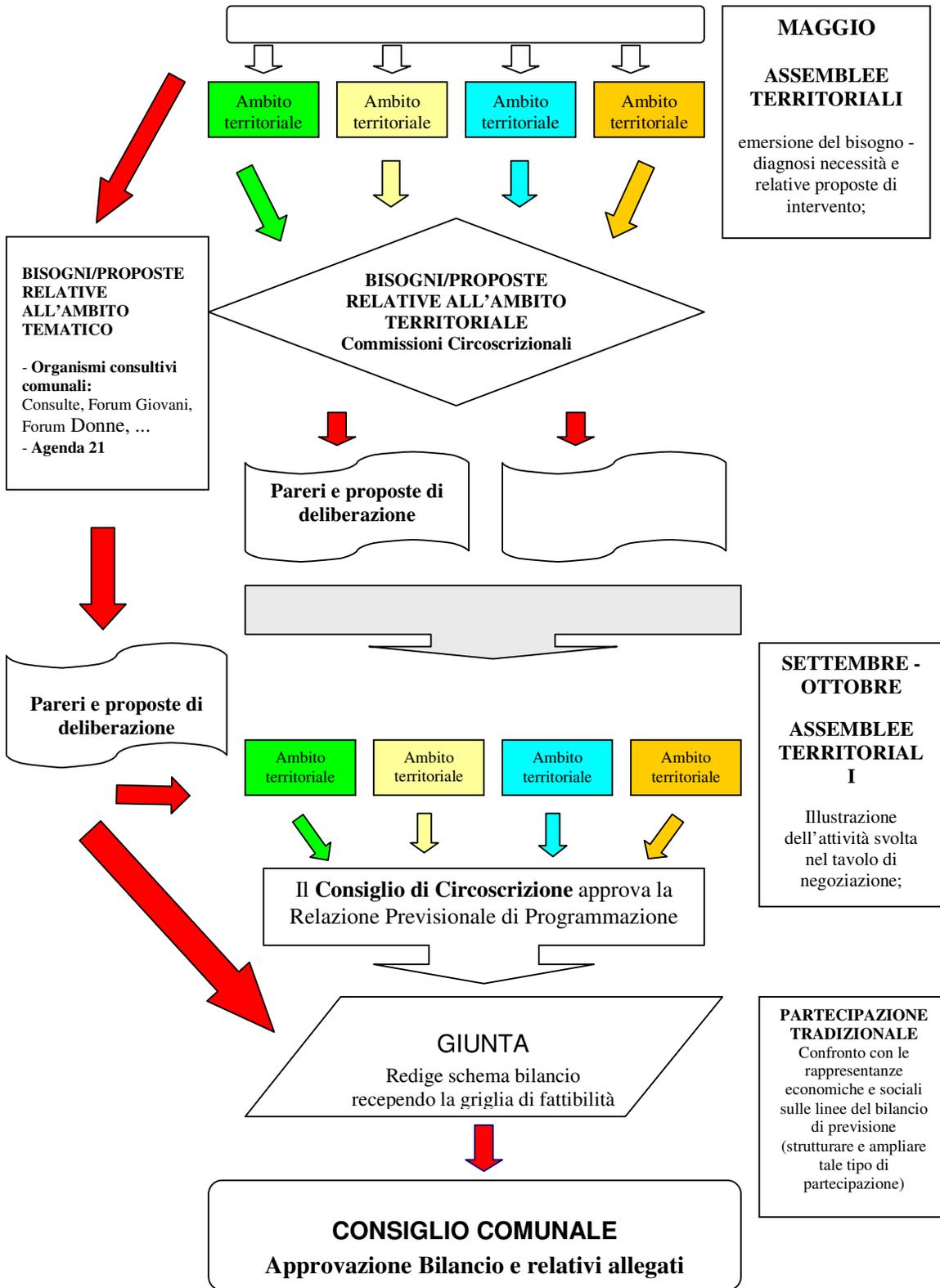
La presenza delle Circoscrizioni (4) ha determinato l'introduzione di un secondo attore istituzionale di natura politico-amministrativa, che si è proposto come soggetto privilegiato, dato il suo livello di

prossimità rispetto alla cittadinanza, per lo svolgimento di compiti organizzativi, logistici e informativi.

Il percorso è andato strutturandosi dunque secondo lo schema riportato nella pagina successiva: la fase di emersione dei bisogni avviene a maggio ed è organizzata dalle circoscrizioni, che indicano una serie di assemblee territoriali (2 per ciascuna circ.) nelle quali oltre alle proposte viene individuato un ordine di priorità. A questa fase segue un'analisi di fattibilità realizzata dalle Commissioni Circostrizionali con la partecipazione di tecnici, assessori competenti per materia e cittadini. Contemporaneamente ha luogo un percorso di analisi delle proposte tematiche. Segue un'elaborazione di pareri e proposte di deliberazione racchiuse in una griglia di fattibilità nella quale confluiscono le richieste di ambito tematico vagliate dagli Organismi Consultivi Comunali (Consulte, Forum dei Giovani, Forum delle Donne). Fra settembre e ottobre si apre un nuovo ciclo di assemblee territoriali in cui si illustrano le proposte ritenute fattibili. I Consigli di Circostrizione elaborano quindi una relazione revisionale e programmatica che viene successivamente presentata alla Giunta, che provvede al suo inserimento nello schema di bilancio previsionale, a sua volta sottoposto al Consiglio Comunale per la sua approvazione.

Chiudiamo presentando alcune considerazioni relative a questo processo: la prima è che, così come per Grottammare, le proposte e i bisogni emersi durante la prima fase non vengono limitati a priori da alcun tetto di budget. Quello che si chiede ai cittadini è di esprimere i disagi, i bisogni o i suggerimenti derivanti dal loro vissuto quotidiano nel contesto modenese.

L'unico limite riscontrato è dovuto al numero massimo di proposte presentabili da ciascuna zona, che segue un andamento progressivo dipendente dal numero di abitanti della stessa (2 proposte fino a 3000 abitanti, 4 per le zone fra i 3 e i 5 mila, 6 per quelle oltre i 6 mila abitanti).



Fonte: Comune di Modena, Ufficio Partecipazione

In questo senso il percorso può essere inteso come un piano operativo indicizzato per tematiche e interventi territoriali ritenuti prioritari sui quali l'amministrazione si impegna a lavorare nel corso dell'anno successivo o, in caso di interventi, opere o politiche pubbliche economicamente più onerose, nel corso del mandato elettorale (inserendoli nel piano triennale degli investimenti).

A differenza di Grottammare, il Comune di Modena ha attuato una sperimentazione del BP a macchia di leopardo, cioè ha operato in zone diverse nel corso dei due cicli tenuti fra il 2005 e il 2006.

L'obiettivo è stato quello di restringere l'applicazione territoriale di questo strumento, arrivando a coprire l'intera area comunale nel corso di più cicli. La ragione di questa scelta sembra essere stata quella di facilitare lo start up di questa pratica senza andare ad incidere troppo sulle risorse umane, come invece sarebbe potuto avvenire in caso di un ciclo esteso su tutto il territorio.

Nel corso dei due anni in cui è stato sperimentato, il percorso è risultato molto più standardizzato rispetto al processo di Grottammare: non sono intervenuti cambiamenti che abbiano interessato la struttura procedurale del ciclo, né introdotte altre tipologie di incontri.

5.4 Novellara.

Anche questo Comune è situato in Emilia Romagna, nel territorio della bassa reggiana (Pr. RE).

Attualmente l'amministrazione locale è guidata da una lista civica denominata *Uniti per Novellara* composta, al momento dell'ultima tornata elettorale (2004), da esponenti locali dei DS, della Margherita (ora PD) e di Rifondazione Comunista.

La lista ha ottenuto la maggioranza con il 57,2 delle preferenze (13 seggi in Consiglio Comunale sui 20 che lo compongono).

L'opposizione è formata da tre liste civiche e da un partito politico, i Comunisti Italiani.

Nelle precedenti elezioni (1999) la lista civica del centro sinistra (evidentemente più eterogenea e in grado di rispecchiare in un unico soggetto politico le varie componenti di questo schieramento) ha ottenuto l'80% delle preferenze¹⁴.

I dati delle ultime elezioni sono in realtà sintomatici di una vera e propria tradizione storico-politica, visto che dall'avvento della Repubblica il comune è stato sempre amministrato dal PCI o dai partiti derivanti dalla sua dissoluzione (PDS, DS ed ora PD).

La presenza di questa tradizione si riscontra del resto anche rispetto alle elezioni politiche: anche in questo caso infatti le preferenze espresse dalla maggioranza dei cittadini novellaresi sono da sempre confluite massicciamente nel partito comunista e i quei soggetti politici che ne hanno raccolto i valori, le tradizioni e la particolare cultura politica.

Non dobbiamo dimenticare la collocazione geografica di questo comune, in piena zona rossa, un'area che, a differenze delle altre, sembra aver retto all'impatto determinato dalla fine dei cosiddetti *partiti di massa* e dalla nascita di formazioni politiche profondamente diverse da quelle della Prima Repubblica (vedi Lega e Forza Italia), mantenendo un forte legame identitario e culturale fra territorio e radicamento politico dei partiti tradizionalmente presenti sullo stesso.

¹⁴ Fonte: Ministero degli Interni, Archivio Storico delle Elezioni Amministrative Comunali.

Partecipazione, costruzione e mantenimento di legami fra organi partitici e tessuto sociale, organizzazione delle attività comunitarie ed economiche hanno da sempre rappresentato i tratti distintivi del retaggio comunista e, per riflesso, delle società locali nelle quali ha trovato radicamento.

Il quadro demografico indica che il comune ha una popolazione di poco superiore ai 13 mila abitanti, con una percentuale di stranieri pari al 13% (la più alta fra i casi esaminati).

I tassi di scolarizzazione indicano un andamento in linea con la media nazionale rispetto al numero dei diplomati (26%), mentre per quanto riguarda i livelli più alti (laurea e post-laurea) la percentuale risulta essere molto al di sotto degli indici medi italiani (4,5% a fronte di un 7,5% nazionale).

Il basso indice di densità abitativa (202 ab/kmq) conferma una distribuzione degli insediamenti con alti valori di dispersione: il territorio può infatti essere suddiviso urbanisticamente in un centro (corrispondente al nucleo originario del comune) e in un insieme di frazioni e borgate (8) che sorgono nelle aree circostanti.

Riguardo alla dinamica occupazionale ed alla struttura produttiva del comune si rileva come il settore dell'industria sia ancora quello prevalente. Le imprese sul territorio ammontano a 1090 unità produttive, di cui poco meno di 500 classificate come imprese artigiane.

La dimensione delle imprese (calcolata per numero di addetti) conferma anche in questo caso la presenza di un tessuto composto per lo più da ditte individuali: il 73% del totale indica infatti un numero di addetti inferiore alle tre unità.

Novellara non ha un settore particolarmente sviluppato che può essere utilizzato quale connotato distintivo dell'economia del territorio (come ad esempio il vivaismo e il turismo per Grottammare), può essere invece affermato che le attività locali vengono influenzate dai vari distretti che la circondano, come quello tessile e dell'abbigliamento a Carpi, quello del legno e mobilio di Guastalla e soprattutto il distretto metalmeccanico nel reggiano.

Il maggior numero di addetti occupati li troviamo nel settore della metalmeccanica (dalla produzione di metallo fino alla fabbricazione di mezzi di trasporto), la percentuale degli interessati è infatti pari al 41% del totale.

Il tessile ha un buon numero di unità locali (5.78%), ma concretamente non ha un gran numero di addetti (1.42%) ciò è dovuto anche alla crescente quantità di lavoro sommerso che sta incidendo notevolmente sullo sviluppo di questo tipo di attività.

Al contrario, il settore chimico ha un numero inferiore di unità locali (4.40%), ma ha un incisivo numero di addetti (7%) e in misura quasi equivalente tra uomini e donne (157 i primi, 115 le seconde).

Le altre attività degne di nota sono quelle riguardanti la produzione alimentare che evidenzia un 2% circa di unità locali sul totale e quello della lavorazione metalliferi che con sole 9 aziende impiega oltre il 19.46% delle donne attive rispetto a tutti gli altri settori.

La struttura occupazionale del comune delinea un quadro che non si differenzia sostanzialmente da quello del contesto in cui si colloca: sia gli indicatori relativi al tasso di occupazione (53%) e a quello di attività (55%) che il tasso di disoccupazione (3,7%) sono infatti perfettamente in linea con quelli della provincia reggiana. Un'economia stabile dunque e in grado di produrre ricchezza, occupazione e un grado di benessere sicuramente più alto di quello fatto registrare dagli indicatori nazionali.

La conferma è riscontrabile anche esaminando i dati relativi ai redditi: a Novellara la media riporta un valore pari a circa 19 mila euro, una quota che supera la media nazionale del 15% circa.

In questo comune inoltre la distribuzione della ricchezza sembra restituire un quadro più omogeneo, con un indice di disuguaglianza dei redditi pari a 0.32.

Un dato che sembra invece andare in controtendenza nei confronti delle aspettative, soprattutto visto quanto considerato dal punto di vista della tradizione politica locale, è quello relativo al tessuto associativo. Quantitativamente infatti abbiamo registrato un numero di associazioni molto vicino, ad esempio, al caso di Grottammare.

Questo a parità di popolazione e nonostante la presenza di caratteristiche socio-politiche che avrebbero fatto presumere un diverso andamento

Il censimento Istat rileva, nel 2001, 56 istituzioni no-profit, di cui 32 rappresentate da associazioni non riconosciute.

Dis. dei Redditi

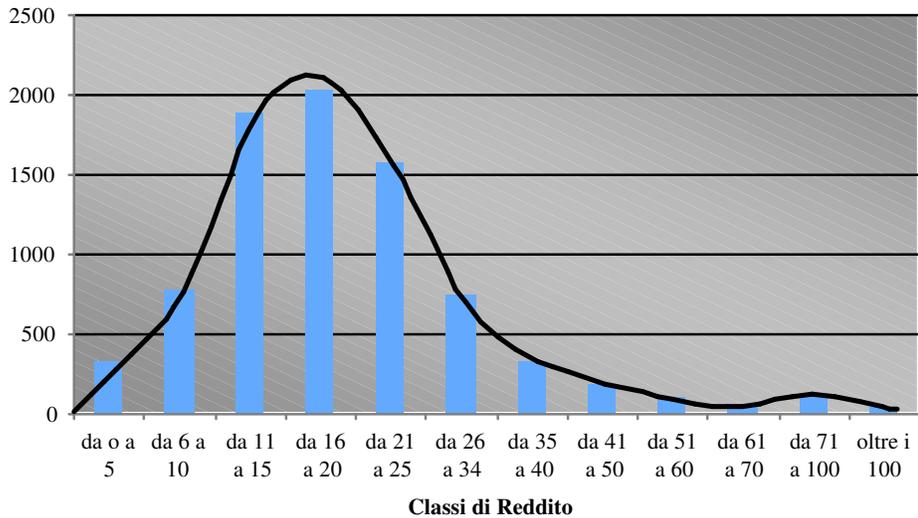


Grafico 3

Nel 2006 il Comune ha invece costruito un *database on line*: nei dati contenuti in questa fonte (sicuramente più aggiornata e più vicina al territorio) le associazioni novellaresi ammontano a 79.

Di queste 16 risultano essere associazioni sportive, 15 rappresentano organizzazioni di natura culturale e 7 rientrano nelle reti comunitarie, essendo state indicate come associazioni di volontariato.

Questa peculiarità appare ancora più inconsueta se esaminiamo lo Statuto Comunale, che, in misura ancor più evidente rispetto agli altri casi esaminati, individua nelle associazioni il soggetto protagonista delle forme di partecipazione all'amministrazione dell'ente, riservando ad esso una serie di disposizioni normative introdotte con lo scopo di fomentarne lo sviluppo (v. art. 31 e ss.).

A differenza degli altri casi però, la carta statutaria non recepisce esplicitamente i comitati di quartiere quali organismi di partecipazione popolare.

Oltre ai consueti strumenti di partecipazione (referendum, consulte, petizioni) il documento statutario prevede la costituzione di una Commissione per le Pari Opportunità, legata alle questioni di genere, e un Consiglio dei Ragazzi.

Il tema dell'interculturalità e dell'inclusione sociale si connota come uno degli ambiti verso i quali l'amministrazione ha concentrato le maggiori attenzioni, sicuramente dovute alla forte presenza di stranieri che come abbiamo visto rappresenta un tratto distintivo del territorio.

Per questo è stato attivato un Tavolo di Confronto Interculturale al quale prendono parte diversi assessorati del comune (Cultura della Partecipazione, Welfare, Cultura, Sport e Associazionismo), insegnanti, responsabili dell'associazionismo degli immigrati, rappresentanti delle principali comunità presenti ed esperti del settore.

Agli stranieri è poi stato riconosciuto il diritto di presenziare le assemblee del Consiglio Comunale eleggendo un apposito consigliere il cui ruolo però è legato unicamente a funzioni consultive.

Il Bilancio Partecipativo è giunto quest'anno al suo terzo ciclo di sperimentazione.

Introdotta nel 2006 su proposta dell'assessore all'Ambiente, Mobilità e Bilancio Partecipativo, militante nel partito della Rifondazione Comunista, questo strumento non ha trovato sistemazione nella carta statutaria, seguendo piuttosto l'iter registrato negli altri casi finora esaminati: delibera del Consiglio Comunale su proposta della Giunta.

Il bilancio è stato sperimentato su tutto il territorio comunale, suddividendo lo stesso in 4 micro-zone individuate accorpando le sezioni elettorali mediante criteri di omogeneità territoriale: centro, zona nord, zona sud, frazioni di Santa Maria e San Giovanni.

A differenza degli altri casi è stato possibile rintracciare un Regolamento che stabilisce finalità, cause dell'introduzione, organismi e soggetti chiamati a partecipare, nonché la struttura del percorso.

Il Regolamento si propone peraltro come un documento facilmente revisionabile sulla base della valutazione annuale degli esiti del ciclo partecipativo.

A tal merito però dobbiamo rilevare come all'interno dello stesso regolamento non vi sia traccia dei soggetti chiamati ad apportare modifiche all'atto, lasciando in questo modo aperta la questione circa la possibilità che ai cittadini sia riconosciuto il potere di intervenire per quel che riguarda la codificazione della procedure e delle attribuzioni riservate a questo strumento.

Dal punto di vista procedurale il ciclo è molto simile a quello esaminato nei precedenti casi; le fasi in cui si divide sono quattro: emersione del bisogno, studio di fattibilità, votazione delle priorità e

rendicontazione (spesso associata alla prima fase del ciclo successivo, riducendo sostanzialmente a tre gli appuntamenti fra cittadini e amministratori).

Al suo interno però esso appare molto meno strutturato: il numero dei soggetti chiamati a prendere parte al procedimento è minore poiché non vengono attivati procedimenti consultivi che interessano i rappresentanti della società civile; inoltre anche le assemblee risultano essere unicamente di ambito territoriale, senza alcuna convocazione di natura tematica o di interesse cittadino. Sia gli interventi territoriali che quelli tematici vengono infatti discussi all'interno delle assemblee di zona.

Dal punto di vista finanziario il bilancio partecipativo di Novellara non prevede un tetto pre-determinato relativo alle risorse destinate alle proposte cittadine, ma, a differenza degli altri casi, stabilisce un numero fisso di proposte che l'amministrazione si incarica di attuare (1 a livello di quartiere per ciascuna zona e la prima classificata fra tutte le proposte cittadine, v.art. 18 Regolamento).

Un ultimo aspetto riguarda la presenza o meno di criteri redistributivi o di altri indicatori deliberativi: anche in questo caso i documenti non hanno restituito alcuna traccia di meccanismi atti ad operare in tal senso. Nessun criterio legato agli indicatori socio-economici delle zone interviene a modificare il conteggio delle proposte in modo da attivare processi redistributivi. L'unico elemento riscontrato è in qualche modo riconducibile alla dimensione deliberativa e si riferisce al contenuto dell'articolo 10 del Regolamento, il quale prevede un numero massimo di interventi per ciascun partecipante alle assemblee (2) e un tempo massimo di durata (10 minuti), al fine di facilitare il coinvolgimento e il diritto di parola di tutti i partecipanti.

5.5 Priverno.

Il Comune di Priverno costituisce il quarto e ultimo caso esaminato dalla nostra ricerca. Si trova nel Lazio, nell'entroterra della provincia di Latina, ai piedi dei Monti Lepini. La sua popolazione ammonta a poco meno di 14 mila abitanti, residenti fra il centro storico, costruito sulla sommità del colle Rosso, e la zona nuova, edificata ai suoi piedi.

Un terzo polo residenziale è costituito dalle frazioni che si sviluppano verso il mare (fra le quali quella di Ceriara, abitata da circa il 20% della popolazione).

Il Comune è attualmente amministrato da una giunta di centro destra composta da una lista civica costituita da rappresentanti del PdL (*Polo per Priverno*). La giunta è al suo secondo mandato, e ha visto crescere il suo consenso raccogliendo circa il 10% delle preferenze in più rispetto alla precedente tornata elettorale (il 48,4% a fronte del 37,8% ottenuto nelle elezioni comunali del 2003).

Negli anni '80 e '90 l'amministrazione locale è stata guidata invece da forze della sinistra riformista (soprattutto PSI): lo spostamento a destra sembra coincidere con la creazione del partito di Forza Italia.

Anche sul piano relativo al voto nazionale infatti il comune può essere rappresentato come un feudo di questo partito: dal 1994 ad oggi FI e le coalizioni guidate da questo partito hanno sempre raccolto la maggioranza assoluta dei voti (non superando mai però la soglia del 54%).

Il dato elettorale è peraltro omogeneo rispetto a quello espresso nel territorio provinciale: Latina può essere infatti considerata come una provincia fortemente orientata a destra, con Forza Italia e Alleanza Nazionale a contendersi il primato di partito con il maggior numero di elettori.

I dati relativi all'occupazione e alla ricchezza fanno emergere un profilo socio-economico molto diverso rispetto ai comuni finora descritti: il tasso di disoccupazione si attesta al 17%, arrivando a superare abbondantemente i venti punti percentuali se riferito alle donne e raggiungendo valori critici nel caso della disoccupazione giovanile (46,14%). I tassi di occupazione e di attività sono perciò sensibilmente più bassi di quelli registrati negli altri territori: l'occupazione è al 37,2% , contro valori

che superano i 45 punti percentuale e arrivano a soglie del 70% (Modena), mentre il tasso di attività è pari al 45%.

Questo stato critico a livello occupazionale si riflette sui redditi, che fanno registrare valori medi pari a circa 15.700 euro e valori mediani (ovvero il valore con il maggior numero di occorrenze) che si stabilizzano sulla quota dei 12 mila.

L'indice di disuguaglianza (calcolato con metodo Gini) rileva però una distribuzione più "equa" della ricchezza, il suo valore è infatti pari a 0.31.

Anche le statistiche relative al grado di istruzione restituiscono valori che si attestano al di sotto delle medie registrate per gli altri casi: la percentuale di laureati è del 4,4%, mentre quella di coloro in possesso di un diploma di scuola media superiore è pari al 23% della popolazione al di sopra dei 19 anni.

Fra le attività economiche (rispetto al numero di addetti) prevale il terziario, che assorbe il 55% della forza lavoro, seguito dall'industria (40%) e dall'agricoltura (5%).

Le imprese censite sono circa 750, delle quali 237 considerate come imprese artigiane.

Il comparto più rappresentativo per unità rispetto al totale è quello delle attività commerciali (33,8%), seguito dalle unità di servizi (23,8%) e dalle imprese di costruzioni (18,7%).

Anche in questo territorio le imprese individuali e quelle composte da meno di 5 addetti rappresentano la quasi totalità fra quelle censite (90,3%).

Il settore trainante dell'economia di Priverno è rappresentato però dal comparto alimentare che vede in particolare dalla presenza di un considerevole numero di allevamenti bufalini, la cui carne, oltre naturalmente ai prodotti derivati dal latte di questo animale, primo fra tutti la mozzarella, si sta sempre più proponendo come importante risorsa da destinare non solo al mercato locale.

L'analisi dei dati relativi all'economia, al settore occupazionale e ai livelli di istruzione delineano dunque un quadro ben diverso da quello degli altri tre casi: un territorio arretrato, poco sviluppato economicamente e con visibili problemi sociali derivanti dal basso grado di istruzione che, unito alle poche opportunità occupazionali, genera una minore capacità di produzione della ricchezza.

In controtendenza sembra invece essere il tessuto sociale del territorio: i dati dell'archivio comunale rivelano infatti un nutrito numero di associazioni di natura culturale, sociale e civile.

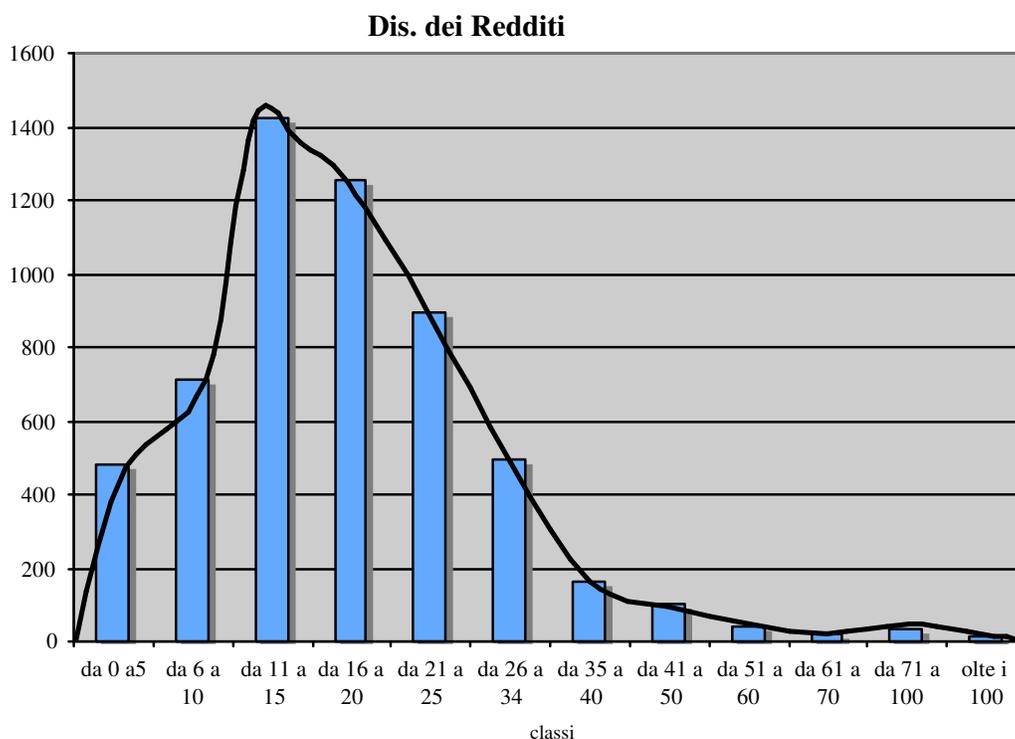


Grafico 4

L'albo delle associazioni, aggiornato al 2008, conta ben 69 iscritti. A prevalere sono le organizzazioni operanti in ambito sociale (23), quelle sportive (22) e quelle di natura culturale (18). Presenti nel database anche 2 associazioni territoriali (comitati di quartiere), 4 associazioni per la promozione del turismo e un'organizzazione ambientalista.

Il rapporto fra numero di associazioni e popolazione fa di Priverno il secondo comune di questa graduatoria fra quelli che rientrano nei nostri casi di studio.

A questo proposito i dati sembrano confermare un'effettiva corrispondenza rispetto a quanto riportato dall'ordinamento statutario dell'ente, che vede nella promozione dell'associazionismo uno dei principi più rappresentati dalle sue disposizioni normative (v. artt. 3, 5, 6 e 20).

Fra gli altri istituti partecipativi presenti in questa fonte di diritto per l'ordinamento degli enti locali ritroviamo, oltre alle consuete forme quali il referendum e le petizioni, il Consiglio Comunale dei Bambini e la possibilità di istituire delle Consulte permanenti.

Al bilancio partecipativo è stata data, anche in questo caso, una veste formale ma non di rilevanza statutaria. La sua attivazione è infatti giustificata ai sensi degli artt. 5 comma 1, 13 comma 1 e 17 comma 4 (rispettivamente dedicati alla partecipazione attraverso consultazioni popolari e a quella relativa ai procedimenti amministrativi), ma l'atto con cui è stata sancita la sua adozione rimane quello di una deliberazione consiliare approvata su proposta della Giunta.

Questo strumento è stato introdotto nel 2006 e presenta molte peculiarità rispetto ai casi già riportati.

La prima è quella di prevedere un tetto finanziario: in questo caso infatti i cittadini sono chiamati non tanto a presentare delle proposte *tout court*, quanto piuttosto a discutere su quei bisogni che possono trovare soddisfazione in considerazione della somma messa a disposizione dall'amministrazione. Tale somma è peraltro variabile e nel corso dei tre cicli finora svoltisi è andata diminuendo esponenzialmente, passando da 400 mila € del 2006, ai 100 mila garantiti per il ciclo annuale.

In questo caso possiamo dare dunque un riscontro relativo alla percentuale di risorse allocate in modo partecipativo sul totale degli investimenti: estraendo una media annuale dal totale degli investimenti compresi nel triennio 2005-2008 e rapportando questa alla media annuale delle risorse a disposizione dello strumento partecipativo nel corso del medesimo periodo, il risultato è che i cittadini di Priverno hanno mediamente allocato il 4,5% delle risorse destinate agli investimenti in ciascun ciclo partecipativo.

Rispetto all'ambito territoriale anche qui, come a Modena, l'amministrazione ha preferito ricorrere ad una sperimentazione parziale, avviando l'iniziativa nei quartieri periferici e nelle frazioni.

Nel corso dei due cicli esaminati (il terzo deve ancora completarsi al momento in cui scriviamo) il territorio interessato da questa pratica è peraltro andato crescendo, passando da 6 a 8 zone.

Anche dal punto di vista della ripartizione dei fondi abbiamo incontrato delle differenze: le risorse infatti sono state distribuite destinando quote maggiori ai quartieri con il più alto numero di residenti.

A titolo di esempio riportiamo il caso di Ceriara che ospita, lo ricordiamo, il 20% della popolazione: nel 2006 in questo agglomerato periferico è stata distribuita una quota delle risorse quattro volte superiore a quella delle altre 5 frazioni incluse nel procedimento partecipativo.

Veniamo infine alla struttura del ciclo, che invece è apparsa piuttosto esile: nel 2006 ad esempio si è tenuto un solo turno di assemblee, il che ha presupposto la possibilità di discutere, verificare la fattibilità e la corrispondenza rispetto alle quote finanziarie, e votare le proposte in un arco temporale oltre modo ristretto.

Con il secondo ciclo la procedura è andata assumendo una conformazione più simile a quella rintracciata negli altri casi, con le tradizionali 3 fasi (emersione delle proposte, analisi tecnica e votazione), grazie anche ad un'attuazione più fedele rispetto a quanto previsto dal Regolamento (DCC n°20, 2006).

Nonostante sia presente la tradizionale ripartizione fra segnalazioni, interventi di quartiere e interventi cittadini, in realtà ciascuna assemblea sembra concentrarsi unicamente sulle esigenze della sua zona, producendo, come vedremo, interventi o richieste riassumibili in un'unica proposta.

Un'altra peculiarità di questo caso è rappresentata dalla possibilità per i cittadini di convocare un'assemblea di quartiere su proposta di un numero di residenti pari ad una percentuale superiore al 2% del totale (Reg. B.P. art. 5, comma 3).

Le proposte inoltre acquistano un valore vincolante ai fini della loro realizzazione unicamente se all'assemblea prende parte una percentuale di residenti pari o superiore al 3% (art. 5, comma 4), altrimenti le stesse sono da considerare come indicazioni a carattere meramente consultivo.

Un bilancio partecipativo dunque piuttosto chiaro rispetto alle possibilità decisionali dei cittadini e che rappresenta, in una prospettiva progettuale, il caso più equilibrato per quanto concerne il connubio fra partecipazione, deliberazione e rappresentanza.

L'analisi delle sue effettive modalità di svolgimento, così come di quelle relative agli altri tre casi, costituirà l'oggetto dei rimanenti paragrafi di questa ricerca, scritti sulla base di quanto emerso dall'ascolto delle voci dei protagonisti di questa esperienza partecipativa.

5.6 Quadro sinottico.

Quattro casi diversi dunque, quattro esperienze introdotte in contesti che si differenziano per quadro economico, dinamiche e culture politiche, struttura del tessuto associativo, indici di ricchezza e livelli occupazionali, così come differenti per alcuni aspetti appaiono, ad una prima analisi ricognitiva, le modalità di implementazione dei bilanci partecipativi, le strutture dei loro cicli e le regole che li coordinano.

Per fornire un quadro sinottico di quanto fin qui analizzato riportiamo, a seguire, una tabella riassuntiva contenente le principali caratteristiche e i relativi indicatori.

Dati Socio economici	Popolazi one	Reddito Medio	Reddito Mediano	Indici Gini	Tasso Occup.	Tasso Attività	Tasso Disocc.	Laurea	Diplom.	Stranieri	Settore Econ.	Numero Ass.	Ass. x 100 abit.
Grottamare	14.478	18.000	13.300	0.35	46	50	7.5	7.8%	29%	4%	Turismo Vivaismo	86	0.59
Modena	180.469	23.800	14.000	0.38	70	70	3.5	12%	29%	10%	Manifatture	468	0.26
Novellara	13.600	19.200	15.800	0.32	53	55	3.7	4.5%	26%	13%	Metalmecc.	79	0.58
Priverno	13.900	15.700	12.000	0.31	37	45	17.0	4.5%	23%	1%	Alimentare	69	0.50
Dati politici e BP	Magg. Locale	Voto Elezioni Politiche	Numero comp. magg.	Num. comp. opp.	B.P. anno introd.	Codifica	Limite Proposte	Limite Risorse	Part. Assoc.	Numero Fasi	Criteri Redistr.	Struttura	Diffus.
Grottamare	Sinistra	Centro Destra	1	2	2001	Delibera	No	No	Aleatoria	3	No	Medio-bassa	Totale
Modena	Centro Sinistra	Sinistra	1 (2 partiti)	8	2005	Delibera	No	No	Prevista	3	No	Medio-alta	Parziale
Novellara	Centro Sinistra	Sinistra	1 (2 partiti)	4	2006	D+Reg.	Si	No	Aleatoria	3	No	Medio-bassa	Totale
Priverno	Centro Destra	Centro Destra	1 (2 partiti)	2	2006	D+Reg.	No	Si	Prevista	3	Si	Medio-Bassa	Parziale

5.7 La dimensione partecipativa.

Quale livello di corrispondenza possiamo realmente trovare fra una teoria e la pratica che si ispira ad essa? Fra le caratteristiche generalmente imputate ad uno strumento e i riscontri che lo stesso è in grado di fornire sul campo? Sono queste le domande che ci siamo posti al momento di iniziare il nostro percorso di analisi. Ora possiamo tentare di dar loro una prima risposta.

Iniziamo dalla partecipazione: chi partecipa, come e riguardo cosa. Questi sono, in estrema sintesi, i tre nodi da sciogliere relativi a questa dimensione.

Già nei paragrafi precedenti abbiamo raccolto qualche informazione generale rispetto alle suddette domande: sappiamo infatti che in due dei quattro processi (Modena e Grottammare) la partecipazione è di natura consultiva, almeno dal punto di vista formale (ovvero esaminando il contenuto dei regolamenti e dagli atti amministrativi con i quali il bilancio partecipativo è stato avviato), anche se in realtà a Grottammare sussiste un impegno, di natura informale, a realizzare una proposta per ciascuna zona e le 3 proposte cittadine più votate.

Negli altri due casi possiamo invece affermare che i partecipanti rivestono una funzione co-decisionale: da parte dell'amministrazione sussiste infatti un vero e proprio impegno atto a realizzare le proposte più votate (Novellara) che rientrano in un budget predeterminato (Priverno), sancito negli atti ufficiali con i quali è stato regolamentato e approvato in sede politica il percorso partecipativo.

Quello che però accomuna tutti e quattro i casi esaminati è che, indipendentemente dal fatto che sussista o meno un riconoscimento formale della funzione decisionale dell'azione partecipativa, tale azione risente in modo decisivo dell'influenza degli amministratori e del personale tecnico: il loro intervento avviene non solo a valle del processo (quando le richieste devono essere inserite nel documento previsionale di bilancio) ma anche nelle fasi intermedie dello stesso, ad esempio nel corso degli studi di fattibilità, andando di fatto a cassare quelle proposte giudicate troppo onerose ovvero tecnicamente o giuridicamente non evadibili.

Ma l'azione degli amministratori sembra spingersi oltre la mera analisi di fattibilità, riducendo ulteriormente in questo modo la prerogativa decisionale dei partecipanti: spesso infatti i tentativi di

contenimento messi in atto dall'amministrazione nei confronti delle possibilità propositive dei cittadini si manifesta fin dalle fasi iniziali del processo.

Gli amministratori e i tecnici intervengono già nel corso delle assemblee di emersione delle proposte, al fine di "mitigare" la portata delle stesse, in modo tale da indirizzare la partecipazione verso le richieste con i livelli di fattibilità più alti, ovvero le proposte più semplici da realizzare, o ancora sbarrando il cammino di quelle di portata più ampia la cui realizzazione rappresenterebbe per l'amministrazione un vero grattacapo.

Le seguenti frasi chiave estratte dalle interviste che abbiamo effettuato *on field* restituiscono piuttosto chiaramente tale azione di contenimento:

"...lo sforzo è stato fatto per far sì che nelle assemblee emergessero proposte teoricamente fattibili"
(Pres. Circ. Modena).

"...sai, per esempio è molto più facile ottenere e realizzare e far passare come fattibile una pista ciclabile piuttosto che un centro multiculturale, spesso ci si lamenta della bassa qualità delle proposte però poi noi tendiamo, come tecnici, a premiare le proposte più semplici"

(Resp. Uff. Rag. Novellara)

"...in realtà un limite di budget c'è, nel senso che loro (l'amministrazione N.d.R.) limitano le proposte escludendo ad esempio quelle attinenti ai lavori pubblici più onerosi già al momento dell'emersione della proposta, nella prima fase, ancor prima che siano esaminate dai tavoli di fattibilità."

(Cons. Min. Nov.)

"Ovviamente ogni volta che le persone fanno proposte molto ambiziose, queste non rientrano neanche nei report, i grossi interventi, che riguardano l'intera collettività, quelli che intervengono in maniera sostanziale, non rientrano neanche nelle verifiche e nei dibattiti, perchè c'è un problema grosso di competenza del comune, oggi il comune non può realizzare tantissime delle proposte ambiziose che vengono dai cittadini, oltre per problemi di fondi, anche perché non ha le competenze necessarie."

(Resp. Uff. Part. Grottammare)

Il ruolo decisionale ricoperto dagli amministratori e dal personale tecnico a volte sembra spingersi anche oltre quello che potrebbe comunque apparire come un doveroso compito di mediazione fra partecipazione e rappresentanza, o di consapevolezza dei limiti ai quali la stessa amministrazione è sottoposta dal punto di vista delle risorse economiche a sua disposizione.

Nel caso di Priverno infatti abbiamo raccolto testimonianze di veri e propri tentativi dei politici di indirizzare le decisioni assembleari dei cittadini:

“Sa cosa c’è? Che spesso le amministrazioni spingono molto per orientare le persone che sono presenti verso l’uno o l’altro progetto: spesso viene sposato un progetto che di solito viene proposto da determinate persone, e poi si cerca di portare avanti quello... a volte si tende ad orientare, anche politicamente, tu praticamente assistevi a riunioni in cui c’era una parte (politica N.d.R.) che spingeva su una questione magari criticando l’operato dell’altra e questa che invece cercava di sostenere gli indirizzi della maggioranza.....il grosso paradosso del BP è proprio che dovrebbe lasciar scegliere e decidere alla popolazione, e invece a volte la popolazione viene condizionata dalle decisioni dei partiti: c’è la maggioranza che cerca di portare avanti la sua progettualità, la minoranza che cerca di fermarla, e in mezzo i residenti che non riescono a scegliere perché troppo condizionati e che invece, se venissero lasciati operare, magari darebbero risultati senza dubbio migliori”

(Capo Gruppo Magg. Priverno)

Il fatto che sia lo stesso capogruppo di uno dei due partiti che compongono la maggioranza consiliare a sollevare queste contraddizioni e a restituirci tali testimonianze è indicativo.

Politici e impiegati dell’amministrazione rivestono dunque un ruolo che spesso va oltre un’equa ripartizione delle responsabilità decisionali, invadendo gli spazi riservati ai cittadini attraverso l’interruzione preventiva dei meccanismi di elaborazione delle proposte, fino ad arrivare a veri e propri episodi, anche se rari, di manipolazione della volontà dei partecipanti.

Quanto appena riportato sposta il focus della nostra attenzione dalla natura della partecipazione ai risultati della stessa: quali proposte emergono, quante di queste trovano riscontro effettivo a livello di realizzazione e soprattutto di che genere di interventi si tratta, qualitativamente parlando?

Prima di rispondere a queste domande, dobbiamo ricordare che i meccanismi di ripartizione delle proposte sono identici in tutti e quattro i casi esaminati.

Prima dell'apertura dei tavoli di fattibilità ciascuna richiesta viene infatti collocata in uno dei seguenti ambiti creati seguendo un criterio di rilevanza territoriale: segnalazioni, interventi di quartiere e interventi cittadini.

Le segnalazioni corrispondono a proposte di rilevanza micro-locale, spesso coincidenti con interventi di ordinaria manutenzione relativi ad esempio a strade o impianti di illuminazione. Si tratta perciò di richieste spesso legate a malfunzionamenti o guasti che vengono presentate nel corso delle assemblee "approfittando" dell'incontro con gli amministratori, ma che potrebbero ugualmente esser fatte pervenire loro mediante altri canali (rivolgendosi ad esempio all'U.R.P. comunale o contattando direttamente l'ufficio preposto alla risoluzione di tali questioni).

Le proposte di zona (o di quartiere, a secondo dei casi) sono invece richieste di rilevanza collettiva, anche se limitata appunto all'area interessata dall'assemblea, e possono spaziare da richieste infrastrutturali (una rotonda, l'installazione di dissuasori per il traffico, la bonifica di un'area verde, etc.) a proposte riguardanti i servizi (la destinazione d'uso di un immobile di proprietà comunale, l'attivazione di una navetta per il trasporto scolastico, l'attivazione di un servizio per gli anziani, etc.). Infine gli interventi cittadini, la cui portata è dunque di maggior rilevanza, questa volta per tutta la comunità residente o altrimenti operante sul territorio comunale.

Oltre al criterio di rilevanza territoriale se ne applica anche uno di natura tematica, cercando di collocare le proposte in uno specifico campo attinente alla politica pubblica (opere pubbliche, mobilità, cultura, sport e tempo libero, etc.)

I criteri per effettuare queste suddivisioni sono peraltro spesso ricavati in maniera arbitraria, come ci viene fatto notare dal responsabile dell'ufficio Bilancio Partecipativo del Comune di Novellara:

"Voglio dire: un palazzetto è sport, tempo libero o è opere pubbliche? Se è opere pubbliche allora devi tagliarlo....dividere le proposte in aree tematiche è un incubo....come fai a dire che una pista ciclabile che sorge in una determinata zona è una proposta di quartiere? Può benissimo essere vista come proposta cittadina, visto che può essere utilizzata da tutti....la valutazione è soggettiva, e poi: una pista ciclabile è tempo libero o lavori pubblici? Cioè, tutte le proposte fatte nelle assemblee sono tutte doppie, non ce ne è una...anche l'istituzione di un centro interculturale: è una proposta della cultura, ma è una proposta che ricade sui lavori pubblici perché ha un costo x....".

Lasciamo per un momento in sospeso il problema relativo ai criteri utilizzati per l'inquadramento delle proposte, una questione che affronteremo più in profondità all'interno dell'analisi della dimensione deliberativa, e concentriamoci invece sui numeri restituiti da tali suddivisioni.

Esaminando i rapporti elaborati dai quattro uffici amministrativi che si occupano del percorso, si può constatare come siano gli interventi di portata minore, soprattutto relativi a opere infrastrutturali, a monopolizzare l'attenzione dei partecipanti: nel ciclo del 2007 di Grottammare ad esempio il 48% del totale delle richieste ha interessato il settore della viabilità e dell'arredo urbano (richieste di ripristino del manto stradale, marciapiedi, semafori, etc.) e la suddivisione per rilevanza degli interventi è la seguente: 82 segnalazioni, 35 interventi di quartiere e 11 proposte cittadine¹⁵.

Anche nel caso di Novellara, malgrado non si siano raggiunte tali proporzioni, il numero delle richieste di natura micro-locale è stato costantemente maggiore di quelle legate invece alla dimensione cittadina, con in più la tendenza ad un aumento delle prime nel corso dei due cicli finora sperimentati: su un totale di 98 proposte giunte alla fase deliberativa nel ciclo del 2006, ben 74 riguardavano segnalazioni e interventi di quartiere, una percentuale pari al 75% del totale. Fra queste poi, il 55% è riconducibile alle semplici segnalazioni di interventi manutentivi ordinari. Nel corso del ciclo partecipativo del 2007 il dato conferma tale orientamento: 95 proposte dichiarate fattibili di cui 41 segnalazioni, 33 interventi di quartiere e 20 proposte cittadine, con una flessione del 20% rispetto al 2006 (in cui le proposte cittadine furono 24)¹⁶.

Priverno costituisce un caso isolato, poiché le proposte in realtà sono molto più limitate sia in termini numerici che dal punto di vista della loro ripartizione: la scelta di aver stabilito dei tetti di spesa piuttosto rigidi (ricordiamo che le somme destinate ad ogni zona oscillano fra i 30 e i 90 mila €) e di aver previsto risorse solo a livello di zona (senza alcun fondo destinato ad opere cittadine) ha probabilmente catalizzato l'interesse dei partecipanti solo su determinati interventi ritenuti fattibili.

Per Modena invece si è potuto risalire ad una suddivisione comprendente le c.d. segnalazioni solo per quel che riguarda il ciclo del 2005, poiché i rapporti dell'anno successivo contenevano unicamente

¹⁵ Comune di Grottammare, Ufficio Partecipazione, *Rapporto BP 2007*.

¹⁶ Comune di Novellara, Ufficio Bilancio Partecipativo, *Rapporti del Ciclo di BP 2006/2007*.

proposte di zona, suddivise per tematiche, e interventi cittadini. Nonostante questa diversità dal punto di vista della rendicontazione, le richieste di carattere micro-locale sono state preponderanti in entrambe i cicli, costituendo rispettivamente il 78% (nel 2005) e il 79% (nel 2006) del totale. Anche dal punto di vista del genere di interventi richiesti, i dati raccolti a Modena sembrano confermare l'andamento generale riscontrato negli altri casi esaminati: 62 su un totale di 132 proposte di zona emerse nel ciclo del 2006, pari a circa il 46% del totale, sono collocabili nelle aree tematiche dei lavori pubblici e dell'urbanistica.

Questa propensione verso richieste relative all'ambito di vicinato e corrispondenti a tematiche urbanistiche piuttosto che socio-culturali emerge ancor più nettamente dalle testimonianze degli intervistati, che in alcuni casi si dichiarano piuttosto amareggiati nel constatare la propensione dei cittadini nell'intervenire solo, o quasi, per interessi personali, proponendo interventi dal basso profilo civico.

Il trend relativo ai due cicli di Novellara è sottolineato dallo stesso Assessore promotore di questo strumento:

“Se guardo alle differenze fra lo scorso anno e questo, beh, le proposte emerse lo scorso anno erano su tematiche che potevano riguardare più l'interesse pubblico, un parco, una ciclabile, lo skate-park per i ragazzi, invece quest'anno mi sembrano un po' troppo schiacciate sui lavori pubblici, su un profilo più basso dal punto di vista degli interessi collettivi....”

(Ass. Bil. Part. Novellara)

E un certo grado di insoddisfazione per la qualità delle proposte emerge anche dagli altri organizzatori di questo strumento:

“In effetti io mi aspettavo domande e proposte di basso livello, però mi aspettavo anche una crescita nel corso del tempo, invece in realtà si è verificato esattamente l'opposto, cioè il primo anno le proposte sono state di qualità un po' più alta, quest'anno invece ho fatto fatica a dividere le proposte dalle semplici segnalazioni....io vedo i cittadini in assemblea e la prima cosa che ti chiedono è la manutenzione ordinaria...alle assemblee finali tornano sempre segnalazioni, lo hai visto, cioè in pratica siamo un ufficio reclami che gira nel corso delle serate del BP, perché molte delle cose che ci dicono sono, cioè, più che proposte sono segnalazioni, il livello è basso.”

(Resp. Uff. Bil. Part. Novellara)

“Le proposte spesso erano di bassa qualità e non supportate da un’analisi profonda, dietro non c’era una vera e propria proposta, quanto piuttosto un bisogno, spesso questi momenti si trasformano in una sorta di sfogatoio, in momenti in cui chiedi qualcosa al sindaco: invece di andare a fare un esposto per un parcheggio qui c’è la tendenza ad utilizzare queste assemblee un po’ come arene per le rimostranze, nonostante tutti gli accorgimenti fatti da noi per evitarlo....il problema è che la qualità dei partecipanti è inversamente proporzionale a quella della partecipazione...”

(Resp. Uff. Part. Modena)

Quanto finora descritto dà origine ad un primo paradosso relativo ai BP esaminati che qui accenniamo brevemente e al quale tenteremo di dare una spiegazione quando esamineremo le difficoltà incontrate da questi strumenti: da un lato infatti lo strumento è stato elaborato e viene condotto in modo tale da non poter permettere ai cittadini di discutere e presentare proposte strategiche rispetto alle linee di sviluppo del territorio comunale, o ai bisogni più importanti percepiti dalla popolazione; dall’altro però sia gli amministratori che i responsabili organizzativi (uffici partecipazione e/o uffici bilancio partecipativo) manifestano la loro delusione per la qualità delle proposte, ritenendole di basso profilo e il più delle volte legate a bisogni strettamente connessi ad interessi personali.

Tornando all’analisi della partecipazione finora è emerso che il ruolo dei cittadini, anche in quei casi in cui ad esso può venir attribuita una funzione co-decisionale, appare fortemente limitato.

Se dovessimo collocare idealmente queste quattro esperienze lungo la c.d. Scala di Arnstein potremmo raffigurare lo spazio occupato dalla partecipazione in un’area compresa fra la semplice consultazione non vincolante e una vera e propria delega in senso decisionale.

Non possiamo collocare i BP su un unico gradino di questa scala poiché il ruolo della partecipazione dipende, in ultima istanza, dalla portata della priorità in esame.

Questo *range* si sposta in considerazione della portata della richiesta e del suo livello di fattibilità, misurato attraverso criteri economici, giuridici, tecnici e, soprattutto, di opportunità politica: più la proposta ritenuta prioritaria risulta facilmente realizzabile, più la decisione dei cittadini verrà rispettata e lasciata intatta.

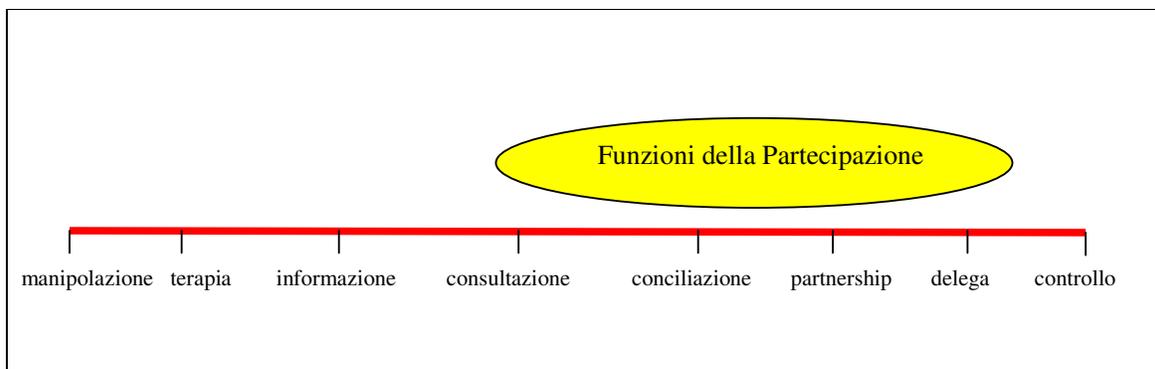


Grafico 6. Rappresentazione delle funzioni assunte dalla partecipazione

Il livello funzionale della partecipazione si è rivelato perciò inversamente proporzionale all'importanza dell'argomento oggetto della discussione: in caso di interventi in grado di incidere pesantemente sulle scelte dell'amministrazione ai partecipanti è precluso qualsiasi potere decisionale e le eventuali proposte che vengono formulate sono prese in considerazione unicamente quali indicatori non vincolanti oppure, nei casi peggiori, direttamente escluse dal processo stesso.

Ritornando a quanto affermato dalla Patenam a proposito di partecipazione, è il caso di dire che dal punto di vista della rilevanza delle questioni delegate ai cittadini i bilanci partecipativi esaminati si possono definire come forme di *pseudo-partecipazione*.

Se tentiamo infatti di fornire una risposta circa l'esistenza o meno di un processo di delega di potere decisionale attraverso l'analisi del tipo di proposte, e quindi degli oggetti di tali decisioni, ci accorgiamo infatti che tale processo risulta effettivamente sussistere solo in caso di richieste di portata limitata, che non gravano seriamente sulle casse comunali, ovvero si dimostrano incapaci di modificare gli *asset* strategici decisi dall'amministrazione e dai suoi tradizionali interlocutori.

Volendo rappresentare graficamente le nostre considerazioni sul rapporto fra livello di delega e portata della proposta, l'andamento dei BP sarebbe dunque il seguente:

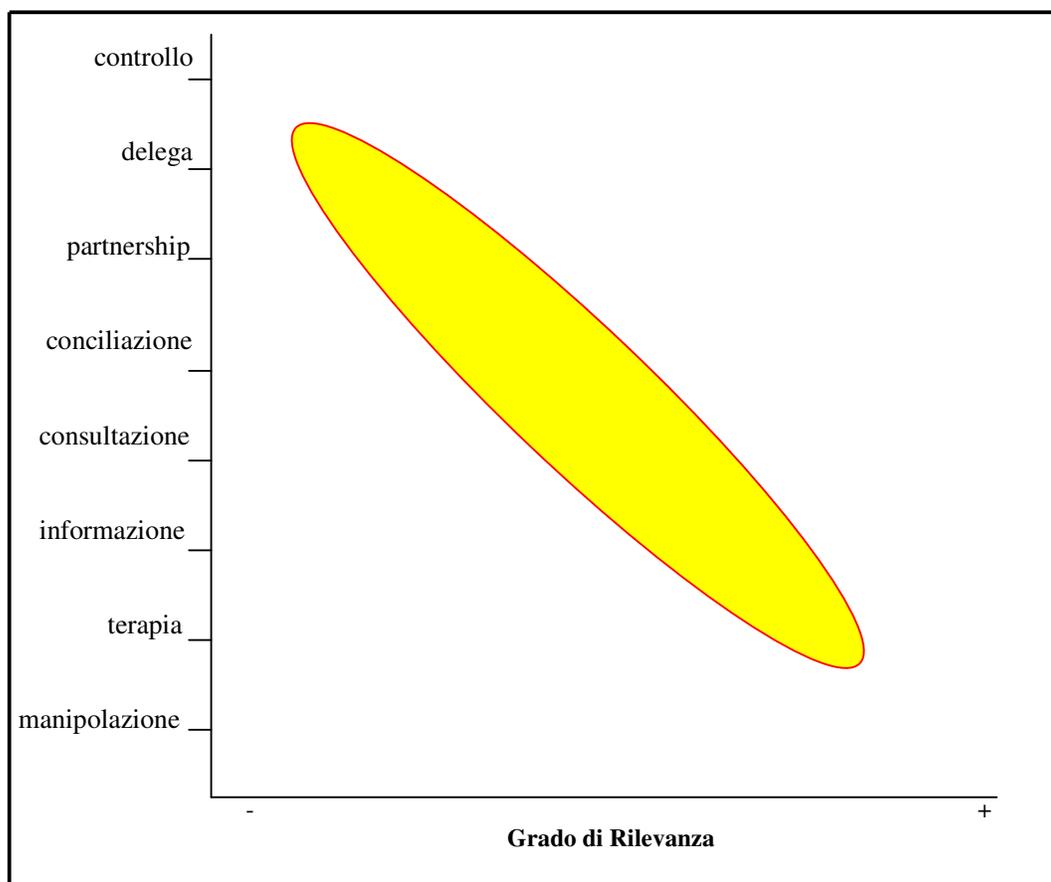


Grafico 7. Variazione della funzione partecipativa rispetto al grado di rilevanza della proposta

A gradi maggiori di rilevanza della proposta corrispondono perciò minori possibilità di libertà decisionale da parte dei cittadini, fino a raggiungere la completa estromissione di questi ultimi in caso di questioni strategiche che chiamano in causa interessi forti quali quelli del mondo industriale o facenti comunque capo alla dimensione economica, come dimostrano le seguenti testimonianze.

“abbiamo fatto un piano per dislocare queste antenne e in un quartiere questa cosa non è stata gradita, hanno detto che si sono sentiti la decisione piovergli addosso....bisognerebbe essere un po' più trasparenti, per far vedere che sotto non ci sono magagne”

(Capo Gruppo Maggioranza Grottammare)

“Alcune decisioni vengono prese a priori, senza consultare il quartiere: sono state posizionate delle antenne, e su questo è mancata la comunicazione, non c'è stato comunicato che venivano installate, è vero che non era obbligatorio, però...”

(Portavoce Grottammare)

“Secondo me adesso andrebbero ripensate molte cose: in primis dovrebbe nascere qualcosa che affianchi il bilancio, altrimenti la gente continuerà a chiedersi: “perché partecipiamo lì però poi nelle scelte importanti l'amministrazione non ci fa partecipare?” questa è una critica alla quale non si può rispondere, perché è vera, perché non c'è stata la volontà di farli partecipare al Piano Operativo Comunale, magari non c'era bisogno di fare un POC completamente partecipato, però...”

(Resp. Uff. Part. Novellara)

“Se il sindaco dice che una cosa va fatta, va fatta, punto e basta, senza il problema dei cittadini e della partecipazione, noi per esempio adesso abbiamo la questione del palazzetto dello sport: tutti sanno che non va fatto lì, tutti sanno che non te lo regalano, che quando lo dovrai gestire non sarà semplice, però, per delle logiche che a me sfuggono, si è deciso di farlo lì e lì si fa....pensa che non sono contenti neppure quelli che dovranno usufruirne...”

(Cons. di Minoranza, Novellara)

“L'unica cosa che mi ha visto in disaccordo rispetto a questo strumento è che a mio avviso deve riguardare tutto il bilancio del comune in tutti i temi principali il BP non entra in merito, anzi, ne viene escluso, e per cui alla fine riguarda solo le cose secondarie...” (Cons. Min. Novellara).

“Un limite più serio è che tu la partecipazione, la discussione, la devi fare pure sui temi più importanti, quelli di programmazione più complessiva, mentre noi qui l'abbiamo fatta solo sui 30 mila euro, abbiamo fatto assemblee per mettere qualche griglia in più o qualche pensilina per i bambini, invece per esempio, su altre scelte, che coinvolgono tutta la città, questo discorso non s'è fatto....sui parcheggi per esempio, o sull'eco-centro: ottieni un finanziamento di 3 milioni, ti alzi e decidi di metterlo in una zona...insomma, lì ci sono grosse scelte e non discuti, non vogliono discutere neanche in consiglio”

(Cons. Min. Priverno)

“Consideriamo lo scottante tema del termovalorizzatore di Modena: lì diciamo che il BP è stato chiamato più volte in causa, in questo caso però con commenti decisamente negativi, perché non si capiva per quale motivo per tante altre tematiche l’amministrazione comunale desiderava, e verosimilmente invitava, la popolazione ad esprimere un proprio parere in via preventiva, dando questa possibilità ai cittadini, mentre invece per la questione del termovalorizzatore questo non è mai accaduto e l’amministrazione comunale ha sempre preso decisioni in via assolutamente autonoma, senza consultare nessuno....facciamo l’assemblea per vedere se è giusto quel ponte o quella rotatoria e poi....quando si tratta di scelte così importanti...insomma...”

(Cons. Min. Circ. 2 Modena)

Riconosciamo che molte di queste affermazioni provengono dai rappresentanti politici dell’opposizione, e per questo dobbiamo in un certo senso “ridimensionare” il loro grado di significatività depurandolo dai contenuti propagandistici e ideologici che le caratterizzano.

Ciò nonostante crediamo che la sostanza della nostra analisi rimanga fondamentale inalterata, poiché in realtà riscontri di questo genere sono stati trovati, come abbiamo visto, anche in testimoni impegnati nella promozione e nella difesa del valore intrinseco di tali strumenti, quali ad esempio i responsabili degli uffici partecipazione.

Rispetto alle effettive capacità decisionali riservate ai partecipanti del BP, Grottammare si è rivelato l’unico caso in cui alcune delle proposte di rilevanza cittadina estromesse dal percorso siano state in qualche modo fatte rientrare in meccanismi partecipativi di natura consultiva attraverso l’apertura di tavoli di confronto cittadini ad hoc, ovvero aventi per oggetto la questione specifica alla quale non si poteva dare risposta attraverso il BP.

Il Sindaco di questo Comune infatti dichiara come in alcune occasioni l’amministrazione abbia provveduto ad aprire tavoli di confronto per quelle richieste che non potevano essere trattate negli spazi riservati al BP:

“Abbiamo assemblee tematiche, per esempio abbiamo fatto assemblee di progettazione partecipata su una piazza che era emersa nel BP come opera da fare, abbiamo realizzato un contratto di quartiere dietro il quale c’era un accordo di programma, e per l’accordo sono servite 4 assemblee...”

(Sindaco di Grottammare).

La stessa “apertura” è stata ritrovata, a livello di zona, in una delle circoscrizioni modenesi, quella del centro storico, che si è rivelata essere non solo il territorio cittadino capace di restituire i migliori risultati in termini di applicazione del BP, ma soprattutto quella che ha continuato ed esteso la portata di questo strumento anche nel momento in cui l’amministrazione comunale ha deciso per una sua sospensione.

La ragione di questo successo è da ricercare in una presidente che ha interpretato il BP non tanto come un ciclo annuale composto da un numero limitato di incontri, quanto piuttosto come un vero e proprio metodo di gestione del territorio:

“Io lo ho impostato in questo senso: per me il BP non è che comincia a marzo e finisce a settembre, per me il BP è iniziato con questa legislatura e la modalità è questa, su qualsiasi campo; per me non finisce mai, la condivisione è su tutto; il BP qui continua perché è stata una modalità di lavoro che noi, come Consiglio, stiamo adottando su qualsiasi cosa, dalla condivisione delle iniziative estive alla riqualificazione di un giardino pubblico, dai tavoli sulla sicurezza a quelli sulla mobilità “

(Pres. Circ. I Modena)

La questione del rapporto fra funzioni della partecipazione e rilevanza delle proposte può trovare una parziale giustificazione se si considera il numero dei partecipanti che prendono parte a questi percorsi: i quattro casi esaminati infatti non sembrano discostarsi molto dal panorama descritto nella maggior parte delle ricerche dedicate ai BP.

La percentuale dei partecipanti infatti oscilla fra meno dell’1% di Modena e circa il 4% della popolazione residente nel caso di Grottammare.

C’è da considerare inoltre che tutti rapporti esaminati riportano il numero totale dei cittadini che hanno partecipato nel corso dei due cicli assembleari, sommando il numero dei partecipanti alla prima tornata assembleare con quello della seconda.

Questo sistema di rilevazione ovviamente non restituisce il numero reale di chi partecipa, poiché non si preoccupa di sottrarre al conteggio finale coloro che hanno preso parte ad entrambe i cicli, gonfiando in questo modo le cifre finali dal momento in cui, molto verosimilmente, la maggior parte

di chi interviene nel primo ciclo assembleare sarà probabilmente presente anche nel ciclo dedicato all'indicazione delle priorità.

Il dato sulla partecipazione deve perciò essere interpretato in senso restrittivo, anche se risulta impossibile indicare di quanto, poiché l'oscillazione può variare fino ad un 50% delle stime totali (se ammettiamo che tutti coloro che partecipano alla prima fase siano gli stessi che interverranno alle assemblee di ritorno).

E' proprio facendo leva sul principio della rappresentatività che possono giustificarsi quei limiti riscontrati dal punto di vista della qualità funzionale della partecipazione: riportando infatti percentuali di partecipazione così basse, i rappresentanti locali non reputano che questo processo possa avanzare prerogative di natura decisionale su aspetti centrali che riguardano l'intera collettività, declassando quindi questa pratica ad un ruolo che può al massimo ambire ad una funzione consultiva per quello che attiene le questioni strategiche del territorio.

Ad arginare questo dato di per sé negativo relativo alla partecipazione, rimane però la constatazione che spesso i partecipanti sono di fatto dei veri e propri portavoce dei bisogni raccolti a livello di vicinato: molto spesso infatti coloro che partecipano e presentano una proposta in assemblea possono essere considerati come dei veri e propri delegati informali che si sono assunti la responsabilità di dichiarare in assemblea i bisogni o le priorità degli abitanti di una determinata strada, di uno stabile o di un piccolo insediamento rurale, come dimostrano le seguenti testimonianze:

“Quest’anno mi sono preso la briga di passare un giorno prima, casa per casa, per avvertire (delle assemblee, ndr), noi siamo gente che ha pensato molto a lavorare e alla famiglia e poco a farci rappresentare, vediamo se muovendoci un po’ riusciamo ad ottenere qualcosa.”

(Portavoce Novellara).

“In questi due anni mi è capitato anche di raccogliere proposte fuori dalle assemblee e di portarle in discussione lì, per esempio quando c’è stata l’alluvione mi è capitato di sentire le persone, che magari non sarebbero state presenti in assemblea, e portare la voce anche di questi pareri”

(Portavoce Modena)

“Diciamo che ho partecipato alle riunioni del bilancio come portavoce di un gruppo, un comitato spontaneo, che si è creato proprio grazie al BP, per fare in modo di trovare una linea comune di gestione di questi fondi, è un’iniziativa che ho preso io e poi altre persone mi hanno seguito, ho organizzato una pre-riunione informativa e ho invitato le persone proprio per discutere, e abbiamo stilato questo pre-verbale”

(Portavoce Priverno)

“Noi praticamente abbiamo delle riunioni fisse il giovedì, raccogliamo le istanze dei cittadini, le esigenze e poi riferiamo e quelle che riguardano il bilancio le concentriamo in queste riunioni che vengono fatte fra ottobre e novembre”

(Portavoce Grottammare, Presidente Comitato di Quartiere zona Valtésino)

Inoltre, come riconoscono gli stessi organizzatori di queste pratiche, c’è un livello di rappresentanza che non si riesce a superare: quello familiare.

“E’ ovvio, partecipa una persona per ogni famiglia, e magari una per ogni pianerottolo, perciò 40 persone in realtà sono 40 famiglie e, forse, 40 pianerottoli. Quindi il 2% della popolazione per noi è un risultato del tutto soddisfacente”

(Assessore al Bilancio, Modena)

“Sai, l’unica delega che non riusciamo ad abbattere, a scardinare, è quella della famiglia, nel senso che chi viene all’assemblea rappresenta sempre la famiglia, spesso partecipa uno, ma porta le necessità del nucleo familiare, almeno questo è quello che abbiamo notato”

(Resp. Uff. Part. Grottammare)

I BP esaminati non riescono dunque a raccogliere un’ampia partecipazione, anche se in realtà la minoranza che partecipa rappresenta spesso un bacino di richieste più ampio di quanto si possa immaginare dalla sola osservazione dei numeri relativi alle assemblee.

Un altro deficit, relativo alla dimensione partecipativa, è quello legato al tipo di partecipanti: negli intenti dei loro proponenti così come degli studiosi che ne hanno descritto le virtù, queste pratiche dovevano raggiungere lo scopo di attirare coloro che non erano già inseriti nei consueti canali comunicativi che legano cittadini e rappresentanti politici, per offrire loro un’occasione di accesso al

dibattito prodotto nelle arene politiche. In questo senso abbiamo potuto registrarli come strumenti inclusivi.

A questo proposito le dichiarazioni di alcuni responsabili politici di questi progetti sulle ragioni della loro introduzione sono illuminanti:

“Negli ultimi 15 anni il meccanismo forte è stato il rapporto fra istituzione e associazionismo, ma forse ora questo dialogo, questo rapporto, non riesce più ad esprimere tutto, magari ci sono realtà che rimangono fuori...”

(Sindaco di Novellara)

“Ho puntato su questo strumento perché dava l'impressione di avere una forma di innovazione più interessante di approccio all'uguaglianza nella partecipazione dei cittadini, perché di per sé il principio di una testa un voto dei partecipanti rimanda ad una critica sostanziale alla concezione liberale della democrazia, secondo cui invece l'attività politica è un'attività di carattere se va bene negoziale, se non addirittura neocorporativo”

(Assessore al Bilancio, Modena)

Queste frasi chiave sottolineano l'importanza di attivare nuovi strumenti per intercettare la domanda che non ha possibilità di emergere, perché non inserita nei consueti canali di partecipazione e di mediazione politica, e di conferirle un peso uguale a quello rappresentato da questi ultimi.

La realtà invece restituisce un dato che si discosta molto dalle aspettative: i partecipanti a queste assemblee sono, il più delle volte, cittadini attivi che hanno già mostrato in altre occasioni il loro impegno, e le categorie che si voleva cercare di attrarre attraverso il BP (giovani, donne, stranieri) sono quelle che meno hanno risposto a tale chiamata.

Queste considerazioni valgono soprattutto per la dimensione dell'inclusione, che come abbiamo visto dovrebbe rappresentare uno dei tratti distintivi di questo strumento: i giovani e i cittadini di origine extra-comunitaria non riescono ad essere intercettati da simili iniziative, e tutti i rappresentanti politici e le figure dell'amministrazione che abbiamo intervistato hanno a questo proposito manifestato le stesse considerazioni.

Del resto un dato che, seppur in modo indicativo, contribuisce a sottolineare questo aspetto è quello fornito dall'età dei portavoce intervistati: dei 16 cittadini solo quattro hanno meno di 30 anni.

Inoltre questi 4 giovani possono essere considerati come casi *sui generis*, poiché tutti si sono rivelati profondamente inseriti nella vita politica locale (come iscritti e attivisti di un partito politico o come rappresentanti di un comitato di quartiere, ovvero come appartenenti a famiglie da sempre coinvolte nelle attività politico-amministrative del territorio).

L'unico episodio che ha avuto come protagonisti i giovani è stato registrato a Novellara in occasione del primo ciclo di BP: in questa occasione la proposta cittadina più votata ha avuto come oggetto la creazione di uno *skate park*, una struttura formata da rampe e dislivelli in grado di ospitare le evoluzioni acrobatiche degli *skaters*. I ragazzi interessati alla creazione di questa infrastruttura hanno dapprima presentato la proposta, quindi sono intervenuti in massa alle assemblee di votazione, permettendo alla stessa di raccogliere il più alto numero di consensi.

Questo episodio dimostra non solo l'uso "strategico" dello strumento partecipativo da parte di questi giovani cittadini, ma anche un vero e proprio incitamento a tale utilizzo avallato dagli stessi rappresentanti dell'amministrazione: è stato infatti lo stesso Assessore allo sport ad aver "suggerito" ai ragazzi di servirsi di questo strumento per raggiungere i loro obiettivi vista la mancanza di risorse economiche a disposizione dell'assessorato.

Del resto questo utilizzo strategico dello strumento è già emerso in parte dall'analisi della qualità delle proposte che vengono presentate: se da un lato infatti sono gli amministratori a mitigare la portata delle questioni presentate all'interno delle assemblee, è anche vero che spesso gli stessi partecipanti utilizzano questi contesti per chiedere l'intervento della pubblica amministrazione in merito a bisogni legati ad interessi che non sembrano superare la dimensione soggettiva di chi li esprime.

Sono gli stessi organizzatori del percorso partecipativo a lamentare un basso profilo delle richieste e un uso spesso strategico delle opportunità presentate dal BP, e tale analisi sembra trovare una conferma anche nelle parole di alcuni portavoce:

“La nostra zona è molto vasta, dispersiva, e perciò è stata suddivisa in tre aree, il portavoce di una di queste mi ha detto che a loro non interessava nulla di quello che facevamo noi, e allora io gli ho detto la stessa cosa, per quelle che erano le loro priorità, mettiamola così: ognuno cerca di coltivarsi il suo orticello...”

(Portavoce Novellara).

“Bisognerebbe cercare di tirar fuori quelle che sono le esigenze di quartiere, le esigenze sociali, aggregative, culturali, spesso invece la faccenda è un po’ scarna, ci si riduce a parlare di problemi minuti: la segnaletica, lo stop, la strada asfaltata...bisognerebbe tirar fuori anche altri tipi di problematiche”

(Portavoce Grottammare)

E’ ovvio che tale caratteristica della partecipazione non deve essere immaginata come una vera e propria costante, ma le indicazioni raccolte, sia nei rapporti delle assemblee che nelle interviste, lasciano immaginare che nella maggior parte dei casi la tendenza sia quella appena descritta.

Un’altra importante questione attinente alla dimensione partecipativa riguarda, a nostro avviso, la possibilità dei cittadini di incidere non solo sulla destinazione di una quota di risorse gestite dall’Ente, ma, soprattutto, di avere voce circa la stesura e l’eventuale modifica delle regole del gioco che permettono tale allocazione: ci riferiamo ovviamente al regolamento del BP.

Abbiamo più volte ripetuto come i BP siano, dal punto di vista delle forze originarie di tali strumenti, delle pratiche di tipo *top-down*: questa affermazione ha dimostrato la sua fondatezza non solo rispetto alle origini, ma soprattutto nei confronti dell’argomento in questione.

Le regole del gioco sono infatti stabilite a porte chiuse, apparendo spesso come il frutto di una vera e propria contrattazione politica che avviene fra i sostenitori di queste iniziative e il resto della compagine partitica dell’ente.

Nessun accenno alla partecipazione dei cittadini e anzi, in molti casi gli stessi cittadini sono ignari dell'esistenza dell'atto stesso, come è emerso nel corso delle interviste effettuate ai portavoce e come riportiamo in questo estratto di un'intervista ad uno dei portavoce di Priverno:

“D. Quali difficoltà puoi scorgere in uno strumento come quello del BP?”

R. Il Bilancio.....mah, ho letto di alcuni esperimenti di BP.....c'è un paese....Pieve....mi sembra si chiami così, e lì funziona tutto in un altro modo, cioè, secondo me invece di inventarlo dovevano vedere dove già veniva fatto....secondo me bisognava dare qualche regola un po' più ferrea, fare un regolamento...

D. Ma in realtà un regolamento lo avete anche voi, e anzi, è anche molto ferreo, addirittura le richieste non possono essere approvate se non si supera una certa percentuale di partecipanti rispetto alla popolazione.....

R. Pensa.....io neanche lo sapevo.....non lo so, non l'ho mai visto, lo sto sentendo da te ora per la prima volta.....”

Abbiamo introdotto anche i nostri interventi proprio per restituire il più fedelmente possibile l'intera evoluzione del dialogo che ha interessato questa parte dell'intervista.

Il passo è emblematico e rispecchia una realtà ben più vasta, nella quale non solo ai cittadini non è lasciata alcuna voce in capitolo rispetto alla definizione delle regole, ma in cui spesso le stesse vengono, più o meno volontariamente, occultate.

L'analisi della dimensione partecipativa ha dunque fatto emergere un quadro generale piuttosto distante dalle caratteristiche teoriche descritte nei precedenti capitoli, anche in considerazione del fatto che molti studiosi rintracciavano nelle esperienze italiane, i percorsi più simili al modello virtuoso di Porto Alegre.

Scarsa se non inesistente possibilità di incidere sulle decisioni strategiche, basso profilo delle proposte emerse nel corso degli incontri, partecipazione limitata ad una percentuale molto contenuta della popolazione e livello di inclusione politica decisamente inadeguato sono i risultati che la nostra analisi restituisce.

Rimane da far luce sulle cause di tali prestazioni, ma per questo genere di risposta rimandiamo ad un paragrafo specifico, proseguendo ora nella nostra analisi attraverso la descrizione di quanto emerso in relazione alla dimensione deliberativa.

5.8 La dimensione deliberativa

La dimensione deliberativa può essere declinata, come abbiamo già ricordato altrove, sia in un'accezione *procedurale* che in una *decisionale*: nel primo caso l'attenzione si concentra su variabili quali il tipo di interazione (dialogica/negoziale); la qualità delle informazioni a disposizione dei partecipanti; il *setting* dell'arena; le tecniche di conduzione del processo; i possibili processi di trasformazione degli interessi innescati da un'interazione basata sull'utilizzo di argomenti di carattere collettivo; la sussistenza di regole e tecniche in grado generare un passaggio da bisogni individuali a interessi di natura collettiva (v. ad esempio analisi multicriteri).

Nella seconda accezione invece, il risultato diventa l'elemento cruciale attraverso cui valutare l'efficacia e l'efficienza della procedura. Ad essere oggetto del confronto sarà dunque la corrispondenza fra quanto proposto e quanto realizzato, nonché i tempi di risposta relativi a tale realizzazione.

L'analisi dei quattro casi ha rivelato come, anche sotto un profilo deliberativo, sussistano pesanti limitazioni circa le modalità di implementazione dei BP oppure, detto in altri termini, che le potenzialità riconosciute a tale arena deliberativa debbano essere in qualche modo ridimensionate alla luce dei risultati raccolti dalle nostre rilevazioni.

Nonostante alcune esperienze (Modena e Novellara) abbiamo dedicato evidenti sforzi per rendere questo strumento quanto più possibile corrispondente ad una dimensione ideale dal punto di vista deliberativo, i risultati raggiunti non si sono dimostrati all'altezza delle aspettative e dell'impegno riservato.

Iniziamo dalla natura delle forme di interazione fra i partecipanti.

Certo è che mentre risulta abbastanza semplice verificare la sussistenza di un'interazione negoziale fra due o più soggetti, e ancor di più individuare le manifestazioni di un loro rapporto conflittuale, visto che gli interessi messi in campo e le richieste che li traducono affiorano immediatamente all'interno di una conversazione o di un dibattito pubblico basato su questo tipo di meccanismi, molto più difficoltoso è stato rintracciare forme genuine di interazione dialogica, ovvero meccanismi di interazione i cui presupposti argomentativi potessero risultare effettivamente ispirati dalla ricerca di un punto d'arrivo in grado di superare gli eventuali contrasti presenti fra le differenti posizioni.

In questi casi infatti, la difficoltà maggiore sta proprio nel discernere fra una deliberazione dialogica e una di tipo strategico, mascherata attraverso appelli che richiamano molto da vicino quella "*forza civilizzatrice dell'ipocrisia*" così spesso citata da Elster.

Nonostante l'attenzione con cui si è cercato di cogliere queste differenze, il parere derivante dalle nostre osservazioni è che questo strumento difficilmente riesca ad innescare vere e proprie forme "pure" di deliberazione (altrimenti definite di natura dialogica).

Le assemblee alle quali abbiamo preso parte hanno restituito tutte delle modalità di interazione piuttosto omogenee, concentrate più su dinamiche negoziali, o al massimo da connotare ad un livello di deliberazione strategica.

I flussi comunicativi sono stati monopolizzati da una sorta di confronto fra due entità collettive: da un lato l'amministrazione, dall'altro, in blocco, i cittadini.

Solo in alcuni casi infatti l'argomento innescava momenti di dibattito *fra* cittadini.

Le assemblee propositive possono essere suddivise in due fasi sotto il profilo del loro svolgimento: la prima di natura introduttiva nella quale il Sindaco o l'Assessore che cura il BP relazionano sui risultati del precedente ciclo e illustrano la ripartizione delle risorse così come stabilita dal documento previsionale di bilancio approvato dall'amministrazione. La seconda in cui si dà spazio ai cittadini, lasciando loro il campo per l'emersione delle proposte: questo dovrebbe essere un momento di dibattito circa l'auspicabilità di ciascuna richiesta, ma il più delle volte si è rivelato invece un vero e proprio momento di registrazione, nonché, come evidenziato da qualche

amministratore e dipendente comunale, un'occasione per "sfogare" la propria rabbia nei confronti degli apparati politico-amministrativi.

Le assemblee di ritorno dovrebbero, usiamo ancora una volta il condizionale, rappresentare l'occasione migliore per innescare un dibattito in chiave deliberativa e in alcune occasioni è stato davvero così: a Priverno, per esempio, gli argomenti di un cittadino interessato più alla qualità della vita in un'ottica "comunitaria" e di possibilità di dar luogo a nuove occasioni per rafforzare i legami sociali sono riusciti ad innescare un dibattito condotto attraverso l'utilizzo di argomenti e riflessioni con un certo grado di razionalità e, soprattutto, improntate sulla soddisfazione di bisogni diffusi, avendo la meglio su un'iniziale propensione dei partecipanti a votare interventi di carattere eminentemente pratico e personalistico, come rivela la testimonianza di un portavoce di zona di questo Comune:

“ Beh, le persone che chiedevano il manto stradale o l'illuminazione hanno capito che con 30 mila € non si poteva fare nulla e che poi, giustamente, come ha detto un altro signore in un'assemblea, perché mai noi dovremmo rinunciare al terreno per destinare i fondi del BP alle buche, quando le buche dovrebbero essere un intervento di ordinaria amministrazione? Le buche dovevano essere riparate con altri fondi, e anche io, che volevo l'illuminazione, quando questo signore è intervenuto in quel modo mi sono ricreduta, abbiamo quindi rivisto un po' tutto e abbiamo puntato sulla richiesta per la creazione di un qualcosa che crei più partecipazione, che dia più senso alla frazione, quindi un terreno, per organizzarci qualcosa, del resto, con 30 mila €, quanto strade riusciresti a mettere apposto?”

(Portavoce Priverno)

Simili testimonianze sono state però molto rare: nel corso delle assemblee di ritorno, come abbiamo personalmente avuto modo di verificare, i cittadini tendono a difendere la proposta che hanno presentato e che ha passato gli studi di fattibilità.

In alcune occasioni abbiamo addirittura visto gruppi che entravano, verificavano che la presenza della loro proposta avesse superato lo scoglio della valutazione di fattibilità, votavano, e lasciavano l'assemblea, senza prendere parte al benché minimo dialogo, senza entrare nella specificità degli argomenti dibattuti ragionando sull'auspicabilità degli stessi.

Del resto la mancanza di una vera e propria forma di deliberazione dialogica trova conferma nella qualità degli interventi proposti, esaminata nel precedente paragrafo, ed è stata evidenziata anche da alcuni testimoni appartenenti al personale amministrativo, i quali spesso hanno avuto modo di frequentare tutte le assemblee di un ciclo, formandosi in questo modo un'idea piuttosto chiara sull'intero processo.

“E’ chiaro, ognuno lavora col suo campanile, di conseguenza c’è il vecchietto che ha bisogno e che gli dà fastidio la buca che ha davanti casa e per rafforzare questa cosa dice che è necessario fare interventi solo di un certo tipo, c’è il ciclista che odia gli automobilisti, che odia le macchine, e quindi automaticamente vorrebbe solo piste ciclabili o situazioni legate a quelli che sono i suoi interessi...sono situazioni che non riescono a superare quella che è l’esigenza personale, ecco, a livello personale, che siamo ancora ad uno stadio più basso del campanile”

(Resp. Uff. Lav. Pub. Novellara).

Come abbiamo detto la sensazione restituita da queste assemblee è stata di trovarsi di fronte a due blocchi contrapposti: i cittadini riuniti in piccoli gruppetti, ognuno con un loro “portavoce” che rivolgevano domande, richieste o chiarimenti agli amministratori, e questi che rispondevano a tali sollecitazioni. Rari i momenti di dialogo ragionato e argomentato “fra” cittadini.

Dobbiamo inoltre considerare, entrando in un’analisi relativa alle modalità di conduzione delle assemblee, come la presenza degli amministratori se da un lato è risultata in più occasioni molto apprezzata dai cittadini, quale gesto simbolico di una volontà di scendere fra la gente per innescare un nuovo percorso di interazione fra due mondi ultimamente molto distanti, dall’altro è stata a volte percepita come di impaccio alla libertà di espressione e di dialogo fra gli stessi partecipanti:

“ io, personalmente parlando, limiterei l’esposizione, non la presenza, ma l’esposizione del sindaco...io lo farei...non so, farei intervenire un delegato della giunta, ecco, perché la figura del sindaco, qualunque esso sia, è quella che catalizza un po’ l’attenzione in assemblea, si possono creare posizioni che, avendo detto una certa cosa il sindaco...cioè, lui, il sindaco, fa una relazione, e tutti si accodano, invece dovrebbe essere un personaggio neutro, perché il sindaco quando fa un’esposizione risponde a parecchie domande, e allora diciamo che blocca un po’ il 70/80% di quello che potrebbe essere un dialogo, invece dovrebbe essere una cosa stimolata (il dialogo n.d.r.),

non bloccata...voglio dire, bene o male, in modo più o meno conscio, quando una persona dirige un'assemblea, in questo caso il sindaco, che succede: pilota un attimo l'orientamento dell'assemblea....non so se ho reso l'idea”

(Portavoce Grottammare)

La bassa qualità deliberativa è ulteriormente evidenziata dai meccanismi con i quali i cittadini sono chiamati ad individuare le priorità da dare alle proposte: non solo non compare alcun criterio legato ad un'analisi del territorio, e delle condizioni dei suoi abitanti, in grado di determinare dei coefficienti da utilizzare come moltiplicatori del numero dei voti (come avviene invece nel caso di Porto Alegre), ma la scelta delle priorità è lasciata ad un meccanismo basato sulla semplice maggioranza relativa.

In questo modo il gruppo più forte fra quelli presenti nell'assemblea in caso di assenza di un qualsiasi meccanismo dialogico in grado di spostare le preferenze degli altri partecipanti facendole convergere su un'unica richiesta, avrà la matematica certezza di vedere la sua proposta in cima all'ordine delle priorità da realizzare.

Un meccanismo di maggioranza qualificata innescherebbe senza dubbio un maggior dibattito in questa fase, e contribuirebbe a non cristallizzare la situazione in base alle “teste” sulle quali ogni proposta può contare.

Il voto però, come ricordato da Luigi Bobbio, dovrebbe costituire l'ultimo strumento da utilizzare all'interno di un'arena deliberativa.

Le proposte cittadine inoltre nascono, e vengono votate, all'interno di ciascuna zona: non si istaura alcun tipo di scambio dialogo fra i cittadini appartenenti alle diverse aree: il dibattito, semmai si presenti, rimane localizzato dunque a livello micro - locale senza alcun confronto relativo agli argomenti che hanno condotto, nelle altre aree, a presentare le proposte cittadine.

La sola possibilità di confronto rispetto alle proposte cittadine sarebbe che i cittadini si organizzassero autonomamente per prendere parte, senza peraltro poter votare, a tutte le assemblee organizzate sul territorio al fine di confrontare le proprie proposte di carattere generale con quelle emerse negli altri contesti.

Le teorie deliberative riconoscono un'importanza centrale alla questione procedurale, questo per garantire eque possibilità di intervento e di espressione delle opinioni di tutti coloro che

interagiscono all'interno di un'arena deliberativa e per assicurare il raggiungimento di decisioni in grado di suscitare il più ampio consenso fra i partecipanti.

Nei BP esaminati da questa ricerca la scarsa attenzione per la dimensione procedurale è stata forse l'aspetto che più è andato emergendo, fra quelli presi in considerazione.

Non ci riferiamo ovviamente al ciclo generalmente considerato: da questo punto di vista infatti le fasi e i compiti assegnati a ciascuna di esse non solo appaiono ben evidenziati, ma soprattutto risultano sostanzialmente rispettati, almeno rispetto alle loro tempistiche.

La questione non riguarda tanto il "cosa" si fa, quanto piuttosto il "come" viene fatto: le analisi di fattibilità vengono effettuate in modo approssimativo, basandosi più sulla loro opportunità politica che su necessità effettive elaborate con l'ausilio dei partecipanti; i meccanismi di ripartizione delle risorse sono inesistenti o quasi (ricordiamo il solo caso di Priverno che destina maggiori quote di bilancio alla zona con il maggior numero di abitanti, senza peraltro applicare alcun effettivo criterio basato su principi di riduzione della disuguaglianza socio-economica fra le diverse aree), e questa assenza è notata, seppur in modo piuttosto grezzo, anche da alcuni cittadini:

"La cosa che vorrei chiedere in futuro è che questo conteggio dei voti non fosse fatto solo sui numeri, ma che possa essere anche in percentuale, cioè sul totale degli abitanti di una zona...altrimenti una frazione come la nostra parte sempre sconfitta rispetto ad una come quella del centro in cui ci sono 1000 abitanti...cioè: il 10% di noi è uguale a 35, il 10% di una zona di mille persone sono 100..."

(Portavoce Novellara)

Quello che vuole esprimere questo cittadino è palese: nel momento in cui sussistono profonde differenze fra il numero degli abitanti delle diverse zone toccate dal BP, un meccanismo che premi le presenze assolute e non quelle relative al totale dei potenziali partecipanti risulta essere un grave handicap per le aree meno popolate.

Anche nei casi di Modena e Novellara, dove maggiore è sembrata l'attenzione verso la possibilità di dar vita ad un processo che fosse non solo partecipativo, ma, soprattutto, deliberativo, come dichiarato dagli stessi amministratori che hanno utilizzato tutte le risorse a loro disposizione per dar

luogo a queste esperienze, viene riconosciuta come ciò che è spesso venuto a mancare è proprio la carica innovativa determinata dal carattere deliberativo dei BP:

“C’è stata la tendenza di alcuni presidenti (delle Circoscrizioni N.d.R.) a dire: ok, questo percorso dobbiamo portarlo avanti, anche perché è frutto di un accordo politico, non ne siamo tanto convinti, allora lo gestiamo come fosse una normale routine.....quindi non innoviamo i parametri di gestione delle assemblee, non utilizziamo le metodologie che abbiamo concordato e che dovevano essere anche un po’ l’elemento di innovazione: utilizzare pannelli sui quali verbalizzare, far votare le priorità, introdurre e moderare il dibattito....erano questi un po’ gli elementi di innovazione...era lì che si doveva introdurre la novità, dicendo che non era solo un momento di raccolta delle proposte, ma anche un momento per decidere assieme, sulla base delle priorità, quali portare avanti, perché non tutto poteva essere raccolto...e qui si apriva però un dibattito sulla rappresentatività dell’assemblea, si opponeva insomma una concezione tradizionale del concetto di rappresentanza, e a questo punto gestendo in questo modo le assemblee, ovvero gestendole senza apportare nulla di nuovo rispetto al passato, ha creato un problema enorme al BP....”

(Resp. Uff. Part. Modena)

Nonostante la presenza di raccomandazioni indirizzate ai moderatori e ai conduttori delle assemblee affinché venissero seguite e utilizzate metodologie innovative con l’obiettivo di aumentare il livello deliberativo delle riunioni, tali accorgimenti sono dunque venuti meno.

Come sempre si hanno esempi che si distaccano dall’andamento generale, e in questo caso, il fatto che un tale esempio si abbia all’interno dello stesso comune, evidenzia in modo inequivocabile non solo quanto il ruolo dei c.d. facilitatori o mediatori possa pesare sui risultati procedurali di un’arena deliberativa, ma, nel caso specifico, quanto la predisposizione e la volontà dei rappresentanti politici incida sulla qualità dei risultati ottenuti attraverso queste pratiche.

Nella Circoscrizione I (Centro Storico), già presa come esempio virtuoso nell’analisi della dimensione partecipativa, la Presidente ha occupato un ruolo determinante nella conduzione delle assemblee, assumendo un profilo da mediatrice che ricalca esattamente le descrizioni ideali che ne danno gli analisti di queste pratiche (Bobbio 2002), ovvero non come giudice imparziale e posto al di sopra delle parti, quanto piuttosto assumendo un’idea di imparzialità “calda e simpatetica”, tentando in questo modo di spostare l’attenzione dei partecipanti dai bisogni personali alle esigenze collettive

e ragionando su queste, senza dimenticare i primi, ma semplicemente facendo in modo di indirizzarli verso i canali più appropriati per la loro risoluzione.

Tutto questo emerge chiaramente, anche se con toni piuttosto crudi, nelle stesse parole dell'intervistata :

“Vedi, a differenza delle altre circoscrizioni da me le istanze portate dai cittadini non erano, per farti un esempio, la buca nella strada, mentre nelle altre sì, il che poi è il massimo dell'individualismo. Certo, è anche vero che io sono sempre stata molto chiara con i cittadini, io probabilmente proprio perché non vengo dalla politica e sono molto diretta, che a volte non va neanche bene, con i cittadini ho fatto un patto all'inizio, ho detto loro che le cose piccole, questi affari più piccoli, sono sì importanti, ma non così importanti per la comunità, e che vanno trattati attraverso un servizio che c'è già e che si chiama URP, e quindi vanno indirizzate lì, noi invece qui facciamo altro, noi qui davvero cerchiamo di condividere sperimentando con modalità diverse, in questo strumento si deve parlare di altro, sempre ovviamente attinente alla circoscrizione”

(Pres. Circ. I Modena)

La capacità di stabilire le c.d. “regole del gioco” affrontando anche le ricadute negative, soprattutto in termini di immagine politica, che la loro esecuzione può comportare per chi ha il compito di metterle in pratica, significa come in questo caso indirizzare i cittadini verso altri luoghi in grado di risolvere i loro bisogni, lasciando al BP gli spazi, ma soprattutto gli obiettivi, che lo connotano e per i quali è stato creato.

A queste considerazioni sulla dimensione deliberativa dobbiamo aggiungere che, in alcuni casi, gli intervistati hanno sottolineato come i luoghi in cui venivano indette le assemblee di bilancio erano inappropriati a causa della funzione ricoperta da quello specifico spazio e, in particolare, per la sua connotazione politica, caratteristiche queste che possono effettivamente inibire gli interventi e la stessa partecipazione dei cittadini a questi incontri:

“Le riunioni le facevano sempre lì, in un ristorante, e pensa che in altre zone si tengono addirittura nelle case.....cioè.....io non mi presenterei mai in una casa....”

(Portavoce Priverno)

“Vorrei premettere che purtroppo dal punto di vista geografico, nel vero senso della parola, l’ubicazione del sito che viene individuato per dar vita ad una determinata assemblea condiziona anche l’affluenza dei cittadini, perché se noi facciamo un’assemblea del BP in una palestra che magari non fa parte di una polisportiva e che magari è solo un luogo di ritrovo, oppure in un teatro, come può essere quello che abbiamo qui vicino, allora lì vedi che effettivamente chi partecipa è il singolo cittadino che parla prima di tutto a proprio nome, e poi magari anche a nome e per conto di una certa comunità che lui ritiene di rappresentare; se invece cambiamo sito, e andiamo a fare un’assemblea in una polisportiva, dove è forte un certo spirito corporativistico che è più o meno modellato anche da un certo spirito politico, allora lì il discorso cambia, perché vedi l’individuo che interviene per far presente una certa cosa, in forza di una certa ideologia, e vieni a scoprire che quella polisportiva è in realtà e soprattutto una palestra politica.”

(Cons. Min. Circ. II Modena)

“Credo che in realtà ci sia un aspetto psicologico, non lo so, credo che il luogo influenzi, io mi sono reso conto che per alcune persone, che magari non frequentano il comitato di quartiere o il circolo degli anziani....devo dire la verità....a volte il luogo in cui tu vai a fare un’assemblea non è molto democratico, perché per alcuni motivi, o perché è gestito da un circolo, o per altri motivi simili, insomma, alcune persone non si avvicinano, per antipatie, perché hanno poca fiducia nella gestione.”

(Cons. Magg. Grottammare)

Critiche di questo genere sono emerse raramente, il che lascia supporre che negli altri casi i partecipanti non abbiano risentito particolarmente di questo fattore. Ciò non toglie che, anche dal punto di vista della sede scelta per lo svolgimento delle assemblee, non si sia potuto riscontrare una situazione ottimale: inoltre in qualità di osservatori partecipanti, tale caratteristica è balzata immediatamente ai nostri occhi.

Molto spesso le sedi utilizzate dagli organizzatori dei BP non si possono considerare neutrali da un punto di vista politico: spesso ci si appoggia su circoli o associazioni legate ad un determinato partito politico (come nel caso di Novellara), altre volte le assemblee si tengono nelle sedi dei comitati di quartiere locali (vedi Grottammare).

Le ultime due osservazioni in tema di deliberazione riguardano la qualità delle informazioni a disposizione dei partecipanti e la corrispondenza fra deliberazione e risultati.

Rispetto all'informazione dobbiamo distinguere fra quattro tipologie di dati: quella riguardante la comunicazione delle tappe del percorso, delle date in cui queste si terranno e delle principali caratteristiche dello stesso; una seconda, più generale, relativa alle disponibilità finanziarie dell'ente e ai settori di spesa in cui vengono indirizzate; quella relativa alle analisi di fattibilità; e l'ultima concernente invece i risultati che vengono restituiti ai cittadini attraverso la rendicontazione delle proposte relative all'ultimo ciclo partecipativo.

Quest'ultima si lega direttamente poi con la seconda questione appena ricordata: la corrispondenza fra quanto deliberato e i risultati effettivi raggiunti dal bilancio partecipativo.

La comunicazione relativa alle caratteristiche dello strumento e alla sensibilizzazione dei cittadini in vista di una loro partecipazione è risultata abbondante, completa e forse anche troppo ridondante rispetto all'iniziativa in questione: le campagne informative sul BP sono stata condotte utilizzando tutti i canali a disposizione degli enti, dalla cartellonistica al volantinaggio, dalle inserzioni sui maggiori quotidiani locali ai *link* sui siti istituzionali, dalle lettere inviate direttamente ad ogni famiglia residente sul territorio comunale, fino ad arrivare all'utilizzo di contatti telefonici e a episodi pittoreschi come i passaggi in megafono fatti dagli assessori guidando per le strade principali del paese (come nel caso di Novellara).

Ovviamente non in tutti i casi si è assistito ad un tale afflato informativo: molti fra i soggetti intervistati a Priverno hanno lamentato come, nel primo anno di sperimentazione, la comunicazione su questo percorso sia stata in realtà piuttosto scarsa.

Anche la responsabile dell'ufficio bilancio partecipativo sembra essersi resa conto di tale mancanza di comunicazione, ma giustifica la stessa come un episodio legato al fatto che si fosse di fronte ad un meccanismo mai sperimentato prima di allora, e aggiunge che già nel secondo ciclo (come noi stessi abbiamo potuto constatare sia recandoci in quella zona durante il periodo assembleare, sia collegandoci al sito istituzionale) le principali carenze fossero state colmate.

Quando dalla mera campagna informativa si passa ad informazioni più determinanti le cose però cambiano ed iniziano ad emergere altre differenze fra i casi: Grottammare è risultato il contesto in cui sono state date le informazioni più dettagliate relative al bilancio comunale.

Il Sindaco in questo caso preparava delle tabelle riassuntive contenenti gli ambiti di spesa e le variazioni annuali che vi comparivano, ed esponeva queste informazioni ai cittadini nel corso della prima parte di ciascuna assemblea, mettendo dunque i partecipanti in condizione non solo di venire a conoscenza di come vengono impiegati i fondi a disposizione dell'ente, ma anche di elaborare proposte commisurate con le possibilità di investimento.

Nel sito istituzionale dell'ente abbiamo trovato poi rapporti relativi alle risposte date dall'amministrazione alle richieste approdate ai tavoli di fattibilità, corredate da interventi circa lo stato delle stesse (approvate, approvate in esecuzione, realizzate, rifiutate) e dalle motivazioni che ne avevano determinato il rifiuto.

Con queste osservazioni non si vuole dimenticare quanto affermato in relazione alla dimensione partecipativa: rimangono infatti passaggi poco chiari circa i criteri di valutazione con cui alcune proposte vengono estromesse a priori dai tavoli di fattibilità.

Ciò non toglie che, in tutti quei casi in cui tale soglia è varcata, il percorso diventa sufficientemente trasparente e le informazioni restituite ai cittadini risultano adeguate.

Negli altri casi invece il livello è stato più basso: il Comune di Modena è sembrato davvero intenzionato a fornire un'informazione completa, soprattutto dal punto di vista della rendicontazione, intenzione manifestata però non in concomitanza con i cicli di BP, ma dopo che l'esperienza è naufragata proprio per l'impossibilità di rendicontare un numero di proposte enorme scaturito da un'errata modalità di gestione delle assemblee, come verrà spiegato meglio quando tratteremo le cause che hanno portato alla sospensione di questo caso.

Il Comune di Novellara fornisce una buona quantità di dati relativi agli studi di fattibilità e soprattutto ai motivi di rifiuto delle proposte, ma non sembra curare molto l'aspetto dell'informazione relativa ai dati finanziari generali dell'ente e ha mostrato alcuni episodi di scarsa rendicontazione dello stato in cui vertevano le richieste inserite nel piano delle opere da eseguire, come viene riconosciuto dalla stessa figura del responsabile dell'ufficio bilancio partecipativo:

“ Se ieri sera ci fosse stato qualcuno delle opere pubbliche avremmo potuto dire qualcosa di sicuro, di chiaro....invece io così non so proprio cosa dire....magari su alcune scelte, come ad esempio ieri sera, se una proposta che da cittadina è passata a proposta di quartiere, beh, a quella posso rispondere io, perché l’ho curata io, ma se poi ti dico che una pista ciclabile è in fase di ultimazione e tu mi rispondi che i lavori non sono neanche iniziati.....beh, lì è compito dei tecnici del comune di intervenire per dirti almeno il perché.....”

(Resp. Uff. Part. Novellara)

L’episodio si riferisce ad una richiesta relativa al precedente ciclo partecipativo che era risultata ai vertici delle priorità della zona e per questo inserita fra le voci di spesa del precedente bilancio previsionale; mentre al responsabile dell’amministrazione risultava in fase di ultimazione, i cittadini continuavano a ripetere che l’opera non era neanche stata iniziata.

Questo aneddoto è sintomatico di una delle difficoltà più impervie, che ci limitiamo qui ad introdurre, riguardanti l’attuazione dei bilanci partecipativi: la collaborazione con gli apparati burocratici dell’amministrazione comunale.

Priverno infine risulta essere il caso in cui la variabile della qualità delle informazioni ricevute dai cittadini è risultata essere più scarsa. Non del tutto assente, perché anche qui compaiono rapporti elaborati dagli uffici amministrativi che riguardano l’andamento delle assemblee, le proposte votate, e, soprattutto, quelle realizzate, ma carente soprattutto dal punto di vista della diffusione delle informazioni che riguardano il bilancio comunale, sulla spiegazione della variabilità dei fondi destinati alla procedura partecipativa (ricordiamo che tali risorse sono passate da 400 mila euro del 2006 agli attuali 100 mila euro previsti per il ciclo 2008) e sulle motivazioni circa il rifiuto di alcune proposte, come sottolinea questo portavoce:

“Credo che bisognerebbe migliorare questa pratica in termini comunicativi al momento delle fasi esecutive delle richieste, però sai, per il momento è una cosa nuova...ecco, una cosa che mi viene in mente...forse in sede di approvazione del bilancio bisognerebbe sapere con quali criteri vengono ripartite le quote dei fondi destinati alle singole zone, perché non è che è tanto chiaro...io la scorsa volta l’ho chiesto, ma....non si sa!”

(Portavoce Priverno)

Veniamo infine a quella che può essere considerata la dimensione pragmatica della deliberazione: le decisioni prodotte nel corso del ciclo partecipativo, vengono effettivamente tradotte in altrettante azioni da parte dell'amministrazione?

Rispondere correttamente a questo quesito richiede l'introduzione di alcune precisazioni: in primo luogo e in termini del tutto generali possiamo affermare che quanto generalmente compreso nelle richieste finali trova un'effettiva risposta da parte dell'amministrazione.

A variare molto e a generare dunque possibili perplessità sono però i tempi di risposta.

Una delle ragioni che ci hanno spinto a scegliere i bilanci partecipativi quale oggetto della nostra ricerca, preferendolo ad altre arene deliberative, è stata la sua enfasi verso oggetti di deliberazione costituiti da bisogni concreti, da domande relative alle necessità quotidiane dei cittadini.

Questo genere di argomenti prevedeva inoltre una risposta da parte delle amministrazioni data in tempi rapidi (normalmente nell'arco dell'anno successivo all'individuazione dei bisogni).

In realtà ci siamo trovati di fronte ad uno scenario diverso: se da un lato le segnalazioni e gli interventi di quartiere di portata minore trovano quasi ovunque risposte nel breve periodo, per quelle proposte più complesse (sia in termini burocratici che da un punto di vista economico) tali tempistiche risultano molto più diluite.

A più di un anno dalla vittoria dello skate park quale proposta cittadina emersa nel Comune di Novellara, l'amministrazione doveva ancora reperire i fondi e fissare definitivamente l'area da destinare a tale struttura.

La stessa cosa avviene in altri contesti, come ad esempio a Grottammare, dove la proposta di una metropolitana di superficie, peraltro studiata in altre sedi dalla stessa amministrazione, giace ancora in una fase embrionale nonostante siano passati diversi anni dalla sua emersione.

E' ovvio quindi che la capacità di risposta, e quindi l'efficienza e l'efficacia di questi strumenti, debba dunque essere commisurata con il tipo di richieste provenienti dai percorsi partecipativi.

Quanto riportato nell'analisi della dimensione partecipativa vale dunque anche in questo caso: più la richiesta è onerosa o complessa minori saranno le possibilità che trovi luce in un progetto concreto.

Con l'unica differenza che nel primo ci si riferiva a richieste che spesso non venivano neppure esaminate in modo approfondito, mentre qui ci si rivolge a priorità che hanno sono state approvate dalla stessa amministrazione.

In questo caso però la responsabilità di trovare gli strumenti più adatti per attuare queste richieste anche se in parte può essere addebitata all'onnipresente volontà politica, ricade quasi completamente su fattori esterni a quest'ultima, primo fra tutti la crisi finanziaria degli enti locali determinata dai pesanti tagli ai trasferimenti statali attuati negli ultimi 7 anni e dal c.d. patto di stabilità, che costringe gli enti locali a presentare bilanci previsionali e consuntivi in equilibrio rispetto al rapporto fra entrate e spese.

Gli amministratori si trovano dunque a non poter realizzare richieste giudicate fattibili perché dipendenti da variabili incontrollabili e poco prevedibili quali ad esempio le leggi finanziarie.

Ricordiamo infatti che le proposte del BP finiscono in un documento *previsionale* la cui corrispondenza rispetto al consuntivo viene a dipendere da una fonte esterna approvata a posteriori rispetto alle fasi in cui lo stesso ciclo partecipativo si sviluppa.

I tempi dunque non coincidono. Allo stesso modo le richieste che gravano sulla voce investimenti devono essere inserite non solo nel bilancio previsionale, ma anche nel piano triennale degli investimenti. Questo inserimento determina una vera e propria diluizione dei tempi di risposta, perché queste richieste annuali si inseriscono in un atto che tiene conto di impegni d'investimento spalmati su un arco temporale triennale.

Inoltre anche in questo caso i cicli di BP non combaciano con le scadenze per l'approvazione dei piani triennali relativi agli investimenti sulle opere pubbliche, rinnovati annualmente entro il 30 settembre, come emerge anche dalle osservazioni di un intervistato:

“si dovrebbe far iniziare il percorso a gennaio e concluderlo a luglio, a questo punto hai in mano quelle che sono le votazioni sugli interventi da realizzare soprattutto per quanto riguarda i lavori pubblici, e quindi sei in grado di poter fare una programmazione dei lavori, soprattutto per gli interventi dei lavori pubblici, e inserirlo all'interno del piano triennale...invece attualmente si comincia a parlare di BP un po' tardi, e quindi l'iter della conclusione avviene dopo l'approvazione del piano triennale...in poche parole: la programmazione avviene entro il 30 settembre e la

conclusione del BP è a novembre, di conseguenza siamo in ritardo, dobbiamo fare variazioni, dovresti fare variazioni anche rispetto al piano triennale, scostamenti sui costi e di conseguenza nuovi inserimenti, nuovi reperimenti, abbattimento di opere che avevi previsto e che ora non puoi fare....”

(Resp. Uff. Lav. Pubbl. Novellara)

La risposta relativa all'efficienza di questi strumenti deve perciò essere analizzata non solo rispetto alla variabile rappresentata dalla volontà politica, ma anche, e soprattutto, da quelle relative alle risorse a disposizione dell'ente e al grado di autonomia finanziaria dello stesso, tema peraltro al centro dell'attuale dibattito relativo al c.d. federalismo fiscale.

Rispetto all'efficacia invece possiamo adottare un ragionamento che procede in senso comparativo: nonostante le tempistiche diluite, i BP sono talmente efficaci che in alcuni casi sono stati percepiti come dei veri e propri canali preferenziali rispetto agli altri strumenti di partecipazione a disposizione del cittadino.

Non sono infatti unicamente i cittadini a dare una simile lettura, ma gli stessi rappresentanti politici, spesso delle minoranze consiliari e, in forme indirette, anche i membri dell'amministrazione.

Dal momento in cui una proposta passa lo studio di fattibilità e riceve un numero sufficiente di voti da permetterne l'inserimento fra le priorità individuate, le possibilità che venga soddisfatta aumentano in maniera esponenziale rispetto al caso in cui quella stessa proposta fosse stata presentata attraverso qualsiasi altro canale partecipativo.

Le conferme date dagli intervistati non lasciano dubbi:

“Io appena mi sono accorta dell'esistenza di queste assemblee mi sono chiesta perché non metterci il naso, visto che fino a quel momento le lamentele che erano state rivolte al comune singolarmente non erano state ascoltate, mi sono chiesta se ci poteva essere un modo diverso per poter raggiungere l'obiettivo e credo di aver trovato una cosa giusta al momento giusto”

(Portavoce Grottammare)

Lo stesso ragionamento è stato fatto dai ragazzi di Novellara, con un “piccolo” suggerimento dato loro dall'assessore allo sport.

La capacità di surclassare gli altri meccanismi partecipativi è riconosciuta, come detto, un po' da tutte le categorie intervistate, ma a lamentarsi rispetto a questa distorsione dei meccanismi partecipativi, sono soprattutto, come era logico supporre, i rappresentanti delle opposizioni, che in tutti i casi esaminati contestano non solo il fatto che l'amministrazione, attraverso questo strumento, cerchi di dare risposta e attuazione unicamente a quelle richieste "pacifiche" e incapaci di toccare argomenti o interessi forti, ma anche che le modalità di ricezione delle richieste siano nettamente sbilanciate in favore del BP rispetto a strumenti quali ad esempio le petizioni.

La ragione di tale "trattamento di favore" è da ricercare a nostro avviso proprio nella forte impronta politica che caratterizza questo tipo di strumenti in Italia.

Il timore di non soddisfare le aspettative, già peraltro spesso ridimensionate, dei cittadini fomentate attraverso l'introduzione di un meccanismo partecipativo di chiara natura *top-down* appare una buona motivazione per far sì che siano proprio queste richieste ad occupare una corsia preferenziale rispetto a quelle provenienti da iniziative autonome provenienti dal basso. Tale comportamento può essere interpretato come una sorta di corollario estensivo del principio delle relazioni previste elaborato da Friedrich unito ad un forte meccanismo di *responsiveness* determinato da due fattori: il primo costituito dal fatto che i soggetti politici responsabili del mancato funzionamento dello strumento sono facilmente individuabili (visto che la paternità dei BP ricade quasi sempre su una singola figura); il secondo dovuto invece alla dimensione pubblica dovuta alla natura assembleare che caratterizza i meccanismi di interazione fra cittadini e pubblica amministrazione.

La premura rivolta verso le richieste provenienti dai BP rasenta la comicità, o la preoccupazione, a secondo dell'animo con cui la si voglia leggere, nel caso di Priverno, in cui l'assessore ad una nostra domanda circa i possibili sovraccarichi di lavoro prodotti da questi strumenti sugli uffici amministrativi (costretti molto spesso ad esaminare decine di proposte nell'arco di un paio di mesi) rispondeva:

"No, no, fermati, fermati....tranquillo, in questo caso ci siamo sia io che il Sindaco che stiamo col fiato sul collo del responsabile dell'ufficio tecnico e diamo priorità assoluta ai progetti del BP;

questo significa che l'ufficio guarda prima questi progetti e poi gli altri, nonostante ci siano delle cose importanti."

Lo zelo dimostrato dal suddetto assessore nei confronti della volontà popolare risulta fin troppo accentuato, al punto tale da farci dubitare che sia derivante unicamente dalla volontà di servire gli interessi cittadini e da far sorgere il sospetto che invece abbia una buona dose di spiegazione nel timore di appannare un'immagine politica altrimenti vincente.

L'analisi della dimensione deliberativa ha restituito dunque un quadro che, anche in questo caso, non risulta particolarmente consono alle potenzialità descritte dai sostenitori di questo strumento.

Le forme di interazione possono essere di natura deliberativa, ma in senso strategico, senza contare che in molti casi le preferenze e gli interessi sono e rimangono soggettivi nonostante le diverse occasioni di incontri pubblici.

Il setting deliberativo non sempre ha facilitato la trasformazione delle preferenze o l'espressione di bisogni condivisi: in parte per colpa degli spazi utilizzati per svolgere le assemblee, ma soprattutto a causa di moderatori che monopolizzavano gli incontri, scambiandoli evidentemente per palchi pre-elettorali, o perché attuavano strategie e tecniche di conduzione del tutto tradizionali, senza alcuna volontà di seguire invece le indicazioni date loro per avvicinarsi a standard deliberativi.

Il livello di comunicazione e di informazione in compenso si è dimostrato più elevato, anche se da questo punto di vista devono ancora essere compiuti alcuni passi avanti, soprattutto relativi alla capacità di fornire un quadro generale di facile lettura relativo allo stato delle finanze comunali e agli impegni di spesa presi dall'ente.

Infine, dal punto di vista pragmatico, le esperienze si sono rivelate efficaci, ma solo dopo essere state depurate di tutto ciò che non poteva essere accolto, e sufficientemente efficienti nonostante alcuni limiti peraltro indipendenti dagli attori politici e amministrativi coinvolti.

5.9 Fattori esplicativi

Autori come Cabannes, Wampler e Goldfrank, hanno sottolineato come l'attivazione e soprattutto gli esiti dei BP dipendano da variabili quali la volontà politica dell'amministrazione, il tipo di supporto ricevuto da parte del personale amministrativo, il disegno istituzionale dello strumento, il grado di autonomia finanziaria e le risorse a disposizione dell'ente locale, il ruolo svolto dalle organizzazioni della società civile e dalle opposizioni politiche presenti nelle istituzioni rappresentative locali.

Nei casi esaminati le discrasie all'interno degli elementi partecipativi e deliberativi, che dovrebbero rappresentare i punti di forza di questi strumenti, sembrano legarsi soprattutto ad alcune di queste variabili, mentre altre rivelano un'incidenza più contenuta.

Dobbiamo aggiungere inoltre come ciascuna delle variabili esplicative qui richiamate interagisca con le altre in misura diversa a secondo del caso preso in considerazione, indipendentemente dagli esiti tutto sommato modesti e le problematiche che hanno accompagnato i BP.

In pratica queste variabili presentano livelli di significatività diversi a seconda del caso preso in esame.

L'analisi effettuata ci ha permesso inoltre di mettere mano alla stessa "lista" di variabili con cui esaminare gli esiti dei percorsi partecipativi individuando rapporti di subordinazione e dipendenza fra le stesse.

In particolare, da quanto abbiamo avuto modo di esaminare attraverso l'analisi delle testimonianze date dagli intervistati, possiamo affermare che in realtà a pesare in maniera preponderante sull'esito di questi processi sono due variabili decisive: l'appoggio ricevuto da parte dei rappresentanti politici (sindaco, consiglieri comunali e assessori) e il ruolo giocato dai cittadini.

Tutte le altre, nonostante abbiano un loro grado di incidenza (che interviene sia sul processo in sé sia sulle possibilità di azione dei suoi protagonisti), possono essere in qualche modo tenute sotto controllo proprio attraverso le prime.

Cerchiamo di spiegare quanto appena affermato fornendo esempi pratici.

Il comune di Grottammare è amministrato, come abbiamo visto, da una lista civica autonoma che nel corso degli ultimi 14 anni è riuscita a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi consiliari e a far

eleggere dunque i suoi rappresentanti alla carica di Sindaco emancipandosi in misura sempre maggiore dalla necessità di negoziare i suoi programmi con altre forze politiche.

La volontà di attivare una gestione amministrativa condivisa con i cittadini ha rappresentato fin dal momento della sua creazione il tratto più caratteristico degli esponenti di questa lista. Incominciando attraverso azioni di consultazione della popolazione sia durante la stesura delle linee programmatiche con cui presentarsi alle elezioni sia nel corso dei mandati elettorali, “Solidarietà e Partecipazione” è approdata, nel 2003, ad una formalizzazione di queste prassi mediante l’adozione del BP.

L’attuale sindaco ricostruisce in modo puntuale questa evoluzione:

“abbiamo iniziato, come dire, beh, me la spiego come una specie di necessità fisica, che poi in realtà era politica...c’erano stati 40 anni di malgoverno, poi la vittoria della destra, quindi un commissariamento: una città distrutta, oltre nelle strutture, anche dal punto di vista culturale e sociale. Una città che non aveva alcuna idea sul futuro, era un grosso quartiere dormitorio dove si comprava a basso prezzo. All’inizio avevamo fatto questo programma elettorale fatto di sogni e volevamo capire se era al livello delle necessità della gente, per questo abbiamo iniziato a fare delle assemblee in giro, per stare in mezzo alla gente, per confrontarci, verificare, valutare. Così iniziammo a capire che si potevano fare delle cose prendendole direttamente dalla gente, da quello che i cittadini ci dicevano, e abbiamo perciò intrapreso un primo percorso nel 1995. Nel 1998 poi andammo alle elezioni: il centro destra, il centro sinistra e noi...gli unici partiti rimasti con noi erano i Verdi e Rifondazione. E vincemmo lo scontro. Capimmo quindi che questo metodo poteva diventare sistema e incominciammo ad articolarlo, era un ascolto selettivo e un embrione di decisione. Infine, nel terzo mandato, nel mio, abbiamo, come dire, strutturato, formalizzato, sempre tenendo in considerazione che in realtà lo statuto non è cambiato, non abbiamo inserito la partecipazione nello statuto comunale.”

(Sindaco Grottammare)

Attualmente questa lista è l’unica forza politica a condurre la gestione del comune, e questa peculiarità, unita ad un percorso che si è sviluppato negli anni entrando nel tessuto cognitivo e procedurale della stessa amministrazione, fa in modo che il percorso partecipativo non risenta di variabili quali ad esempio il supporto che il personale amministrativo dimostra nei confronti del BP, o l’appoggio che lo stesso riceve da parte di altre forze interne alla maggioranza, come le seguenti testimonianze confermano:

“Diciamo che quello che ci dice l’assemblea diventa la nostra politica amministrativa, quindi l’input che riceve l’amministrazione, diciamo la struttura pubblica, la macchina burocratica, è un input che corrisponde a quello che è stato deciso nell’assemblea...io comunque in qualche modo dovrei darglielo, quindi, se proviene da me o dall’assemblea per mio tramite....o io, o la gente è uguale, per loro non cambia nulla”.

(Sindaco di Grottammare)

“Vedi, a Grottammare c’è una forte volontà politica in questo senso, una sorta di patto con i cittadini, la struttura (amministrativa N.d.R.) partecipa marginalmente, la politica forma la sua agenda sulla base della volontà dei cittadini e poi la trasforma in azioni amministrative come se provenisse direttamente dai politici. La struttura agisce magari su uno studio di fattibilità. Il surplus di lavoro diciamo che me lo sobbarco io, poi magari i vigili devono rispondere alle segnalazioni o gli uffici vedere la fattibilità, però sono compiti che hanno naturalmente, quindi, li faremmo comunque. Poi c’è sempre la sollecitazione politica, nel senso che il sindaco fissa l’agenda e spinge affinché si rimbocchino le maniche, ma probabilmente chi lo fa non sa neanche da dove provenga questo lavoro, questi compiti. Siamo fortunati ad avere un sindaco che crede ciecamente in questo percorso e perciò si prende la responsabilità di rispettare le priorità, di sollecitare gli assessori e i vari settori. In fondo, se invece di realizzare A, decisione presa nel segreto delle stanze, realizzano, mettiamo, B fatta attraverso un diverso tipo di decisione, a loro non cambia nulla, sempre una cosa devono realizzare, sempre un intervento devono realizzare.”

(Resp. Uff. Part. Grottammare)

“Beh, devo dire che ormai, anche qui (nella struttura burocratico amministrativa, N.d.R.), nei punti strategici, ci sono persone che da anni sono state abituate, sia ai lavori pubblici, sia all’urbanistica, insomma, ti seguono, si sono abituati, ormai è una pratica consumata”.

(Capo Gruppo Maggioranza, Grottammare)

“Guarda, dal punto di vista degli oneri e degli impegni da fare a me non è cambiato nulla, perché questo genere di pratiche le ho già trovate al momento di essere assunta di ruolo, magari i più anziani...per me non è cambiato nulla. Ti posso dire che io ho lavorato in altri enti e sicuramente posso dirti che qui si lavora di più, ci sono molte più cose da fare, tante sollecitazioni, devi stare attento a come fai le cose, perché comunque un occhio a chi ti guarda da fuori lo devi tenere, quindi anche, non so, gli orari di apertura al pubblico...però in fondo siamo noi al servizio della gente che sta fuori e non il contrario”.

(Resp. Uff. Lav. Pub. , Grottammare)

“Qui c’è molta apertura al pubblico, considera che dovremmo essere aperti due giorni a settimana, ma alla fine lo siamo tutti i giorni, rispetto al BP l’ufficio partecipazione ci porta le liste delle segnalazioni con gli interventi da realizzare e da lì partono i lavori, poi al secondo ciclo di assemblee viene Pierpaolo (uff. part.) e noi gli diciamo quello che è stato fatto, quello che c’è da fare e quello che non si può fare...sinceramente la trovo una cosa molto utile, mette a diretto contatto il cittadino con l’amministrazione, cioè, c’è subito un confronto. Rispetto a quello che mi chiedevi beh, non ti saprei rispondere, io ho seguito la linea che già c’era..”

(Funzionario Uff. Manutenzione, Grottammare)

A Grottammare dunque la durata dell’esperienza e, soprattutto, la forte volontà politica del sindaco, unita al fatto che la maggioranza è retta da un’unica formazione politica, hanno prodotto questo tipo di risposte ai quesiti rivolti sia al personale amministrativo che ai responsabili, nonché ideatori, del BP.

Negli altri casi invece, soprattutto a Novellara e Modena, e in misura minore anche a Priverno, le stesse domande rivolte ai responsabili in carica negli stessi ruoli, restituiscono un quadro completamente diverso, composto da lotte quotidiane da parte degli assessori promotori di questa iniziativa con gli altri esponenti della giunta, di scarsa partecipazione dei consiglieri, di difficoltà degli uffici partecipazione nel trovare risposte e integrazione con il resto della struttura amministrativa.

I casi di Modena e Novellara sono emblematici da tutti i punti di vista: iniziamo da quello relativo alla volontà politica.

“Una difficoltà, all’interno della mia coalizione, è che il BP viene visto e veniva visto come un’esperienza non opportuna, che non serviva, non urgente, perché metteva in difficoltà rispetto ai metodi utilizzati per prendere le decisioni, mi dicevano che non serviva ad un bel niente, credo sia una difficoltà di tipo culturale...”

(Sindaco di Novellara)

“Quello della partecipazione era un elemento che avevamo introdotto noi come componente di Rifondazione Comunista, io personalmente l’ho ritenuta una priorità da andare a cercare di applicare e voglio essere chiaro fin dall’inizio: siamo riusciti a lanciare questa sfida soprattutto perché da parte mia ho buttato in campo la migliore qualità che ho: la passione. Perché per farlo passare in giunta ho dovuto comunque insistere, a tutt’oggi il suo convincimento è parziale, mi ritrovo dalla mia parte in modo abbastanza interessato il sindaco, ma per alcuni assessori le perplessità sono ancora evidenti,

anzi, credo che rimanga qualcuno che spara ardentemente che tutto questo sia comunque una pratica inutile.”

(Ass. BP, Novellara)

“L’unica ragione per cui è stata introdotta questa pratica deriva dalla volontà dell’assessore, dalla volontà politica, lui lo voleva, lo aveva come volontà di partito. Secondo me l’unica volontà era quella politica, ed era quella dell’assessore. Rispetto alla giunta, beh, ogni assessore ha i suoi cavalli di battaglia e li portano avanti in questo modo: “io ti lascio fare questo e tu mi lasci fare quest’altro”, senza una grossa collaborazione....cioè la giunta non gli crea ostacoli, ma neanche grossi favori. Così è stato lo scorso anno e così è andata anche in questo. Tutti i progetti sono portati avanti a compartimenti stagni. Uno dei grossissimi problemi che noi abbiamo è che non c’è una grossa convinzione politica degli assessori.”

(Resp. Ufficio Partecipazione, Novellara)

Un quadro molto simile emerge anche nel caso di Modena, dove l’assessore al bilancio ci fornisce una sintesi sull’azione degli altri rappresentanti politici davvero disarmante:

“Sì, sicuramente il sottoscritto ha compiuto una mossa abbastanza irrazionale secondo la normale rappresentazione della produzione delle politiche pubbliche in un’ottica di teorie dei costi di transazione, tanto per capirci...per usare un paragone direi che io ho riempito solo un secchio col mio potere negoziale, e non ho invece buttato la mia acqua in tanti secchi, cioè in tante politiche diverse...Nella fase di messa in opera ci sono poi tre tipi di strategie: alcuni attori che, come si può dire, la assecondano e la perseguono secondo le capacità che hanno, trovando all’interno una posizione di vantaggio, quindi un presidente di circoscrizione intelligente che dice: “io non conto granché, però, se assecondo questa roba forse guadagno qualcosa”...e questa è la prima strategia, una visione strategica, un comportamento strategico di razionalità limitata di fronte ad una novità che non si conosce in tutto e per tutto, di razionalità limitata; il secondo elemento è invece un atteggiamento, sempre razionale, sempre strategico, che è una sorta di profezia che si auto-avvera: “Io non ci credo, non ci credo, non collaboro, pur non affrontando mai il conflitto apertamente, siccome non collaborerò probabilmente questa cosa fallirà, e poi potrò dire che l’avevo detto...” quindi...la profezia che si auto-avvera nelle organizzazioni complesse è quanto di più semplice ci possa essere, e questo è un secondo atteggiamento; il terzo atteggiamento è invece un boicottaggio esplicito e aperto.....ecco, diciamo che il secondo atteggiamento ha anche un corollario: ridondanza delle informazioni, ovvero assumere atteggiamenti che...ha lo stesso effetto di un boicottaggio del terzo tipo, ovvero che non ti mando informazioni, non faccio nulla...invece in questo caso è il

contrario: io mando troppe informazioni rispetto a quello che faccio. Ecco questi sono entrambe due comportamenti razionali, il secondo rientra nell'alveo di quelli che rispettano e comunque perseguono gli obiettivi dati nella messa in opera di questa politica pubblica, ma, come il terzo gruppo, quelli cioè che la boicottano apertamente, producono, di fatto, la fine, in un qualche modo"

(Ass. Bilancio, Modena)

"Una diffidenza c'è stata, una diffidenza che, all'inizio, era degli organi esecutivi, una diffidenza da parte dei decisori, una volta vista l'impostazione del progetto e la filosofia che c'era alla base, una diffidenza di altrettanti attori istituzionali, in particolare di quelli che ricoprivano funzioni rappresentative, il Consiglio e l'Assemblea di Circostrizione, e lì era proprio una diffidenza generale, sul fatto che si parlasse di partecipazione a Modena...La contestazione principale era che non capivano il motivo per cui si dovesse parlare di partecipazione in questo contesto se lo stesso è una realtà dove la partecipazione c'è, anche se certo, un po' calata, ma insomma, ci sono tanti organismi, tante associazioni..."

(Resp. Ufficio Partecipazione, Modena)

La decisione di introdurre un percorso partecipativo che coinvolge direttamente i cittadini, saltando a piè pari le consuete forme di rappresentanza politica e, soprattutto, i tradizionali canali di raccolta dei bisogni, riassumibili mediante l'attivazione di rapporti "privilegiati" e informali che coinvolgono consiglieri, assessori e rappresentanti dell'associazionismo, oltre ad un nutrito stuolo di figure private coinvolte da legami personali con il rappresentante politico di turno, fa sì che le cariche elettive dell'amministrazione si sentano minacciate e tendano a opporsi, più o meno velatamente, a questo tipo di azioni.

Sono gli stessi capi gruppo consiliari e gli altri rappresentanti politici a manifestare l'esistenza di questo genere di azioni ostative:

"Devo dire che quando fu introdotta questa pratica i cittadini la accolsero con grande entusiasmo, mentre le forze politiche beh....nel 1998 le elezioni portarono una compagine formata da una lista civica dentro la quale comparivano anche alcuni partiti politici, e alcuni videro un po' scemare il loro potere decisionale, come se, facendo partecipare direttamente i cittadini ad alcune decisioni...questa scelta creò problemi: ricordo anche prima, in occasione del primo mandato, questa politica creò problemi, specialmente con quelli che erano del PDS, che poi divennero i DS e che nel secondo

mandato uscirono dal gruppo e si andò alle elezioni in modo separato....alcuni, quando si tratta di perdere potere... non è tanto la questione del marciapiede (ovvero non è l'entità dell'oggetto sul quale si concede una delega di potere decisionale N.d.R.), non è questo. La cosa è più sottile, non si tratta di una divisione a livello di bilancio generale, perché una decisione che riguarda una zona o un paese passa attraverso le assemblee di quartiere e quando torna qui passa attraverso le assemblee del mercoledì, allora su queste assemblee ora l'orientamento è quello di aver ascoltato, moltissimo, e dire che una forza politica anche rappresentativa si deve attenere a quanto emerso da queste assemblee, oppure che quello che è emerso può essere modificato, ma fino ad un certo punto.....dà fastidio, dà molto fastidio”

(C.G. Magg. Grottammare)

“Credo che per i consiglieri ci sia stato un po’ questo discorso di essere superati dal BP, un superamento poteva significare che questo non andava ad arricchire il loro lavoro, ma lo sminuiva...”

(Pres. Circ. II Modena)

“Quando l’assessore ci propose il BP, nei nostri diversi partiti di maggioranza ci sono stati dei mal di pancia....diciamo così...io per prima ero molto preoccupata, soprattutto per le aspettative che si andavano ad alimentare nei confronti dei cittadini. Resta il fatto che poi quello che invece mi ha amareggiato di più in alcuni momenti del percorso è stata la chiusura di alcuni consiglieri di maggioranza, a livello circoscrizionale, questo mi ha amareggiato...tendono a mettersi in cattedra e ad indirizzare, sempre alla ricerca di visibilità. Inoltre nello strumento in sé non ci credevano proprio, pensavano fosse pesante, inutile: cosa dovevano venirci a fare alle assemblee loro, che erano stati eletti...”

(Pres. Circ. I Modena)

“Ho partecipato nel corso del primo ciclo, in quella fase avevo un po’ avuto la responsabilità, datami dal gruppo consiliare di partito, di partecipare alla fase progettuale e all’inizio, poi, una volta avviato, e convinti tutti gli interlocutori, perché anche le circoscrizioni non hanno immediatamente aderito a questa “complicazione”, nel senso che ogni soggetto che partecipa all’amministrazione si ritiene di per sé uno strumento di partecipazione, e quindi c’era la preoccupazione di trovare delle alternative a se stessi, c’era un po’ di...”

D. Mi sta dicendo che erano spaventati perché temevano di essere scavalcati?

R. Sì, c’era sì....”

(Cons. Com. Magg. Modena)

A questa scarsa partecipazione e supporto dovuto alla paura di poter essere scavalcati da questi strumenti di partecipazione diretta si affiancano, come nel caso di Novellara, azioni simili ma dovute in realtà a ragioni opposte: si decide di non collaborare senza porsi alcun problema relativo alla cessione di potere o alla perdita di visibilità perché in realtà si possiede la certezza che tali forme non scalfiscono minimamente i poteri consolidati dell'*establishment*.

L'approvazione formale contenuta negli atti comunali (delibera della Giunta e approvazione del Consiglio Comunale) non è altro che una manifestazione di apparente coesione fatta più per ragioni strategiche che per un reale convincimento circa l'auspicabilità di introdurre un simile strumento:

“Qualcuno all'interno del gruppo non è ancora molto convinto, perché è come se non ci credessero, c'è sempre qualche dubbio, è ovvio poi che se si decide una linea deve essere quella, non è che puoi far vedere che all'interno del gruppo esistono dubbi, perplessità o pareri contrastanti, altrimenti quelli degli altri gruppi....però all'origine sì, diciamo che erano poco convinti.”

(Capo Gruppo Magg. Novellara)

“Questa è un'operazione che quegli stessi della maggioranza che la appoggiano non ci credono...”

D. Come fai a dire che non ci credono?

R. Non ci credono perché lo so, perché lo senti parlando con loro, non ho mai visto altri assessori partecipare alle assemblee, ti sembra normale che un tuo collega non partecipi anche se durante le assemblee vengono toccati temi che lo riguardano? Preferiscono andare a giocare a calcetto piuttosto che venire alle assemblee...

D. Ma scusa, se non ci credono perché ti lasciano fare?

R. Beh, ti lasciano fare perché ci sono degli equilibri interni...tu mi lasci fare questo e io non ti rompo più di tanto sulle tue cose...

D. E non si pongono il problema che con questo strumento potrebbero perdere visibilità o potere di rappresentanza?

R. No, assolutamente. Guarda, sono talmente sicuri di vincere che non si pongono proprio quel problema....loro anche verso questo assessore di RC fanno un discorso del genere: “vabbè, ha il 10%, ma non ci rompe mica le scatole, teniamocelo, in fondo a noi serve...” è questo!

D. E se sottovalutassero questa eventualità?

R. No, assolutamente. Guarda, il problema è che chi lo propone dice subito che può essere scelta una sola proposta, quindi magari su 50 ne vince una e le altre 49 vengono scartate, quindi comunque ci sono cittadini insoddisfatti e questo non è che ti porti tanti benefici...perché la gente ci rimane male”

(C.Min. Novellara)

Vi è poi la riluttanza, in alcuni casi, a discostarsi dalle tradizionali forme “pubbliche” di contatto fra politico e cittadino: le assemblee di BP spesso hanno messo in difficoltà i politici che vi partecipavano poiché stridevano con la classica assemblea-comizio alla quale evidentemente questi erano abituati.

“l’altro aspetto di fondo poi è quello di condivisione politica...naturalmente ci sono delle resistenze, non tanto in termini di volontà sui massimi sistemi, quanto più resistenze sugli spazi....perché è evidente che come le associazioni hanno voglia di parlare direttamente con l’assessore, così l’assessore ha voglia di interpellare direttamente le associazioni o i singoli cittadini, non vede tanto di buon occhio un’assemblea in cui venga privato di questa cosa, infatti le prime volte che hanno partecipato si sono accorti che i cittadini non volevano ascoltare, volevano parlare loro, e questo insomma un pochino non è stata recepito bene...”

(R.U.Rag. Novellara)

Quanto riportato in relazione al supporto delle altre compagini governative e consiliari, in quei casi in cui l’introduzione del BP ha corrisposto essenzialmente con la volontà di un determinato partito politico (Rifondazione Comunista) che compone la coalizione di maggioranza, può essere rintracciato anche rispetto alla risposta proveniente dalle strutture burocratiche dell’amministrazione.

“Bisogna poi convincere tutti quelli che sono i responsabili di settore e tutta quella che è la macchina comunale, se non riesco a fare questo nel giro di qualche anno il progetto fallisce. Se non ci fosse stato il supporto del ragioniere capo non sarei riuscito a fare il BP, e comunque le altre, le altre parti della struttura, non riescono proprio a farlo, oppure lo vivono come una scocciatura”

(Ass. BP, Novellara)

“Mah, guarda io ho un problema grosso, che avevo riscontrato lo scorso anno, e che penso che in questo sia addirittura peggiorato, e che, credo, se non risolviamo questo problema... è il problema dei responsabili di settore, cioè a mio avviso lo vedono solo come un onere ... quindi o ci sono i tecnici del comune che si impegnano veramente, soprattutto nella fase dei tavoli di fattibilità, e si riescono a

rendere conto che comunque al cittadino bisogna in qualche modo rispondere, oppure...” (Resp. Uff. Part. Novellara).

I problemi di natura burocratico - organizzativa sembrano derivare dal fatto che spesso gli uffici che gestiscono materialmente le fasi di attivazione e gestione dei BP sono inseriti nell'organigramma comunale in qualità di strutture di natura politica, legate direttamente all'assessore o al sindaco, e per questo vengono percepiti come “altro” rispetto ai settori ordinari, determinando difficoltà nel loro inserimento e nell'interazione con gli uffici tradizionali:

“Innanzitutto il fatto che ti inserisci in un'amministrazione nuova, presentando un progetto nuovo, sul quale non c'era non solo esperienza qui nel nostro Comune, ma non c'erano neanche esperienze di riferimento, no c'era una cultura di fondo su questo strumento del BP, quindi le contestazioni di fondo da parte dei dipendenti, che si chiedevano cosa mai elaborasse questo ufficio, che tipo di proposte propone...è stato necessario, prima di tutto, costruire un universo culturale di riferimento, abbiamo comunque fatto tantissimi incontri, però...non risulta facile una costruzione del genere...tieni poi conto che un ufficio di staff ha dei poteri limitati nel confrontarsi con strutture dirigenziali”

(Resp. Uff. Part. Modena)

“Se il processo riuscisse anche a integrarsi con la struttura, finché vai a parlare con i politici, è una cosa, ma se devi chiedere o pretendere delle cose da un capo di settore...tanti auguri! Per una che è esterna e che per loro non è niente.....cioè, ti lascio immaginare....come faccio io a pretendere che il responsabile delle opere pubbliche mi dia delle risposte.....a te! Che sei un co.co.co.!”

(Resp. Uff. Part. Novellara)

“Qui da noi è evidente che il ruolo dominante sia quello politico ma che poi se non trova un supporto nella struttura, sia professionalmente che anche a livello di disponibilità, perché l'amministrazione pubblica tende a replicare i meccanismi che già conosce, e questo invece è uno strumento nuovo...”

(Resp. Uff. Ragioneria Novellara)

Questo stesso deficit di autorità dell'ufficio preposto alla gestione del BP nei confronti degli altri settori amministrativi è stata riscontrata non solo a Modena e Novellara, ma anche a Priverno:

“Un altro problema che abbiamo avuto è stato quello che purtroppo, essendo un ufficio giovane dobbiamo appoggiarci molto alle altre strutture, alla segreteria del sindaco, alla ragioneria....e quindi ci sono alcuni uffici che collaborano benissimo, mentre altri che già di per sé...beh, come dire...già trova difficoltà un assessore a rivolgersi a questi uffici, c’è un po’ più da sudare, perché tanti vedono il BP come un’arma a doppio taglio, alcuni addirittura invece fanno finta di non vederci, c’è un responsabile quassù...ecco fa proprio finta che non esistiamo. E non è che sono critiche che ci fanno, sono proprio loro che sono un po’, come dire, distanti da questa nuova forma”

(Resp. Uff. BP Priverno)

Abbiamo avuto modo di raccogliere dunque numerose testimonianze circa la mancanza di un vero e proprio supporto che questi strumenti ricevono non solo da parte delle forze politiche, ma anche degli apparati burocratici che compongono la struttura amministrativa.

Lo strumento è visto con estrema circospezione da parte delle forze politiche, che lo ritengono un meccanismo in grado di rompere o comunque creare delle fratture importanti in quelli che sono i tradizionali canali di rappresentanza degli interessi. Nella realtà troviamo dunque una lettura molto lontana da quel ruolo “integrativo” che dovrebbe caratterizzare le arene deliberative. I politici temono la visibilità che i promotori di questi strumenti possono conquistare proprio attraverso la loro attivazione, si mostrano apparentemente favorevoli, ma sostanzialmente il loro contributo tende a mitigare la portata decisionale attribuita a questi meccanismi, a edulcorarne le potenzialità e i possibili effetti, a ridurre il potenziale innovativo.

Questo si riflette direttamente su alcuni dei limiti di natura deliberativa e partecipativa che abbiamo individuato nei precedenti paragrafi, primi fra tutti quelli relativi allo scarso potere che ai cittadini viene affidato in termini di contributi sulle scelte strategiche dell’ente, nonché sulla possibilità di contribuire alla stesura delle regole che fissano il campo di azione in cui queste procedure possono muoversi.

La questione della rappresentanza, o meglio del rapporto fra rappresentanza e partecipazione, viene utilizzata quale richiamo di alto profilo fatto in nome della difesa degli stessi contenuti normativi della democrazia, ma in realtà nasconde un interesse molto meno “etico”, ovvero la difesa di un’autonomia dei rappresentanti politici nei confronti del proprio elettorato, un’autonomia alla quale la discussione

delle decisioni governative fatta mediante la convocazione di incontri pubblici e la delega di poteri decisionali “dà fastidio”, indipendentemente dalla sua effettiva ampiezza.

Molti degli intervistati (sia della maggioranza che delle forze di opposizione) hanno manifestato una posizione riassumibile nella difesa di una rappresentanza, la loro, che non poteva trovare alcun limite in azioni partecipative, anche se di carattere consultivo. “Siamo noi gli eletti, per quale ragione attivare anche questo genere di iniziative?” è il motto di molti personaggi politici che hanno in qualche modo avuto a che fare con i BP esaminati.

E' ovvio come con simili premesse anche il disegno istituzionale con cui vengono, di fatto, attuate queste pratiche non possa che presentarsi quale struttura di modesta entità, in cui le potenzialità che all'origine caratterizzano questi strumenti vengono ridotte all'osso. I limiti trovati in questa variabile dipendono dunque direttamente dalla scarsa volontà politica, ovviamente considerata in senso generale e non relativa alle singole figure che “premono” per introdurre i BP fra i meccanismi di *policy making dell'ente*.

In apertura del presente paragrafo abbiamo notato come il forte ridimensionamento relativo sia al disegno istituzionale che agli effetti dei BP dipenda non solo da questa mancanza di volontà da parte della compagine politica alla guida dei singoli enti locali, ma anche da alcune caratteristiche provenienti dalla società civile e dagli stessi cittadini ai quali questi strumenti si rivolgono.

Ricostruendo il ruolo avuto dalle organizzazioni della società civile nell'evoluzione dell'esperienza di Porto Alegre è stato sottolineato come l'UAMPA, un'organizzazione ombrello che riunisce associazioni territoriali simili ai nostri comitati di quartiere, non solo abbia, di fatto, coniato il termine BP, ma si sia messa in evidenza quale attore di primo piano nell'introduzione di questa procedura e, soprattutto, nella sua evoluzione. Questa associazione, infatti, non si è limitata ad un'azione di pressione nei confronti della politica ai fini dell'attivazione del BP, ma negli anni ha consolidato la sua presenza all'interno delle assemblee locali e del COP, trovando modo di far sedere un suo rappresentante permanente in tale consiglio.

In Italia la società civile (in questo caso rappresentata da fondazioni, associazioni quale la RNM, frange dei movimenti legate all'universo altermondialista) ha contribuito nel diffondere la conoscenza di questo strumento e a dare avvio ad alcune sperimentazioni, ma a questo forte impegno in termini di

diffusione non è seguito un altrettanto deciso intervento al momento della realizzazione in termini di partecipazione.

A parziale giustificazione di questo atteggiamento dobbiamo sottolineare come i BP in realtà si rivolgano al cittadino in quanto tale e non quale membro di corpi intermedi, perciò già nel dna dello strumento si scorge una certa riluttanza per il ricorso alla partecipazione di attori che in qualche modo rappresentino interessi collettivi o diffusi. Ciò non toglie che anche in quei casi in cui si sia cercato in qualche modo di richiamare su questi strumenti l'attenzione della società organizzata, in parte anche per rispondere alla necessità di conferire credibilità a queste pratiche mediante la ricerca di numeri (si legga partecipanti) con cui giustificare il proseguimento della stessa, la risposta delle associazioni ha deluso le aspettative.

A mostrare un certo interesse, sono stati soprattutto quei gruppi raccolti in comitati civici o in organizzazioni di vicinato, quali ad esempio i comitati di quartiere, organizzazioni i cui interessi si legano maggiormente alle questioni micro-territoriali e ai bisogni dei partecipanti in qualità di cittadini/residenti, mentre nulla o pressoché tale si è rivelata la risposta proveniente da associazioni ricreative, ludiche o culturali, che pure molto potrebbero dire all'interno di un'arena come quella rappresentata dai BP.

I BP sono stati giudicati dal mondo dell'associazionismo, generalmente inteso, più come arene nocive ai suoi interessi che come strumenti in grado di fornire un valore aggiunto ai rapporti con le pubbliche amministrazioni. Le interviste hanno restituito risposte piuttosto uniformi in merito. Ad emergere è stata soprattutto la diversa modalità utilizzata dalle associazioni per perseguire i propri interessi rispetto a quella proposta dai BP, una modalità che si basa su rapporti privilegiati intrattenuti con il singolo personaggio politico:

“le abbiamo contattate, abbiamo addirittura fatto un pre incontro ad hoc, a maggio, in cui abbiamo chiamato tutte le associazioni e abbiamo detto: “ signori guardate che quest’anno il BP è aperto anche a voi, l’anno scorso non vi abbiamo dato questa opportunità, quest’anno ve la stiamo offrendo...” già erano poche, pochissime quelle che sono venute al primo incontro, meno ancora quelle che poi in effetti sono venute a fare proposte...e le associazioni, quelle sportive in primis, sono realtà che a Novellara avrebbero mosso...cioè sarebbero potute uscire proposte... le realtà

associative però hanno un loro referente, e questo referente ha i contatti giusti per ottenere quello che interessa”

(Resp. Uff. Partecipazione Novellara)

“Le associazioni tendono a muoversi singolarmente, e anche il trovarsi assieme per loro è un po’....cioè, ciascuna di loro segue il proprio canale....conosco l’assessore, vado là, ci parlo...tanto mi ascolta...insomma, preferiscono usare questo canale”

(Resp. Uff. Ragioneria Novellara)

“Tutte le abbiamo chiamate: AVIS, Pro Loco, tiratori con l’arco, tutte....secondo me sono auto referenziali, poi adottano altri canali...da me vengon poco, loro hanno l’abitudine di andare o dal sindaco o dal loro assessore di riferimento quando hanno delle esigenze proprie....scavalcano i canali partecipativi e si rivolgono direttamente alla figura più utile...”

(Ass. BP Novellara)

Questo genere di opinioni sul ruolo ricoperto dalla società civile è stato ritrovato anche negli altri casi analizzati, con l’unica eccezione rappresentata dal caso modenese, in cui le associazioni sono state chiamate a partecipare attraverso un percorso parallelo di ascolto e consultazione che ha avuto luogo nelle consulte comunali. Priverno e Grottammare hanno restituito un profilo simile a quello di Novellara, anche se in queste cittadine i comitati di quartiere hanno svolto tutto sommato più attivo rispetto al comune reggiano. Per tutte le altre forme di organizzazione rintracciabili all’interno del contenitore definito col nome di società civile, l’analisi sembra essere la stessa e può essere tradotta in una sostanziale indifferenza per questo genere di pratica, almeno dal punto di vista della possibilità di parteciparvi.

Giungiamo infine all’ultimo elemento i cui tratti peculiari assumono un peso non certo trascurabile nella spiegazione delle cause che determinano uno scostamento così pronunciato fra aspetti teorici e verifica empirica: ci riferiamo alla partecipazione dei cittadini.

Scarsa in termini di percentuali, limitata se vista dal punto di vista delle proposte, strategica in termini di modalità di azione adottate per presentare queste proposte.

In alcune occasioni abbiamo avuto la sensazione che i BP proseguano grazie alla passione per questo tipo di strumenti, e per il disegno teorico che li giustifica, di uno sparuto gruppo di singoli attori dei

quali fanno parte, oltre ai responsabili degli uffici partecipazione, al rappresentante dell'esecutivo e a qualche impiegato comunale dotato di un particolare senso civico relativo all'azione delle amministrazioni e ai doveri verso i cittadini, un piccolo gruppo di residenti interessati alle sorti del proprio territorio.

Le testimonianze dei portavoce restituiscono tutta la fatica richiesta dal compito di "attivare" gli altri concittadini:

"All'inizio ho fatto una certa fatica proprio nel coinvolgere le altre persone, ho dovuto proprio andare casa per casa, dicendo che poteva essere una cosa che avrebbe interessato tutti, sai sono tutti capaci a lamentarsi, però poi quando c'è da muoversi...ho chiesto loro di appoggiarmi, magari unendoci....sai, l'unione fa la forza, però ecco, credo che la gente sia molto disinteressata, molto lenta... si lamenta ma più di tanto non si muove, e a me dispiace, perché dobbiamo essere sempre così pochi a presentarci, a partecipare"

(Portavoce Grottammare)

"Sono il portavoce della mia zona da quest'anno. Io i miei paesani li ho avvertiti, mi sono preso la briga di passare un giorno prima, casa per casa per avvertire, facendo da me un opuscolo, per dire quali cose erano state approvate dai tavoli, molti non hanno partecipato per pigrizia, o per ignoranza, in senso buono, cioè perché pensano che tanto non succede mai nulla, quindi preferiscono stare al bar o a casa a vedere la televisione..."

(Portavoce Novellara)

Questa scarsa predisposizione alla partecipazione, nonostante le critiche che gli stessi cittadini rivolgono nei confronti dei loro amministratori, accusati di arroccarsi nei loro "palazzi", viene vissuta con frustrazione da parte di quegli stessi politici che in realtà ambiscono a costruire un nuovo tipo di rapporto con i loro elettori:

"Il principale limite di fondo è che è un'operazione dall'alto verso il basso, l'impulso che la genera è dall'alto e quindi se c'è un rallentamento qui l'esperienza si blocca, non c'è nessuna spinta dal basso, muore senza che nessuno se ne accorge perché non è radicata, è un'iniziativa nuova..."

(Sindaco Novellara)

Veniamo infine alla durata temporale delle esperienze e ai suoi effetti sulle stesse: come abbiamo visto il Comune di Grottammare corrisponde al caso più longevo di BP presente in Italia. Nonostante si siano potuti registrare dei limiti di natura partecipativa e deliberativa anche in questo contesto, Grottammare rappresenta senza alcun dubbio il caso più interessante rispetto agli esiti virtuosi prodotti dalla sperimentazione di queste pratiche. Nel corso di 5 anni di implementazione formale del BP e di circa 15 di attivazione informale di pratiche partecipative generalmente considerate (ascolto attivo, progettazione partecipata, assemblee consultive, etc), questo comune ha avuto modo di superare alcuni ostacoli la cui portata può effettivamente ridimensionare gli esiti virtuosi attribuiti a questo strumento, primo fra tutti quello rappresentato dalla scarsa predisposizione dimostrata dall'apparato burocratico dell'ente nel recepire nuove forme di comportamento derivanti dall'adozione di un processo i cui presupposti si basano sull'informazione, la trasparenza e la rendicontabilità delle azioni amministrative.

Anche in questo caso però dobbiamo constatare come gli effetti positivi derivanti dalla durata temporale siano stati possibili solo e unicamente grazie alla stabilità e alla continuità avutesi nella gestione politica del comune in questione: in poche parole dobbiamo riconoscere come, senza la presenza di figure politiche in ruoli chiave dell'amministrazione disposte a sostenere attivamente simili pratiche, un BP non potrebbe protrarsi unicamente in forza del suo valore intrinseco quale pratica di buon governo.

A riconoscere palesemente questa considerazione sono le stesse figure chiave appena accennate che arrivano addirittura a definire questo strumento come una politica "dopata", incapace di trovare le energie necessarie per proseguire in qualità di percorso istituzionalizzato e interiorizzato.

Sindaci, consiglieri, presidenti circoscrizionali, nonché responsabili degli uffici BP, non hanno mancato occasione per mostrare attraverso le interviste le lotte quotidiane combattute per far andare avanti la sperimentazione di questo strumento, le difficoltà politiche e burocratiche che ad ogni passo accompagnavano la sua implementazione, i tentativi di boicottaggio, più o meno velati, più o meno "educati", fatti affinché tale genere di pratiche venisse in qualche modo affossato.

E' chiaro come in simili contesti anche la prosecuzione, e quindi la variabile rappresentata dalla durata temporale, sia in grado di generare effetti positivi solo se accompagnata dalla giusta spinta politica.

Caso emblematico risulta essere quello di Pieve Emanuele, comune in cui un cambiamento di colore dell'amministrazione ha inevitabilmente comportato l'interruzione di un'esperienza di BP avviata da circa 4 anni e che, fino a quel momento, aveva restituito risultati non certo modesti.

5.10 Gli effetti prodotti dai Bilanci Partecipativi.

Nella parte riservata all'inquadramento teorico della nostra ricerca abbiamo sostenuto l'ipotesi che l'introduzione di strumenti deliberativi e partecipativi all'interno di un contesto come quello riprodotto dalle attuali democrazie rappresentative potesse generare effetti virtuosi in grado di aumentare la qualità di tali regimi.

A sostegno di questa ipotesi abbiamo presentato le tesi di autorevoli studiosi contemporanei quali Carole Patenam, Sidney Verba, Jurgen Habermas, Benjamin Barber, appoggiandoci inoltre sulle spalle di giganti del pensiero sociologico, politologico e filosofico quali J. S. Mill e Alexis de Touqueville.

Nel tentativo di rendere palesi le ragioni che hanno spinto a concentrare la nostra analisi sui BP abbiamo inoltre attinto alle ricerche di un gruppo di studiosi europei e sudamericani che, dati alla mano, hanno dimostrato la validità di questi strumenti, non solo da un punto di vista teorico, ma soprattutto a livello empirico, verificando come, soprattutto nel caso di Porto Alegre, i BP abbiano davvero raggiunto le premesse virtuose che supportavano teoricamente le ragioni di una loro implementazione.

Fra gli effetti teorizzati ed effettivamente riscontrati in queste ricerche figurano l'*empowerment* della cittadinanza, la lotta alla corruzione e al clientelismo, la maggiore efficacia ed efficienza delle decisioni amministrative, la maggiore trasparenza delle azioni compiute dagli apparati burocratici, l'instaurazione di un nuovo rapporto di fiducia fra rappresentanti e rappresentati con tutte le

conseguenze che questo può comportare in termini di *accountability* e *responsiveness*, la ricostruzione di legami sociali e di uno spirito civico.

Il quesito a cui dobbiamo tentare di rispondere a questo punto del nostro lavoro è perciò il seguente: nonostante le palesi difformità fra disegno normativo e pratica descrittiva, i BP presi come esempi all'interno della nostra ricerca sono stati capaci di produrre un qualche riscontro positivo rispetto agli effetti virtuosi appena menzionati?

A questa domanda ci sentiamo, seppur in modo sommesso, di poter rispondere affermativamente.

Le ragioni di tale risposta non sono certo da rintracciare in evidenze empiriche eclatanti e incontrovertibili, quanto piuttosto in una quantità di piccoli dettagli che racchiudono grandi potenzialità.

Iniziamo dal descrivere quelle relative ai rappresentanti politici: l'introduzione dei BP ha comportato una ridefinizione delle abituali prassi con cui questi usavano rivolgersi ai cittadini. Non più assemblee pubbliche in cui, mi si perdoni l'ossimoro, si assisteva ad un dialogo monodirezionale fatto di promesse e buoni propositi rivolti ai cittadini da parte dei loro rappresentanti politici. Non più arroccamenti nelle sedi istituzionali in attesa della lamentela del cittadino di turno. Istituito un BP i politici sono stati costretti a rimettersi in gioco, ad andare sul territorio, affrontando i cittadini sul loro terreno, subendo critiche e richieste avanzate anche in toni che rasentavano l'ultimatum. Il contraccolpo è stato duro, ma in questo modo si sono gettate le premesse per recuperare le degenerazioni dovute ad una latitanza territoriale che durava ormai da anni.

In tutti i casi esaminati, salvo quello modenese, politici e cittadini si sono trovati in accordo nel riconoscere a questo strumento il merito di aver riaperto un dialogo dopo almeno un decennio trascorso nella reciproca indifferenza.

Per Modena dobbiamo invece aprire una parentesi, poiché in questo comune la presenza territoriale delle istituzioni non sembra aver incontrato flessioni di particolare rilievo, e per questa ragione il BP è stato interpretato da molti politici locali non solo come uno strumento che si andava ad aggiungere ad una prassi ormai consolidata, ma anche, per alcuni di loro, come una pratica inutile e quasi "offensiva", poiché, di fatto, andava a replicare meccanismi ormai consueti e perfettamente metabolizzati.

In questo caso le interviste somministrate ai consiglieri comunali e circoscrizionali e ai presidenti delle varie circoscrizioni non potevano restituire commenti più omogenei.

“Diciamo così, che volendo essere buoni, questo (il BP N.d.R.) poteva essere, da un punto di vista metodologico, quindi non di sostanza, uno strumento in più a quella che era già una sorta di prassi collaudata, un plus che poi non so in realtà cosa abbia portato...faccio fatica ad immaginarlo... Avevo la sensazione che si volesse dare un vestito nuovo a un qualche cosa che qui si faceva da sempre.”

(Cons. Mag. Circ. II)

“Ricordo che nel corso di un’assemblea consiliare un consigliere dei DS disse che questa proposta andava fatta in ambienti privi di democrazia, e siccome qui la democrazia esiste, questo BP non poteva che non servire a nulla...come se il voler introdurre questa pratica screditasse il contesto in cui la si introduceva, lo facesse apparire non democratico.....”

(Cons. Min. Circ. II)

“Come iniziativa posso anche capirla, ma se posso permettermi di rivolgere una critica rispetto alle modalità di attivazione, devo dire che questo BP lo si poteva fare utilizzando gli strumenti che avevamo già, che erano in parte già conosciuti dalle persone, in modo tale che anche chi comunque ha già una storia di partecipazione, si possa inserire in questo nuovo progetto.”

(Cons. Mag. Circ. III)

“A dir la verità mi sembra una cosa buona, anche se, per dirla tutta, forse era un po’ un doppione”

(Cons. Min. Circ. III)

Queste sono ovviamente alcune delle frasi chiave sulle quali ci siamo basati per trarre le nostre conclusioni, ma anche gli altri intervistati hanno fornito risposte che riportavano un messaggio molto simile se non nella forma sicuramente nella sostanza del contenuto, ad esclusione, ovviamente, dell’assessore al bilancio, del responsabile dell’ufficio partecipazione e della presidentessa dell’unico municipio che, nonostante la sospensione a livello comunale, ha comunque continuato a gestire parte del budget riservato alla sua circoscrizione mediante questo strumento.

Le cause che hanno condotto alla sospensione del BP a Modena, seppur formalmente rintracciabili in ragioni di natura organizzativa, devono però essere sostanzialmente ricondotte a motivi politici, fra i

quali spiccano non solo l'attrito fra i diversi livelli polico-amministrativi (in questo caso comune vs. circoscrizioni), ma anche, andando un po' più a fondo nell'analisi, una concreta sfiducia nelle potenzialità di uno strumento verso il quale non si nutre alcuna simpatia, e anzi, viene addirittura percepito quale elemento irrispettoso nei confronti di una tradizione, di un territorio e di intere generazioni di rappresentanti politici che hanno fatto della partecipazione e dell'apertura istituzionale verso i cittadini il loro vessillo.

La somma di queste due concause ha generato una scarsa collaborazione a livello centrale fra gli esponenti del consiglio municipale e della giunta, e a livello locale fra i rappresentanti circoscrizionali e i fautori di questo strumento. La conseguenza è stata un'errata gestione delle assemblee, che ha portato ad una sovrapproduzione delle proposte da vagliare, con un conseguente intasamento degli uffici preposti a questo compito.

Risultato: impossibile giungere ad una rendicontazione accurata e ad un'analisi di fattibilità capace di rispondere a tutte le proposte.

La lettura data dall'assessore al bilancio e riportata integralmente nei paragrafi precedenti non poteva essere più cinicamente esatta: un eccesso di solerzia accompagnato ad una volutamente erronea interpretazione delle "regole del gioco" ha, di fatto, condotto al blocco del meccanismo partecipativo.

Chiusa questa doverosa parentesi riservata al caso modenese, ritorniamo ora sugli effetti prodotti dall'implementazione dei BP.

Abbiamo accennato al merito di questo strumento nel riattivare un percorso di avvicinamento e di dialogo fra politici e cittadini.

I politici di lungo corso che hanno accolto favorevolmente questo genere di pratiche ci confidano che erano anni che non si vedevano più assemblee sul territorio, e che la forza intrinseca dovuta alla possibilità per i cittadini di svolgere un ruolo attivo, ha davvero rappresentato un impulso positivo per ricucire uno strappo ormai divenuto impossibile da far passare inosservato.

Ovviamente questo riavvicinamento comporta delle responsabilità per coloro che intendano impegnarsi in prima persona nella partecipazione alle assemblee, e questo non può che andare in direzione di quell'*accountabilty* e di quella *responsiveness* che abbiamo in più di un'occasione

richiamato quali effetti virtuosi, trattando di BP, e di dimensioni da recuperare se citati, più in generale, in tema di qualità democratica.

La solerzia ai limiti della scelleratezza politica, rappresentata dall'assessore privernate che blocca i tradizionali compiti dei dipendenti comunali per giungere alle assemblee con le proposte analizzate a costo di lasciare in sospeso altre "questioni importanti", ne è un esempio paradigmatico.

Senza arrivare a simili esagerazioni abbiamo constatato in tutti e quattro i casi come l'innescare un percorso che abbia come obiettivo l'assunzione di un impegno formale dell'amministrazione nel realizzare un certo numero di proposte avanzate dai cittadini, comporta inevitabilmente per i rappresentanti politici un impegno concreto sia in termini di responsabilità che in quelli di rispondenza (ovvero di capacità di risposta a quelle stesse richieste nate dalla partecipazione).

La dimensione pubblica del processo crea in questo modo le condizioni necessarie affinché i rappresentanti della classe politica che si assumono l'onere di avviarne la gestione, agiscano responsabilmente, in modo tale da poter render conto dell'effettivo operato della struttura amministrativa senza doversi trincerare in giustificazioni aleatorie.

La preoccupazione per le conseguenze in termini di immagine e di credibilità paventata nel corso delle interviste dai diversi rappresentanti politici è chiara, così come ad emergere è la funzione di verifica in termini di *responsiveness* assegnata a questo strumento:

“Mi ritengo un facilitatore, nel senso che cerco di fare in modo che i progetti vincitori riescano ad andare in porto nel minor tempo possibile; l'altra cosa è che non dimentico mai personalmente l'effetto di analisi di questo percorso partecipato, perché la banca progetti che si mette insieme mi serve per valutare se le cose del programma elettorale o delle fasi successive abbiano corrispondenza o meno, se hanno rappresentato un buon ascolto o se per caso ci sono idee ulteriori o aggiornamenti ulteriori da promuovere; lo vedo come un processo di verifica e di aggiornamento”

(Sindaco di Novellara)

“Abbiamo iniziato a fare delle assemblee sul territorio per stare in mezzo alla gente, per confrontarci, per verificare, per valutare bisogni ed esigenze, e spesso queste esigenze non combaciavano con quelle che ritenevamo fossero prioritarie...”

(Sindaco di Grottammare)

“Per il quartiere ci impegniamo a fare almeno la proposta più votata, ora ad esempio stiamo concludendo, sotto la neve, un’opera che devo finire e che era emersa nel quartiere Centro Storico, si tratta di una rampa.....inoltre a livello cittadino ci impegniamo a realizzare le tre richieste più votate, ma è chiaro che a volte qualcosa salta, perché ci sono delle tempistiche per i finanziamenti, se presenti le richieste e, mettiamo il caso, arrivano prima i fondi destinati alla seconda, inizi con quella, l’importante è che si riesca a realizzarle”

(Sindaco di Grottammare)

I BP hanno quindi generato delle azioni da parte dei rappresentanti politici e degli amministratori che vanno in direzione di una maggiore responsabilità politica e di una più forte corrispondenza fra azione politico-amministrativa e aspettative dei cittadini.

Non possiamo ovviamente dimenticare i limiti di natura deliberativa e partecipativa riscontrati nell’analisi dei nostri casi, ma dobbiamo riconoscere che, malgrado queste tare piuttosto importanti, l’introduzione di simili pratiche ha comportato anche la presenza di elementi che si dirigono verso quegli effetti virtuosi rintracciati dai loro sostenitori.

Un secondo effetto positivo, attinente alla dimensione politica, risulta essere quello relativo alla stabilità e alla continuità di questo sistema, favorita, in base alle nostre ipotesi, mediante l’introduzione di meccanismi partecipativi.

Un sistema stabile è un sistema dotato di una forte legittimazione derivante, secondo le tesi di Diamond e Morlino, dall’aver soddisfatto le aspettative dei cittadini.

Se si accetta questo sillogismo, e lo si trasla a livello locale, possiamo allora affermare che un’amministrazione che veda rinnovato il suo mandato nel corso del tempo sia sinonimo di un forte grado di legittimazione ricevuto da parte dei suoi elettori, e dunque di soddisfazione di questi ultimi espressa sotto forma di parere favorevole manifestato attraverso lo strumento elettorale.

Rispetto ai nostri casi, gli unici comuni che abbiano affrontato una verifica di questo genere, sono stati quelli di Grottammare e di Priverno, e in entrambe queste realtà gli schieramenti che avevano avviato un percorso di BP hanno visto confermarsi la fiducia dagli elettori.

La questione che balza immediatamente agli occhi è però quella di riuscire ad isolare il peso specifico costituito dalla pratica partecipativa all’interno delle innumerevoli iniziative e dei molteplici strumenti a disposizione dell’amministrazione per soddisfare le aspettative dei suoi cittadini, in modo tale da

poter stabilire se, in effetti, la variabile “stabilità” si possa porre in un rapporto di correlazione diretta e significativa rispetto alla variabile “bilancio partecipativo”.

Non esistono ovviamente elementi quantitativi certi e incontrovertibili per stabilire l'eventuale esistenza di questa correlazione, e riteniamo che per quanti sforzi si possano compiere al fine di tentare di darne un'analisi “scientifica”, ciò che risulterebbe non sarebbe altro che una conferma del principio di Heisenberg, riassumibile nella constatazione che per livelli crescenti di precisione cresce in modo analogo l'approssimazione sulla conoscenza dello stato del sistema osservato.

Preferiamo dunque puntare su evidenze empiriche fondate non sulla ragione ma sulla ragionevolezza.

Nel caso di Grottammare possiamo dare una risposta sicuramente affermativa basandoci su due fatti: il primo è che l'attuale lista civica alla guida dell'ente ha ottenuto per ben quattro elezioni consecutive la fiducia dei cittadini, nonostante la stessa si sia “emancipata” nel corso di questo periodo dai tradizionali schieramenti partitici. Il presentarsi da sola avrebbe potuto infatti costituire un rischio maggiore rispetto a quello di proseguire rinnovando le alleanze esistenti in vista di una nuova tornata elettorale. Il secondo è che tale esigenza di emancipazione fonda le sue ragioni proprio sulla centralità che ha assunto per questa lista civica la possibilità di dar corso ad una politica basata sulla partecipazione e l'interazione con i cittadini, a fronte di un sostegno molto più blando dato invece a questo indirizzo programmatico da parte dei partners con i quali fino a quel momento aveva stretto alleanza. Nei contenuti dei programmi elettorali così come in quelli dei documenti amministrativi quali le delibere di Giunta e quelle Consiliari, i temi della partecipazione, del dialogo con i cittadini e della concretezza dell'azione amministrativa figurano come assi portanti dell'intera infrastruttura “intellettuale” di questo soggetto politico, e in particolare il ruolo occupato dal BP all'interno di tale produzione è preponderante.

Siamo perciò di fronte ad un caso in cui non solo un gruppo di attori politici raccolto attorno ad una sigla rappresentativa riceve per ben quattro volte la maggioranza dei voti del corpo elettorale, ma ottiene questo risultato in virtù della centralità data ad un nuovo modo di intendere i rapporti fra rappresentanti e rappresentati, il cui simbolo risiede in un percorso concreto: il bilancio partecipativo.

Se rispetto al caso di Grottammare i dubbi circa l'azione stabilizzatrice del BP possono assumere solo un carattere residuale, la stessa affermazione non può essere avanzata con identica certezza per quanto riguarda il caso rappresentato dal comune di Priverno.

In questo comune infatti non solo il BP non ha avuto evidentemente il tempo necessario per affermarsi come “*core business*” politico della coalizione politica, essendo, al momento delle elezioni, all'inizio del suo secondo anno di sperimentazione, ma gli stessi atti di natura amministrativa così come quelli di stampo elettorale, riservano allo strumento un ruolo meno preponderante rispetto al suo omologo operante sul territorio marchigiano.

Con ciò non vogliamo azzerare la presenza di un certo grado di correlazione fra stabilità istituzionale e introduzione di meccanismi partecipativi, quanto piuttosto affermare che, per Priverno, tale grado debba essere immaginato ad un livello più modesto.

Un altro insieme di effetti virtuosi riconosciuto alle pratiche partecipative e deliberative è quello che vede protagonisti i cittadini, ed è rappresentato dal grado di *empowerment* che le stesse sono in grado di produrre fra questi, nonché dalla possibilità di rinsaldare quei legami sociali divenuti sempre più flebili e frammentati all'interno della società contemporanea. Fra gli effetti virtuosi appartenenti a questo insieme dobbiamo considerare poi la possibilità di ricostruire quel rapporto di fiducia fra eletti ed elettori che negli ultimi anni ha rappresentato uno degli aspetti più critici all'interno delle c.d. democrazie consolidate.

Anche da questo punto di vista la nostra ricerca ha potuto rintracciare dei segnali che vanno in direzione di una conferma delle sue ipotesi iniziali: l'introduzione del bilancio partecipativo nel comune di Priverno ha contribuito, ad esempio, ad una vera e propria fioritura di comitati di quartiere (ben cinque su sette zone in cui è stato suddiviso il territorio) che hanno senza alcun dubbio contribuito a generare quella “sfera pubblica” intesa in senso habermasiano, costituita da luoghi di incontro, discussioni sulle richieste più opportune da presentare, attivazione di momenti informali di dialogo con i rappresentanti politici e confronti fra gli stessi cittadini nel corso delle assemblee di bilancio.

Le stesse richieste presentate dai cittadini alla guida di questi comitati vanno in direzione della creazione di spazi di socializzazione e aggregazione, quali possono essere quelli rappresentati da una

piazza, un centro ricreativo, uno spazio per organizzare feste di quartiere, occasioni queste particolarmente propizie per rinsaldare i legami identitari di un agglomerato urbano.

Molti portavoce hanno poi manifestato le ragioni della loro partecipazione giustificandole sottoforma di moti di carattere affettivo, identitario e di spinte legate al loro senso civico, apprezzando il fatto che sia stata data loro questa possibilità attraverso l'attivazione del BP, e rinnovando dunque in modo più o meno esplicito la loro fiducia nei confronti di coloro che avevano reso possibile tale attivazione:

“Credo che la potenzialità del BP sta nel fatto che il cittadino può dire la sua, cioè tu dai al cittadino uno strumento per farsi sentire, poi magari non viene preso in considerazione perché la proposta è troppo grossa, troppo economica, però tante proposte poi ci sono arrivate ai tavoli di fattibilità e molte sono passate. Secondo me loro vogliono avere più contatto con il cittadino, vogliono renderlo un po' più partecipe....”

(Portavoce Novellara)

“Secondo me hanno proposto questa cosa perché si sono accorti che c'era un disamoramento della gente per l'amministrazione, che era percepita come una cosa arroccata, e tu ti sentivi esterno, e in questo caso la sede esprime proprio bene, essendo un castello...diciamo che lì c'era il potere, dove si decideva tutto e tutti gli altri fuori e dovevi prendere quello che scendeva...invece quest'anno per la prima volta abbiamo visto gli amministratori venire da noi, è stato positivo, si è visto l'interessamento. Sai, un conto è dire una parola, un conto è invece affrontare un problema, vederne la fattibilità, discuterne insieme e soprattutto vedere dei risultati...”

(Portavoce Novellara)

“Ho partecipato per curiosità, tanto per vedere se era la solita cosa del “ci facciamo vedere un attimo e poi la cosa finisce lì...” ed invece devo dire che poi è stato un discorso abbastanza concreto, ci siamo occupati di piste ciclabili, di pulizia, di stranieri, per cercare di risolvere il problema dell'integrazione, abbiamo lavorato con il presidente e qualche altro responsabile, includendo anche i negozianti.”

(Portavoce Modena Circ. I Centro Storico)

“La cosa che mi ha spinto a partecipare è il fatto che nel mio quartiere ci sono alcuni problemi da risolvere, problemi di natura infrastrutturale, come i marciapiedi, una zona verde per i bambini, e altri bisogni secondari, e qui vedo che siamo più considerati, che le nostre idee vengono prese più in considerazione, anche se i tempi sono abbastanza lunghi e nonostante da parte loro (dell’amministrazione N.d.R.) le cose vengono prese in modo piuttosto serio...”

(Portavoce Grottammare)

“Sono il presidente del comitato di quartiere, che si è costituito nel 2007, anche se erano circa tre anni che ci stavamo lavorando ufficiosamente...questa è una zona che si è trasformata da agricola in residenziale, e non c’è un vero e proprio centro storico, e in questo senso, visto che si sta sviluppando ora, possiamo proporre delle idee per dire come vorremmo che venisse realizzata...credo che partecipare sia importante, proprio perché in prospettiva ci sarà bisogno di realizzare centri in cui poter socializzare, incontrarsi, ripeto, è una zona nuova, ci sono tutte coppie giovani, che non si conoscono, non siamo in presenza di un centro storico in cui spesso le persone che ci abitano sono nate e cresciute lì e hanno avuto modo di incontrarsi, conoscersi e crescere insieme. Credo che il BP sia stato scelto proprio perché in grado di far partecipare più gente, sai, in un comitato di quartiere spesso ci si trova fra persone mature, con i pensionati, invece credo che il sindaco attraverso questo strumento abbia voluto allargare la base democratica della partecipazione, per andare incontro a quello che vuole la vecchietta, il pensionato ma anche il giovane, in questo modo lo strumento appartiene un po’ a tutti, anche se poi chi ci va è quello che logicamente ha il problema, magari sotto casa...”

Ma cosa l’ha spinto a farsi carico di questi oneri, la partecipazione alle assemblee, la costituzione del comitato...

R. (sorridendo) A dire la verità non mi è stato imposto da nessuno...sai, io ci sono nato qui, ho visto crescere questo quartiere, quando sono nato io, nel ’51, c’erano tre case, ma tre di numero...ora siamo 3500 abitanti e devo dire che tutti quelli che volevano impegnarsi hanno visto in me la parte storica, diciamo la tradizione...ecco direi che è stato solo per questo, non per altre ragioni...certo, è un impegno: la famiglia, il lavoro, però ecco, lo faccio volentieri perché ci sono nato, vorrei diventasse una zona bella, tranquilla, e se posso dare un piccolo contributo, lo do volentieri”

(Portavoce Grottammare)

“Credo che l’amministrazione abbia introdotto questo strumento per coinvolgere i cittadini nelle scelte del paese, cercando di seguire i loro consigli e vedendo cosa pensano i cittadini rispetto al territorio. Io avevo sentito che c’era questa iniziativa del BP, ma non me ne ero mai interessato, poi alla fine, parlando con gli altri, sentivo sempre chi ne parlava bene e chi ne parlava male, e allora ho deciso di interessarmi, ho voluto vedere come era fatto, e l’impressione dopo questo primo anno è che è una cosa ottima, anche se certo può essere migliorata, visto che molte scelte rimangono ancora fuori” (Portavoce Grottammare)

Nel riportare questi stralci di interviste non vogliamo certo dimenticare il dato relativo alla scarsa partecipazione, così come lo standard delle proposte, che in questi brevi passi potrebbe sembrare tutto sommato allineato con le aspettative, e che invece dai dati globali sappiamo essere ben più umile; né possiamo tacere rispetto al carattere strategico che abbiamo più volte imputato alla deliberazione che avviene nel corso degli incontri assembleari.

Quelli appena riportati sono aspetti verso i quali abbiamo già espresso le nostre considerazioni, ma credendo che l’obiettività del ricercatore debba essere mantenuta fino in fondo, non possiamo non porre sotto la giusta luce questo genere di osservazioni, che vanno in questo caso a favore di queste pratiche.

Seppur in modo meno eclatante rispetto all’aderenza fra qualità intrinseche dello strumento e manifestazioni concrete, nel corso della nostra indagine ci siamo più di una volta imbattuti in palesi riscontri di quei benefici riconosciuti da molti studiosi alla partecipazione e alle pratiche deliberative.

Anche dal punto di vista della trasparenza amministrativa, nonostante lo scarso entusiasmo con il quale molti dipendenti hanno di fatto risposto alle pressanti richieste rivolte loro dai rappresentanti politici al fine di stendere i report sulla fattibilità delle proposte emerse in sede assembleare, e tenuto fermo il carattere spesso superficiale delle fasi iniziali relative agli studi di fattibilità, non possiamo omettere il fatto che i dossier, indicanti la proposta, l’esito della valutazione e i motivi dell’eventuale rifiuto, sono presenti e a disposizione di chiunque abbia il desiderio di consultarli non solo presso gli uffici partecipazione o bilancio partecipativo dei 4 comuni, ma anche e soprattutto nelle pagine web degli stessi.

A sostegno di questo debole ma determinante passo avanti compiuto in vista di una maggiore trasparenza amministrativa, dobbiamo inoltre citare il caso di Modena, nel quale in occasione della riapertura di un percorso che si richiama al BP, iniziato nel giugno del 2008, gli amministratori hanno ritenuto doveroso ripartire da dove si era stati costretti ad interrompere, ovvero da una rendicontazione, stavolta puntuale e corredata inoltre da documenti fotografici relativi agli interventi realizzati, di tutte le proposte emerse nel corso dei due cicli partecipativi.

Scopo di questa nuova serie di incontri con i cittadini è stato proprio quello di esaminare quelle proposte non ancora realizzate per poter finalmente dar loro un ordine di priorità con il quale l'amministrazione potesse orientarsi al fine di soddisfare i bisogni e le esigenze raccolte nel corso dei cicli di BP, nonché di consegnare a tutta la cittadinanza l'insieme delle opere e degli interventi complessivamente compiuti seguendo le indicazioni provenienti dalle proposte avanzate all'interno dei cicli di bilancio partecipativo.

Ai risultati e agli effetti finora presentati, dobbiamo poi aggiungere che i BP si sono dimostrati degli utili volani per lo sviluppo di ulteriori momenti di incontro fra politici e cittadini: nel caso di Grottammare ad esempio alcune delle richieste cittadine presentate in occasione delle assemblee di bilancio hanno trovato risposta all'interno di appositi tavoli tematici ad hoc. Utilizzando le parole del responsabile dell'ufficio partecipazione possiamo affermare che *“oltre al valore intrinseco in termini di accesso dei cittadini all'arena decisionale, al far tornare le persone a ragionare in termini di questioni pubbliche relative al territorio in cui vivono, il BP ha dimostrato di poter aprire le porte a tutta una serie di cose, come il piano regolatore, gli accordi di programma, le riunioni infrasettimanali organizzate dal sindaco, la progettazione partecipata...una vera e propria sventagliata di strumenti partecipativi”*.

Anche nel comune di Novellara, nonostante il percorso sia stato sperimentato da meno di tre anni, gli effetti da questo punto di vista non si sono fatti attendere: in occasione della riqualificazione della principale piazza del paese, ad esempio, l'intervento è stato realizzato aprendo preventivamente un processo di ascolto rivolto a commercianti, residenti e fruitori di questo luogo pubblico. Anche di fronte a notevoli difficoltà, rappresentate dalla compresenza di interessi e bisogni evidentemente contrapposti, l'aver permesso loro di incontrarsi ha determinato il raggiungimento di una reciproca

consapevolezza da parte delle singole categorie di cittadini dell'esistenza di interessi contrastanti rispetto ai propri, potendo giungere in questo modo ad una soluzione intermedia che riuscisse a soddisfarli tutti, intervenendo ad esempio sulle zone da pedonalizzare, sugli orari dei parcheggi o su quelli di accesso libero per gli autoveicoli.

In questo senso il BP ha dimostrato di poter svolgere egregiamente una funzione di "politica ponte" in vista dell'apertura di ulteriori arene deliberative gli esiti delle quali si sono rivelati estremamente utili per incrementare l'efficacia e l'efficienza delle decisioni amministrative relative a questioni che altrimenti avrebbero potuto condurre ad un consolidamento di posizioni conflittuali all'interno della cittadinanza.

Ampliando la descrizione degli effetti generati dall'introduzione di simili meccanismi partecipativi, concludiamo questa parte analitica mostrando come i quattro casi possano essere interpretati sia come esempi propulsivi che come risultato di spinte provenienti da altri enti locali, che a loro volta hanno attuato questo genere di pratica, allacciandoci in questo modo al tema delle potenzialità di questi strumenti non solo all'interno del contesto in cui trovano applicazione, ma anche e soprattutto in contesti istituzionali rappresentativi di pari grado o addirittura di livello territoriale superiore.

Il comune di Grottammare, ad esempio, ha rappresentato non solo un caso di *best practice* esaminato e preso come parametro di riferimento per numerose esperienze sorte sul nostro territorio nazionale, ma ha costituito il nucleo propulsivo per importare concretamente questo genere di pratica nei comuni ad esso limitrofi, quali Altidona, Ripatransone e, soprattutto San Benedetto del Tronto, che con i suoi 50 mila abitanti costituisce il centro urbano di riferimento per l'area costiera al confine fra Marche e Abruzzo. Inoltre l'ex sindaco di Grottammare Massimo Rossi, a cui si deve il merito di aver avviato questo percorso partecipativo, approdando nel 2004 alla presidenza della Provincia di Ascoli Piceno, si è fatto carico di traslare anche in questo diverso e più alto livello amministrativo un percorso di ascolto e partecipazione che ricalca, seppur attraverso modalità più attenuate e con una minor delega di potere decisionale riservata ai cittadini, gli intenti del BP.

Modena a sua volta è stata l'esempio preso come modello dal comune di Novellara: prima dell'attivazione del BP in questo secondo ente, i rappresentanti delle due amministrazioni hanno infatti

avviato un dialogo nel quale l'Assessore al Bilancio modenese e il suo staff hanno dato preziosi consigli e concrete linee guida ai loro omologhi novellaresi.

Questo primo meccanismo di isomorfismo si è evoluto successivamente in un'ulteriore espansione di questo genere di pratiche che, al momento in cui scriviamo, sta prendendo forma attraverso una rete composta da 14 comuni della bassa reggiana.

Anche il comune di Priverno rappresenta in qualche modo un esempio delle potenzialità espansive legate all'introduzione dei BP: in questo caso però il comune figura fra gli effetti di dette potenzialità, essendo stato avviato anche grazie alla possibilità di attingere a dei finanziamenti a fondo perduto (circa 7 mila € nel 2007) destinati ad essere utilizzati per coprire le spese logistiche e di gestione del percorso. Questi finanziamenti provengono da un bando regionale realizzato grazie ai fondi messi a disposizione dall'UE con lo scopo di incentivare l'adozione di pratiche partecipative al fine di innescare processi di miglioramento della *governance locale* attuati in direzione di una maggiore trasparenza e di un più alto grado di inclusione politica.

Importa qui sottolineare che se il comune di Priverno ha avuto la possibilità di essere supportato dalla Regione Lazio per ciò che riguarda l'attuazione del BP, il merito deve essere anche in questo caso rintracciato in un preciso percorso nato a livello micro-locale, e più precisamente nell'XI Municipio del Comune di Roma.

E' stato grazie ai risultati raggiunti da questa prima esperienza che gli amministratori regionali, soprattutto nella persona di Luigi Nieri, l'attuale assessore al bilancio, hanno iniziato a credere nelle potenzialità di questo strumento e nella possibilità che queste si palesassero anche in contesti politici, economici e sociali profondamente diversi da quelli in cui lo stesso aveva iniziato a muovere i suoi primi passi: in questo modo la regione Lazio si è proposta non solo di costruire un suo percorso partecipativo relativo all'individuazione delle aree tematiche e delle politiche di sviluppo sulle quali concentrare le risorse pubbliche in un'ottica di condivisione delle scelte programmatiche di questo ente, ma di dare la possibilità agli enti locali presenti sul suo territorio di avviare a loro volta simili pratiche grazie alla possibilità di accedere a finanziamenti mediante la partecipazione ad un bando.

Crediamo dunque che le esperienze di BP esaminate dalla nostra ricerca abbiano dimostrato, seppur in modo non certo aderente alle aspettative più esigenti dei loro sostenitori, di poter generare quegli

effetti che nell'analisi teorica abbiamo riconosciuto loro, e che alcuni di questi effetti possano essere riferiti non solo al livello locale, ma anche ad ambiti territoriali più estesi, quali ad esempio quelli provinciali e regionali.

Conclusioni.

Lo scopo empirico della nostra ricerca è stato quello di verificare se, e in che modo, l'introduzione di uno strumento politico dalle spiccate caratteristiche partecipative e deliberative, rappresentato in questo caso dal Bilancio Partecipativo, potesse generare effetti che andassero in direzione di un incremento della qualità democratica all'interno del contesto politico nel quale trovava applicazione.

Le ricerche condotte da autori come Allegretti (2001), Harnecker (1999), Avritzer (2003), De Sousa Santos (2003) e Abers (2000) hanno prodotto numerosi elementi a suffragio di questa ipotesi, ma il loro limite, peraltro impossibile da scorgere al momento della loro produzione, è stato di focalizzarsi sulla realtà sudamericana, contesto quest'ultimo che presenta caratteristiche ancora distanti da quegli standard necessari a fare delle nazioni che lo compongono delle vere e proprie "democrazie consolidate".

Il nostro interesse si è concentrato invece sulle possibilità di riuscita che questi strumenti potrebbero vantare all'interno di sistemi politici consolidati, quali quelli rappresentati ad esempio dalle democrazie europee.

E' proprio riferendosi a queste realtà infatti che studiosi come Crouch (2005), Canfora (2007) e Bobbio (1995) individuano quella crisi dei regimi democratici che rappresenta lo sfondo fenomenologico all'interno del quale si articola la nostra ricerca; ed è proprio avendo in mente questa progressiva "degenerazione" che autori quali Patenam (1970), Macpherson (1980), Barber (1984) e più recentemente Habermas (1997), Ackermann (1991), Gutmann (2002) e Dryzek (1990) hanno elaborato i loro schemi teorici costruiti attorno alla centralità di concetti quali quelli di partecipazione e deliberazione.

La chiave di lettura che abbiamo utilizzato nel trattare le teorie esposte nei lavori degli studiosi appena menzionati, rappresenta, a nostro avviso, un'interpretazione originale del rapporto che può essere tracciato fra partecipazione e deliberazione da un lato, e rappresentanza dall'altro.

A fronte di una classica visione dicotomica con cui sono stati interpretati i termini di rappresentanza e partecipazione diretta, e quelli di conflitto e deliberazione, abbiamo invece preferito esaltare quelle

“zone grigie” che costituiscono il terreno di incontro fra paradigmi da molti presentati come difficilmente conciliabili (Held 1996, Sartori 2006).

Del resto, dall’analisi della produzione teorica, è sembrato di poter ravvisare non solo che i presupposti per un maggior utilizzo di strumenti partecipativi fossero già presenti nelle opere classiche del pensiero politico liberale, quali ad esempio quelle di autori come J.S. Mill e A. de Touqueville, ma anche come, su un fronte opposto occupato da studiosi quali Patenam e Barber, i sostenitori della partecipazione e della visione legata al significato “letterale” del termine democrazia abbiano iniziato ad aprirsi nei confronti di principi quali quelli di rappresentanza, di pluralismo, di responsabilità e di rispondenza, nonché sull’ammissione dell’imprescindibilità di un sistema a difesa della proprietà privata, principi che rappresentano a tutti gli effetti le architetture fondanti del paradigma liberal-rappresentativo (Sartori, 2006).

Abbiamo ritenuto perciò che i modelli partecipazionisti/deliberativi si potessero confrontare, ed eventualmente integrare, senza troppi timori ad un particolare modello di democrazia liberale, quello di sviluppo, i cui contenuti si distanziano profondamente da quella dottrina neoliberista che ne ha costituito in un certo senso la naturale evoluzione storica, e verso la quale sono gli stessi “liberali non liberisti” a prenderne ora le distanze.

In poche parole quello che ci è sembrato di poter scorgere fra le righe delle opere dei sostenitori di queste differenti correnti teoriche è stato per un verso il bisogno di una maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica (avvertito dai teorici liberali per porre rimedio ad una crisi qualitativa dei regimi democratici); dall’altro la necessaria ammissione di istituzioni di natura rappresentativa avanzata dai sostenitori delle tesi partecipazioniste e deliberative.

In base alla nostra interpretazione, il terreno di incontro fra questi due paradigmi è sembrato potersi fisicamente rintracciare in una suddivisione, all’interno del medesimo sistema politico, degli ambiti rispetto ai quali criteri rappresentativi ed elementi partecipativi potessero entrare in azione: a livello generale il sistema politico continua ad operare mediante il ricorso a strumenti ed istituzioni rappresentative, facendo appello alle tradizionali forme partecipative di natura consultiva, caratterizzate perciò dal rimanere al di fuori dei veri e propri luoghi decisionali relativi alla produzione di *policies* (Arnstein, 1969); in ambito locale invece la presenza, comunque insostituibile, di istituzioni

politiche rappresentative può trovare un'integrazione attraverso forme partecipative ed inclusive alle quali delegare vere e proprie funzioni decisionali raggiunte mediante l'utilizzo di procedure di natura deliberativa.

Alle potenziali critiche provenienti dal dubbio che questa applicazione riduttiva operata nei confronti della partecipazione con funzioni decisionali sia in grado di determinare effetti che si ripercuotano sull'intero sistema democratico di una nazione, replicheremmo sostenendo l'importanza dell'ambito locale quale "palestra" in cui i cittadini possono esercitarsi al gioco della democrazia, affermazione questa che risulta d'altronde essere un'idea sedimentata e ampiamente condivisa da gran parte del pensiero politico e politologico elaborato negli ultimi due secoli.

Sulla base di queste riflessioni di natura teorica ed epistemologica abbiamo iniziato a muovere i primi passi a livello empirico individuando da un lato i fenomeni deficitari imputati agli attuali sistemi democratici, attraverso una ricostruzione delle principali dimensioni e dei rispettivi indicatori con cui declinare il concetto di qualità democratica (Morlino 1998, 2003), e dall'altro elencando le principali caratteristiche che, a livello analitico, vengono riconosciute agli strumenti partecipativi e deliberativi, con un particolare riguardo allo specifico strumento rappresentato dai bilanci partecipativi (L. Bobbio 2002).

L'analisi empirica effettuata dai ricercatori che per primi si sono interessati ai Bilanci Partecipativi ha prodotto non solo una serie di risposte relative all'efficacia di questi strumenti quali possibili espedienti per un innalzamento del profilo qualitativo dei regimi democratici, ma anche un certo numero di variabili di contesto in grado di incidere sugli effetti prodotti da queste pratiche, quali ad esempio il supporto ricevuto dal sistema politico-amministrativo, la quantità di risorse finanziarie a disposizione dell'ente, il tipo di struttura della società civile, la durata temporale dell'esperienza e il grado di autonomia impositiva, a sua volta generato dal grado di decentramento amministrativo (Goldfrank, 2007; Wampler, 2005).

Con questa scatola degli attrezzi, contenente strumenti attinenti alla qualità democratica, alle caratteristiche analitiche dei bilanci partecipativi e alle variabili in grado di incidere sulla loro efficacia, siamo stati in grado di addentrarci nell'analisi di quattro casi di studio italiani, individuati quali contesto operativo della nostra ricerca.

Le conclusioni alle quali siamo giunti dopo aver esaminato nel dettaglio il materiale raccolto nel corso delle rilevazioni sul campo, ci permettono di affermare che, nonostante la presenza di elementi che riducono palesemente la portata della nostra ipotesi iniziale, questa risulta tuttavia trovare un riscontro positivo, al punto da poter affermare che la si possa ritenere sostanzialmente valida.

Ricordando la tripartizione del significato attribuito al concetto di qualità democratica, abbiamo riscontrato come, da un punto di vista procedurale, l'introduzione di un bilancio partecipativo comporti non solo un'estensione dei livelli di partecipazione della cittadinanza, offrendo dunque quelle possibilità reali citate da Diamond e Morlino di incidere sui processi decisionali, ma anche un maggior grado di *accountability* verticale, è cioè di responsabilità dei rappresentanti politici nei confronti dei loro elettori, raggiunto in questo caso attraverso l'esistenza di meccanismi di controllo e rendicontazione mediante i quali i cittadini possono monitorare l'operato dei politici.

Rispetto ad un'interpretazione della qualità dal punto di vista del risultato, è stato evidenziato come la dimensione della *responsiveness* venga rafforzata da tali strumenti: i politici interpretano infatti il BP come un'occasione per monitorare i bisogni e le necessità dei cittadini, individuarne un ordine di priorità e attivarsi al fine di dare risposta a tali necessità attraverso la produzione di interventi concreti. Da un punto di vista contenutistico la qualità democratica si muove all'interno della dimensione costituita dal rispetto per le libertà civili e politiche e dal grado di implementazione del criterio di uguaglianza di opportunità.

Riferendoci a questa dimensione, dobbiamo però constatare che i BP da noi esaminati non hanno prodotto quegli effetti virtuosi così profondi in termini di produzione di politiche pubbliche tese a favorire i c.d. diritti sociali come invece riscontrato nei casi sudamericani.

Del resto questa differenza fra casi sudamericani e casi europei è stata già messa in evidenza in modo palese da autori quali Allegretti, Syntomer e Herzberg in termini di ricerca di una redistribuzione più equa delle risorse.

E del resto il problema principale che si trovano a fronteggiare questo tipo di pratiche nelle c.d. democrazie consolidate non attiene tanto ad un percorso di democratizzazione atto a riempire di contenuti il concetto di cittadinanza politica, civile e sociale, quanto piuttosto quello di "rispolverare", in senso figurato, l'essenza di tale concetto.

Il contesto rappresentato dai comuni italiani è infatti profondamente diverso da quello osservato, ad esempio, nelle zone periferiche della città di Porto Alegre e, più in generale, nelle *favelas* brasiliane, perciò gli effetti dal punto di vista sostanziale sulla qualità democratica non possono che riferirsi ad aspetti meno basilari e al raggiungimento di conquiste sociali afferenti a bisogni postmaterialistici, come avrebbe a definirli Inglehart.

Nonostante questa significativa differenza, non possiamo comunque non rilevare come l'introduzione dei BP abbia riportato i risultati migliori, in termini di partecipazione, nelle zone urbane che fino a quel momento erano state più trascurate dall'intervento amministrativo, quali ad esempio i quartieri periferici, le frazioni e i piccoli nuclei rurali.

Il dettaglio "territoriale" di questa risposta non può che essere interpretato perciò come un chiaro segnale degli effetti prodotti dal BP anche sotto il profilo contenutistico della qualità democratica, che viene sottolineato in questo caso proprio in termini di opportunità fornite dal sistema amministrativo alle realtà più svantaggiate in termini di risorse e servizi.

Sono stati infatti i cittadini residenti in queste aree ad accorrere per primi all'appello partecipativo avanzato mediante l'attivazione di questo genere di percorsi, facendosi carico di aprire un dialogo al fine di poter ottenere, ad esempio, la creazione di un centro ricreativo, un servizio di trasporto pubblico migliore, un programma di assistenza agli anziani o un'iniziativa a sostegno della raccolta differenziata dei rifiuti.

Come sottolineano Giovanni Allegretti e Luigi Bobbio, e come noi stessi abbiamo potuto verificare, nonostante nel caso dei BP italiani l'amministrazione non preveda alcun ricorso a criteri redistributivi sulla base dei quali valutare e ordinare le proposte pervenute dai momenti di incontro con la cittadinanza, tale assenza è stata in parte sopperita concretamente dal profilo stesso dei partecipanti che hanno preso parte a questi percorsi.

A Novellara sono stati i cittadini delle frazioni a rispondere in maniera più decisa all'opportunità fornita loro dal BP; a Grottammare i *feedbacks* più positivi sono storicamente provenuti dalle aree che presentavano i maggiori problemi di natura sociale e infrastrutturale, come ad esempio la zona confinante con il comune di San Benedetto in un primo momento, e il quartiere Valtésino negli ultimi tre cicli.

A Priverno lo stesso percorso ha iniziato ad essere sperimentato nelle aree residenziali più isolate e distanti dal centro urbano, per poi estendersi fino alla fascia che delimita il nucleo storico del comune. Gli effetti della partecipazione sono stati descritti da autori quali Patenam, Macpherson e Barber anche in termini che non riguardano tanto il sistema istituzionale generalmente considerato, quanto piuttosto gli attori che lo compongono, ovvero cittadini, rappresentanti politici e personale amministrativo. Abbiamo indicato come Patenam ritenga che la partecipazione possa contribuire non solo a fornire maggiore stabilità ad un'organizzazione, ma anche a garantire un incremento delle qualità individuali dei suoi membri, mediante le sue funzioni pedagogiche, psicologiche e di legittimazione. Gli strumenti partecipativi possono dunque contribuire non solo a ricostruire quel rapporto di fiducia fra rappresentanti e rappresentati, ma anche a fornire ai cittadini quegli strumenti necessari per un verso a comprendere il funzionamento del sistema politico in cui vivono, e per l'altro a mettere a punto le azioni più efficaci per il soddisfacimento dei loro bisogni. Queste proprietà riconosciute alla partecipazione e alla deliberazione sono state ravvisate all'interno dei casi esaminati, benché i limiti incontrati abbiano trasformato la partecipazione da una forma *piena* ad una *parziale*, e la deliberazione da uno stadio *dialogico* ad uno *strategico*, per utilizzare le categorie individuate da Pellizzoni (2005). Questo insieme di considerazioni, raccolte nel corso dell'analisi empirica dei quattro casi, conduce a nostro giudizio alla constatazione della sostanziale validità dell'ipotesi secondo la quale un maggior grado di partecipazione generi effetti salutari alla qualità di un sistema democratico. Non dobbiamo dimenticare però come la stessa analisi abbia messo in luce una serie di limiti con i quali non solo questi strumenti, ma le stesse teorie partecipative e deliberative, debbono confrontarsi. I fenomeni con cui si manifestano tali limiti sono essenzialmente tre e riguardano ciascuno una determinata categoria di attori che intervengono all'interno di questi processi partecipativi: i rappresentanti politici, nel loro insieme, dimostrano di voler fornire un convinto supporto nei confronti di questi esperimenti partecipativi, un supporto che si materializza in aperture di credito nelle sedi rappresentative fatte attraverso l'approvazione a larga maggioranza degli ordini del giorno relativi all'introduzione dei BP, e nei giudizi pieni di speranze e lusinghe rivolti a questo strumento nel corso delle nostre interviste.

Andando oltre il velo dell'apparenza si scopre però che, nella maggior parte dei casi, tale supporto è solo formale e fittizio, poiché alla luce dei fatti i promotori dei BP si trovano quotidianamente a dover affrontare veti incrociati, rifiuti di partecipare e contribuire alla diffusione della loro conoscenza e limitazioni al tetto di risorse da potervi destinare.

In questo senso pensiamo di aver sottolineato in modo sufficientemente marcato, attraverso il ricorso alle fonti documentali a nostra disposizione, quanto la prosecuzione di tali esperimenti si regga essenzialmente sulla volontà politica di uno sparuto gruppo di rappresentanti che credono fermamente nel valore etico e politico della partecipazione.

La causa di un simile fenomeno è da ricercare, in maniera neanche tanto paradossale, nell'esattezza dell'analisi pluralista di derivazione schumpeteriana: il sistema politico si fonda sulla competizione e garantisce privilegi.

Questo ovviamente fa sì che ciascuna forza politica, messa di fronte ad un tema centrale quale quello della partecipazione, non possa fare altro che lodare pubblicamente simili iniziative, salvo poi tentare di impedirle, sia perché in grado di avvantaggiare il concorrente politico che le propone sia perché, qualora contribuisse effettivamente ad estenderne la portata, si troverebbe immancabilmente a dover cedere parte di quel potere decisionale che è poi la fonte dei suoi privilegi.

L'altra via di uscita, stavolta di natura propagandistica e dal vago sapore populistico, è quella di accusare simili iniziative di essere offensive nei confronti di un significato "alto" del termine partecipazione, gettando di fatto un notevole discredito su iniziative che, nonostante le aspettative dense dei loro stessi sostenitori, non riescono a raggiungere gli effetti legati ad una piena partecipazione.

Questa opzione è legata quasi indissolubilmente a dichiarazioni provenienti dall'opposizione (di sinistra e di destra), ovvero da quelle forze politiche che non rivestono in quel momento alcun ruolo di governo, con tutte le conseguenze in termini di mancati oneri che questa stessa posizione comporta.

Il secondo fenomeno riguarda invece la scarsa partecipazione dei cittadini, che si attesta su percentuali comprese fra il 2% e il 5% degli abitanti. Tale limite si accompagna poi ad una dimensione deliberativa che abbiamo visto possedere scarsi connotati in termini dialogici e forti tratti di natura

strategica, senza considerare che in molti casi i bisogni portati in assemblea si riferiscono palesemente a veri e propri interessi personali.

Sia la dimensione deliberativa che quella partecipativa presentano fenomeni interpretabili alla luce degli effetti prodotti da un insieme valoriale fondato su principi individualistici e consumistici, in cui il valore della dimensione pubblica è fortemente ridotto, trascinando con sé la fiducia nell'agire politico e negli attori del sistema che lo rappresentano.

I cittadini sono stanchi, preferiscono rimanere nelle loro case di fronte ad un programma televisivo di intrattenimento che metta in palio denaro, piuttosto che recarsi, dopo un'intensa giornata di lavoro, ad un'assemblea che si concluderà probabilmente in un nulla di fatto, come sempre del resto.

E' questa l'immagine del cittadino medio che ci viene restituita con rassegnazione da chi invece crede ancora nel ruolo attivo della partecipazione e nell'efficacia politica delle proprie azioni.

Il loro impegno, così come l'impegno dei sostenitori politici di simili iniziative, sta proprio nel convincere questi "cittadini" del fatto che i BP mettano in palio qualcosa, proprio come i programmi televisivi a cui sono tanto affezionati, con l'unica differenza che nei secondi il cittadino si sveste dell'abito che lo rende tale per indossarne uno che lo trasforma in spettatore/consumatore, mentre nei primi il premio può essere ottenuto solo attivandosi e creando lo spettacolo, piuttosto che subendolo passivamente.

Le parole della giovane madre di origini altoatesine, intervistata a Grottammare in qualità di portavoce, rappresentano la migliore spiegazione descrittiva rispetto a quanto stiamo cercando di sostenere: *"la gente sta bene a casa sua e ci rimane, è un problema culturale, io amo essere italiana, però per certe cose amo molto la cultura tedesca, perché loro ci tengono molto all'estetica, ma non solo a casa propria, anche nel giardino, nel parco, nell'insegna... qui sono un po' lenti, la gente è addormentata, magari si lamenta ma poi più di tanto non si muove, capito? Si lamenta ma poi non si mette in prima linea, però poi le cose belle piacciono a tutti, stare bene piace a tutti."*

E' un problema di cultura civica, come già rilevavano Almond e Verba nella loro ricerca sulla partecipazione politica, un problema che si manifesta attraverso il rispetto e la salvaguardia dei beni pubblici e dei valori collettivi.

I limiti di sistema incontrati dai BP sul fronte della risposta dei cittadini persistono, anche se abbiamo avuto modo di dimostrare, trattando in dettaglio gli effetti generati da queste pratiche, che qualcosa si è innescato, che dei segni di risveglio da parte non solo di quella categoria corrispondente ai c.d. attivisti, ma anche di cittadini altrimenti etichettati come *inattivi* o *conformisti* sono stati registrati, così come compaiono motivazioni date alla partecipazione che iniziano a ri-articolarsi verso forme *espressive*, piuttosto che attraverso mere operazioni *strategiche* adottate in forza di valutazioni sulla base di un freddo e razionale rapporto costi/benefici.

Il terzo fenomeno infine riguarda i c.d. apparati burocratici impersonati in questo caso dai dipendenti che compongono l'amministrazione comunale. Anche rispetto a questi attori i limiti incontrati sono stati diversi: salvo qualche rara eccezione il personale amministrativo si è dimostrato infatti riluttante a impegnare il suo tempo per correr dietro alle richieste provenienti dai BP, così come ha dimostrato un'iniziale diffidenza rispetto alla paventata possibilità di dover intervenire in un contesto pubblico quale quello rappresentato dalle assemblee di rendicontazione o dai tavoli di fattibilità, sebbene questi prevedano una minore affluenza di cittadini.

L'atteggiamento nei confronti dei BP è stato trovato spesso di sufficienza, se non di superiorità.

Le questioni presentate dai partecipanti sono state giudicate spesso come inutili ripetizioni, come ulteriori e inopportuni intralci ai compiti già impegnativi derivanti da un ruolino di marcia composto da tappe forzate e da scadenze che incombono a ripetizione.

Inoltre le dimensioni cittadine piuttosto ristrette rendono, a detta di alcuni funzionari, estremamente "pericolosa" una personale esposizione in pubblico, poiché le possibilità di imbattersi in quegli stessi partecipanti verso i quali ci si erano assunte responsabilità in sede assembleare sono altissime.

La chiusura di questi apparati rispetto alle innovazioni che comportano un rimodellamento delle loro logiche e delle loro prassi, così come la tendenza a mantenere un livello di autonomia nei confronti delle richieste provenienti dall'esterno e a dimostrare una certa rigidità strutturale derivante dalla difesa di interessi privati, sono del resto caratteristiche tradizionalmente imputate a questi apparati (Eisenstadt, 1963; Crozier, 1969).

Il limite prodotto dalla “naturale” predisposizione degli apparati burocratici di fronte a categorie innovative può essere superato però proprio dalla durata temporale dell’esperienza partecipativa, come il caso di Grottammare sembra poter attestare.

Siamo consapevoli che la presente ricerca rivela tendenze contrastanti e presenta fenomeni che rasentano l’ossimoro, come ad esempio il contemplare la validità delle tesi partecipative e deliberative senza poter d’altra parte fare a meno di riconoscere l’esattezza analitica di teorie quali quella schumpeteriana o quelle costruite intorno all’ipotesi di una natura profondamente individualistica dell’essere umano (v. teorie dei giochi, teoria del *free rider*, e, più in generale, il filone appartenente alla c.d. *rational choice theory*), verso le quali, più di ogni altra, i sostenitori delle prime rivolgono le loro critiche.

Questa ambiguità è però solamente apparente, poiché da un punto di vista pratico le teorie partecipative e deliberative trovano la loro giustificazione e il loro scopo proprio nel tentare di reintrodurre quegli elementi normativi legati al concetto di democrazia che le teorie descrittive sembravano aver rimosso attraverso un’analisi cruda ed eccessivamente realistica della società.

Abbiamo aperto il nostro lavoro offrendo delle riflessioni proposte da Giovanni Sartori e ci troviamo ora a chiuderlo utilizzando ancora una volta queste stesse riflessioni: le teorie descrittive, come quella schumpeteriana, possono eccedere nella dose di realismo utilizzata per analizzare i fenomeni sociali e politici, così come quelle normative possono richiamarsi con una certa facilità alla dimensione prescrittiva, applicandola con uno zelo tale da credere di poter realizzare nel mondo i precetti derivanti da un ragionamento ideale.

In realtà, mi si perdoni il gioco di parole, la realtà corrisponde molto di più ad una via di mezzo, nella quale compaiono contemporaneamente aneliti ideali e comportamenti umani che rasentano l’imitazione delle creature più abiette appartenenti al regno animale.

Analogamente risulta difficile immaginare che uno strumento come quello dei bilanci partecipativi, così pregno di contenuti ideali e di propositi normativi, possa effettivamente rivelarsi in tutte le sue più alte manifestazioni. L’importante, a nostro avviso, è che simili esperimenti contribuiscano, anche marginalmente, ad arginare quelle spinte in direzione di uno stato raffigurato nell’espressione *homo*

homini lupus, e in questo senso pensiamo che le pagine di cui questa ricerca si compone, contengano prove sufficienti a sottolineare tale contributo.

Bibliografia

AA.VV., 2005, *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.

Aaen A. von, 2002, *Deliberative institutional economy, or Does Homo oeconomicus argue?*, in "Philosophy and Social Criticism", vol.28, n.4.

Abers R.N., 2000, *Inventing Local Democracy-grassroots politics in Brazil*, Colorado, Lynne Rienner Publishers

Ackerman B., 1991, *We the People:Foundation*, Cambridge (Ma), Harvard University Press.

Ackerman B., 1984, *La giustizia sociale nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino.

Ackerman B., Fishkin J.S., 2002, "*Deliberation Day*", in The Journal of Political Philosophy", vol 10, n. 2.

Alcaraz P. e López L., 2004, "*A General View of the Institutional State of Decentralization in Guatemala.*", in Decentralization and Democratic Governance in Latin America, ed. Joseph Tulchin and Andrew Selee, Washington, DC, Woodrow Wilson Center.

Allegretti G., 2000, *Gestione urbana e società civile:uno strumento di crescita condivisa e contestuale*, dossier per l'incontro COSPEI/La Luna nel Pozzo "i mercanti e la terra", Bologna; reperibile sul sito: www.sherwood.it.

Allegretti G., 2001, *Bilancio Partecipativo e gestione urbana: l'esperienza di Porto Alegre*, in M.Carli, *Il Ruolo delle Assemblee Elettive*, Torino, Giappichelli, vol. I.

Allegretti G., 2003,*Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea.

Allegretti G., Herzeberg C., 2004, *Between Efficiency and Local Democracy Growth*, TNI New politics Working Paper.

Allum P., 1991, *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Padova.

Almond G.A. e Verba S., *The Civic Culture*, Boston, Little Brown & Co.

- Altman G.A., Perez-Linan A., 2001 “*Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in 18 Latin American Countries*”, Kellogg Institute, Notre Dame University, paper.
- Amura S., 2003, *La città che partecipa. Guida al Bilancio Partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Roma, Ediesse.
- Arcidiacono C, Gelli B., Putton A., 1996, *Empowerment Sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Arendt H., 1964, *Vita Activa*, Milano, Bompiani.
- Arendt H., 1999, *Sulla rivoluzione*, Milano, Comunità.
- Arnstein S.R., 1969, “*A Ladder of Citizen Participation*”, in *Journal of the American Institute of Planners*, a. 35, n. 4.
- Avritzer L., 2006, “*New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics*”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, N. 3.
- Avritzer L., 2003, *Modelli di deliberazione democratica: un’analisi del bilancio partecipativo*, in B. de Sousa Santos, a cura di, *Democratizzare la democrazia*, Troina (En), Città Aperta.
- Bachrach P. e Baratz M., *Le due facce del potere*, in G. Sartori, 1970, a cura di, *Antologia di scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
- Bachrach P., 1967, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, Boston.
- Baierle, S. (2002) ‘*The Brazilian Experience with the Participatory Budget: the Case of Porto Alegre*’, in E. Mancuso (ed.) *Municipal Finance and Participatory Budgeting*. Porto Alegre, Municipal Government of Porto Alegre
- Baiocchi G., 2001, “*Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory*”, in *Politics & Society*, vol.29, n.1.
- Baiocchi G., 2002, “*Synergizing Civil Society: State-Civil Society Regimes in Porto Alegre, Brazil*”, in *Political Power and Social Theory*, 15.
- Baiocchi G., 2003, *Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment*, in A. Fung-E.O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy*, London-New York, Verso Press.

- Baiocchi G., 2003, *Radicals in Power: The Workers' Party(PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, London, Zed Books;
- Barber B., 1984, *Strong Democracy*, Berkley, University of California Press.
- Beck U., 2000, *I rischi della libertà*, Bologna, Il Mulino.
- Beck U., 2000, *La società del rischio*, Roma, Carocci.
- Belvisi F., 1997, *Cittadinanza*, in A. Barbera, a cura di, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, La Terza.
- Bendix R., 1969, *Stato nazionale e integrazione di classe*, Bari, Laterza.
- Benhabib S., 1992, *Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas* in C. Calhoun (a cura di), *Habermas and the Public Spere*, Cambridge, MIT Press
- Benhabib S., 1996, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in S. Benhabib (a cura di), *Democracy and difference*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- Berger P. e Luckman T., 1969, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bettin Lattes G., 2004, *Le nuove (ed incerte) vie della democrazia*, in G. Amendola, a cura di, *Anni in salita*, Milano, Franco Angeli.
- Bichi R., *Il disegno della ricerca*, in V. Cesareo, a cura di, *I protagonisti della società civile*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Bobbio L. , 2004, *Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto*, in L. Pellizzoni, a cura di, *La deliberazione pubblica*, pp 201-203.
- Bobbio L., (a cura di), 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.
- Bobbio L., 1997, *Come si decide nei comuni italiani*, in “Stato e Mercato”, n. 49.
- Bobbio L., 2002 a, “*Le arene deliberative*”, in “Rivista italiana di Politiche Pubbliche”, 3, pp. 5-29.
- Bobbio L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.
- Bobbio N., 1984, *Il futuro della Democrazia*, Einaudi, Torino.
- Bobbio N., 1985, *Stato, Governo, Società. Per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino.

- Bohman J., 1997, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge (Ma), Mit Press.
- Bohman J., 1998, *The Coming of Age of Deliberative Democracy*, in “The Journal of Political Philosophy”, vol. 6, n. 4.
- Bohman J., 2003, *Reflexive public deliberation*, in “Philosophy & Social Criticism”, vol. 29, n.1.
- Bohman J., 2003, *Deliberative Tolleration*, in “Political Theory”, vol.31, n. 6.
- Bohman J., Regh, W., (a cura di), 1997, *Deliberative Democracy*, Cambridge (Ma), Mit Press.
- Bonanni M., Penco M., 2005, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in L. Pellizzoni, a cura di, *La Deliberazione Pubblica*, Roma, Meltemi.
- Bosetti G. Maffettone S., 2004, *Democrazia Deliberativa: cos'è*, Roma, Luiss University Press.
- Cabannes Y. , 2005, *Presupuesto Participativo y finanzas locales*, RED URBAL n°9, Alcaldía de Porto Alegre, Brasil, pp. 24-35.
- Cabannes Y., 2004, *Participatory Budget: a significant contribution to participatory democracy*, in “Environment and Urbanization”, n°16
- Cabannes Y., 2007, *Che cos'è e come si fa un Bilancio Participativo*, ONU-HABITAT.
- Calhoun C., 1992, a cura di, *Habermas and the Public Spere*, Cambridge (Ma), MIT Press.
- Cammelli M., 2005, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in “Stato e Mercato”, n.73.
- Campbell T. , 2003, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation* in “Latin American Cities”, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Canfora L., 2007, *Critica della retorica democratica*, La Terza, Bari.
- Capano G. e M. Giuliani, 1998, *Dizionario di politiche pubbliche*, Firenze, Nis.
- Cataldi L., 2007, *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze Empiriche*, paper presentato in occasione dei XXI congresso SISIP, Catania, Settembre 2007.
- Cavalli A., Deiana, G., 1999, *Educare alla cittadinanza democratica*, Carocci, Roma.

- Cedroni L., 2001, *Governance e democrazia globale*, in C. Mongardini-L. Cedroni, a cura di, *La società politica II. I temi della politica*, ECIG, Genova.
- Ceri P., 1996, “*Partecipazione sociale*”, voce dell’Enciclopedia delle Scienze Sociali, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. VI.
- Cesareo V., a cura di, 2003, *I protagonisti della Società Civile*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Chambers S., 2003, *Deliberative Democracy Theory*, in “Annual Review of Political Science”.
- Ciaffi D. Mela A., 2006, *La Partecipazione*, Roma, Carocci.
- Cohen J., 1989, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin, P. Pettit, a cura di, *The Good Polity*, Oxford, Blackwell.
- Cohen J., 1996, *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in S. Benhabib, a cura di, *Democracy and Difference*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Cohen J., 1998, *Democracy and Liberty*, in Elster, a cura di, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press..
- Cohen J., Sabel C., 1997, *Directly-Deliberative Polyarchy*, in “European Law Journal”, vol.3, n. 4.
- Cohen J.L. , 1987, *Strategia e identità: nuovi paradigmi teorici e moimenti sociali contemporanei*, in “Problemi di socialismo”, n. 12.
- Commissione delle Comunità europee, 2001, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM, 428, Bruxelles.
- Commissione Europea, 2006, *A Citizens agenda*, Bruxelles.
- Cooke M., 1993, *Habermas and cinensus*, in “European Journal of Philosophy”, n°1.
- Costa P., 1999, *CIVITAS: Storia della Cittadinanza in Europa*, vol I, Roma-Bari, La terza.
- Cotta M., 1979, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in “Rivista italiana di Scienza Politica”, n. 9.
- Crouch C., 2003, *Postdemocrazia*, Bari, Laterza.
- Crozier M., Huntington S., Watanuki J., 1977, *La crisi della democrazia*, Milano, Angeli.
- D’Addio M., 1996, *Storia delle dottrine politiche*, Genova, ECIG.

- Dahl R. A., 1997, *La Democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti.
- Dahl R. A., 2000, *Sulla Democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Dahl R.A., 1961, *Who governs? Democracy and power in an american city*, New Haven, Yale U.P.
- Dahl R.A.,1999, *The past and future of Democracy*, Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico, Siena, n. 5.
- Della Porta D., 2005, *Democrazia in Movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento*”per la globalizzazione dal basso”, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, a. XLVI, n. 2.
- Della Porta D., Andretta M., 2001, *Movimenti sociali e rappresentanza: i comitati spontanei dei cittadini a Firenze*, in “Rassegna italiana di Sociologia, n. 1.
- Della Porta D., Diani M., 1997, *I movimenti sociali*,Roma, Carocci.
- Dewey J., 1971, *Comunità e potere*, Firenze, La Nuova Italia.
- Diamond L., Morlino L., 2004, *The Quality of Democracy*, CDDRL Working Papers, num.20.
- Downs A., 1988, *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Dryzek J., 1990, *Discursive Democracy*, Cambridge, C.U.Press.
- Dryzek J., 2001, *Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy*, in “Political Theory”, 29.
- Durkheim E., 1971, *Le forme elementari della vita religiosa*, Comunità, Milano.
- Eisenstadt S.N., 2002, *Paradossi della Democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Elster J., 1993, *Argomentare e Negoziare*, Milano, Anabasi.
- Elster J., 1993, *Come si studia la società*, Bologna, Il Mulino.
- Elster J., a cura di, 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Emery F., 1990, *Per una democrazia della partecipazione*, Einaudi, Torino.
- Estlund, D., 1997, *Beyond Fairness and Deliberation:the epistemic dimension of Democratic Authority*, in J. Bohman e W. Rehg, a cura di, “Deliberative Democracies”, Cambridge MA, Mit press.

- Eurispes, 2007, *Indagine sul processo penale*.
- Eurobarometro 69, 2008, *Opinione Pubblica nell'Unione Europea*.
- ESS, 2004, *European Social Survey 2002/03*, (reperibile all'indirizzo www.ess.nsd.no/index).
- Fantozzi, P., a cura di, 2004, *Potere Politico e Globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Fedozzi L., 1998, *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Ferrera M., 1993, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino.
- Finley M.L., 1993, *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, La Terza.
- Finley M.L., 2005, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, La Terza.
- Fishkin J., Laslett, P., a cura di, 2003, *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell.
- Fishkin, J., 1991, *Democracy and Deliberation. New directions for Democratic Reform*, New Heaven, Yale University Press.
- Fraser N., 1992, *Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy*, in C. Calhoun, a cura di, "Habermas and the Public Sphere", Cambridge, MIT Press.
- Freedom House, 2008, *Freedom of the Press Survey Release*, (dati disponibili presso il sito www.freedomahouse.org).
- Friedrich C.J., 1950, *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn & Company.
- Gbikpi B., 2005, *Dalla teoria partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in "Stato e Mercato", n. 73.
- Gelli F., 2005, *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.
- Gensro T., De Souza U., 2007, *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Limbiate, La Ginestra.
- Genua M., 1998, *La Tradizione Repubblicana e i suoi interpreti*, in *Filosofia Politica*, Bologna, Il Mulino, a. XII, n. 1.
- Ginsborg P., 2006, *La Democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.

- Goldfrank B., 2006, *Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting*, in A. Shah, *Participatory Budgeting*, Washington, DC , WBI ed.
- Goldfrank B., 2006, *Los proceso de Presupuesto Participativo en America Latina: exitos, fracasso y cambio*, in “*Revista de Ciencia Politica*”, vol. 26, n°2.
- Goldfrank B., 2007, *Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budget*, in A. Shah, a cura di, *Participatory Budgeting*, Washington D.C., The International Bank of Reconstruction and Development.
- Gomez P., Travaglio M., 2006, *Onorevoli Wanted*, Roma, Editori Riuniti.
- Habermas J., 1986, *Teoria dell’agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna.
- Habermas J., 1993, *Struggles of recognition in constitutional states*, in “*Journal of Philisophy*”, XCII, 3.
- Habermas J., 1996, *Fatti e Norme*, Guerrini e Associati, Milano.
- Habermas J., 1998, *Tre modelli normativi di Democrazia*, in Id., *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J., 1999, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Habermas J., 2000, *Storia e critica dell’opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari..
- Harnecker M., 1999, *Delegating power to the people: Participatory Budget in Porto Alegre*, paper disponibile sul sito www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/laclib/harnecker.pdf.
- Harvey D., 2005, *Breve storia del Neoliberismo*, Il Saggiatore, Milano.
- Hayek F. von, 1960, *The Constitution of Liberty*, Londra.
- Hayek F. von, 2000, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell’economia pianificata*, Milano, Il Saggiatore.
- Held D., 1987, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Herzberg C., Allegretti G., 2004, *El ‘retorno de las carabelas’. Los presupuestos participativos de america Latina en el contexto europe*, Madrid, FIM.
- Hirschman A.O., 1982, *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani.
- Hirst P. , Bader V. , 2001, *Associative Democracy: the Real Third Way*, Londra, Frank Cass.
- Hirst P., 2002, *Renewing Democracy through Associations*, in “*The Political Quarterly*

- Publishing”, Oxford, Blackwell.
- Inglehart R., 1983 *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli.
- Istat, 2005, *Cultura, socialità e tempo libero. Indagine multiscopo sulle famiglie “Aspetti della vita quotidiana”*, Anno 2003.
- ISTAT, 2008, *Rapporto Annuale: la situazione del Paese nel 2007*.
- Jacobs J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage Book.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London Sage.
- Kelsen H., 1955, *Democrazia e cultura*, Bologna, Il Mulino.
- Kelsen H., 1984, *La democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Kohn M., 2003, *Language, Power and Persuasion: Toward a Critique of Deliberative Democracy*, in “Constellation, vol. 7, n. 3.
- Kooiman J., 1993, *Modern Governance: new government-society interaction*, London, Sage.
- La Valle D., 2006, *La partecipazione alle associazioni in Italia. Tendenze generali e differenze regionali*, in “Stato e Mercato”, n. 77.
- Lijphart A., 1984, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven and London, Yale University Press.
- Lijphart A., 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.
- Lukes S., 1974, *Power: a radical view*, London, Macmillan.
- Macpherson C.B., 1980, *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Milano, Il Saggiatore.
- Magnaghi A., 2005, *Dai comuni polvere alle reti di municipi*, in “Communitas”, n.3.
- Marshall, T.H., *Cittadinanza e Classe Sociale*, Torino, Utet 1976
- Martinelli A., 2004, *La modernizzazione*, Roma-Bari, La Terza.
- McIlwain C.H., 1958, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, N.Y., Ithaca.
- McLennan G., Held D. e S. Hall, a cura di, *State and Society in Contemporary Britain: a critical introduction*, Oxford, Policy Press.
- Melucci A., 1991, *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, Bologna, Il Mulino.

- Michelman F., 1988, *Law's Republic*, in "The Yale Law Journal", a. XCVII.
- Michels, R., 1966, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino.
- Morlino, L., 1998, *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Morlino, L., 2003, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Neumann, F., 1973, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna.
- Nozick R., 1981, *Anarchia, stato e utopia*, Firenze, Le Monnier.
- Offe C., 1985, *New social movements: challenging the boundaries of institutional politics*, in "Social Research", vol.52.
- Ohlin Wright E., 1995, *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Olson M., 1963, *The logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Panbianco A., 1982, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino.
- Papadopoulos, 1995, *A framework analysis of functions and disfunctions of Direct Democracy*, in "Politics and Society", 23, n. 4.
- Pareto V., 1921, *Trasformazione della democrazia*, Milano.
- Parkinson J., 2003, *Legitimacy problems in Deliberative Democracy*, in "Political Studies", vol.51.
- Parkinson J., 2004, *Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers*, in "Public Administration", vol.82, n.2.
- Pasquino P., 2006, *Votare e deliberare*, in "Filosofia Politica", a. XX, n. 1.
- Patenam C., 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, CUP.
- Pellegrino P. , 2004, *Le radici storiche e teoriche della Democrazia Deliberativa*, in G. Bosetti e S. Maffettone, a cura di, *Democrazia Deliberativa: cos'è*, Roma, Luiss University Press.
- Pellizzoni L., 1998, *Conoscenza, deliberazione, cooperazione*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", anno XXXIX, n. 4.

- Pellizzoni L., 2005, *Cosa significa partecipare*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, a. XLVI, n.3.
- Pellizzoni L., 2005, *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Pellizzoni, L., 1999, *Reflexive Modernization and Beyond (knowledge and value in the "Politics of Environment and Technology")*, in “Theory, Culture & Society”, vol. 16, n. 4.
- Pennington M., 2003, *Hayekian Political Economy and the Limits of Deliberative Democracy*, in “Political Studies”, vol.51.
- Petruciani S., 2003, *Modelli di filosofia politica*, Torino, Einaudi.
- Pharr S.J., Putnam R.D., (a cura di), 2000, *Disaffected Democracies: what's troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, PUP.
- Pirzio Ammassari G., 2004, *L'Europa degli interessi. Rappresentanza e lobbying nell'Unione Europea*, Roma, La Goliardica.
- Pizio Ammassari G., 2004, *Internazionalizzazione e regionalismo: il ruolo delle autonomie locali nell'Unione Europea*, in A. Montanari e D. Ungano, a cura di, *Globalizzazione, politica e identità*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Pizzorno A., *L'ordine giuridico e statale nella globalizzazione*, in P. Fantozzi, a cura di, 2004, *Potere politico e globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pocock, J.G.A., 1980, *Il momento machiavelliano*, Bologna, Il Mulino.
- Polany K., 1974, *La Grande Trasformazione*, Torino, Einaudi.
- Pont R., a cura di, 2005, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, Edizioni Alegre.
- Privitera W., 2001, *Sfera Pubblica e Democratizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Przeworski, A., 1996, *What makes Democracies endure?*, in “Journal of Democracy”, 7, n.1.
- Raniolo F., (a cura di), 2004, *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Raniolo F., 2002, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino.
- Ravazzi S., 2006, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, Bologna, Il Mulino, n°2, pp. 259-282.

- Ravazzi S., 2006, *Quando i cittadini decidono*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, Bologna, Il Mulino, n°2, pp. 61-89.
- Rawls J., 1993, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- Rawls J., 1997, *The idea of public reason revisited*, in “The University of Chicago Law Review”, a. 64, n. 3.
- Rawls J., 1997, *The idea of public reason*, in J. Bohman e W. Rehg, a cura di, “Deliberative Democracies”, Cambridge MA, Mit Press.
- Regonini G., 2001, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Regonini G., 1995, *Politiche pubbliche e potere*, in G. Regonini (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Sandel M., 1988, *The Political Theory of the Procedural Republic*, in “Revue de Metaphysique et de Morale”, a. XCIII.
- Sartori G., 2006, *Democrazia cos'è*, Milano, Bur.
- Sartori G., 1970, *Antologia di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Scartezzini R., Germani, L., Gritti, R., a cura di, 1985, *I limiti della democrazia. Autoritarismo e democrazia nella società moderna*, Napoli.
- Schedler C.J., 1999, *Restraining the State; conflicts and agents of accountability*, in Schedler et al., *The self-restraining State*, Boulder, Lynnie Rienner.
- Schmitter P., 1983, *Teoria della democrazia e pratica neocorporatista*, in “Stato e mercato”, n. 4.
- Schumpeter J.A., 1973, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Sebastiani C., 2001, *Comitati cittadini e spazi pubblici urbani*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, anno XIII, n. 1.
- Sebastiani C., 1997, *Spazio e sfera pubblica: la politica nelle città*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, anno XXXVIII, n. 2.
- Sintomer Y., Herzberg C. e Röcke A., 2008, *Democratie Participative et Modernisation des Services Publics: les affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, manoscritto in corso di pubblicazione.
- Skinner Q., 1989, *Le origini del pensiero politico moderno*, Bologna, il Mulino.

- Smeriglio M., Peciola G., Ummarino M., 2004, *Pillola Rossa o pillola blu?*, Roma, Ed. Carta.
- Snell B., 1951, *La cultura greca e le origini del pensiero europeo*, Torino, Einaudi.
- Sousa Santos B. de, 2003, *Democratizzare la democrazia*, Firenze, Città Aperta.
- Stepan A., Linz J., 1996, *Toward Consolidated Democracy*, in “Journal of Democracy”, 7, n.2.
- Strange S., 1996, *The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sunstein C.R., 1988, *Beyond the Republican Revival*, in «The Yale Law Journal», a. XCVII.
- Taylor C., 1989, *Cross-Purposes: The Liberal-Communitarian Debate*, in N.L. Rosenblum, a cura di, *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge, Harvard U.P.
- Teorell J., 1999, *A deliberative defense of intra-party democracy*, in “Party Politics”, vol.5, n. 3.
- Tilly C., 2007, *Conflitto e Democrazia in Europa*, Milano, Mondadori.
- Tocqueville A. de, 1998, *La democrazia in America*, Milano, BUR.
- Tocqueville A. de, 2000, *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, Milano, BUR.
- Touraine A., 2002, *Libertà, uguaglianza, diversità*, Milano, Il Saggiatore.
- Tuorto D., 2006, *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Vitale D., 2006, *Between Deliberative and Participatory Democracy*, in “Philosophy & Social Criticism”, vol. 32, n. 6.
- Wainwright H., 2005, *Sulla strada della partecipazione*, Roma, Ediesse
- Ward H., Norval A., Landam T., Pretty J., 2003, *Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability*, in “Political Studies”, vol. 51.
- Ware A., *Political parties and party system*, Oxford University Press, Oxford.
- Weithman P., 2005, *Deliberative Character*, in “The Journal of Political Philosophy”, vol.13, n.3.
- Zamagni S., 2005, *Governance del territorio e organizzazioni della società civile*, in AICCON n. 22
- Zincone G., 1992, *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino.

Zincone G., 2000, *Cittadinanza: trasformazioni in corso*, in “Filosofia Politica”, anno XIV, n. 1.

Zolo D., 2000, *Cittadinanza: storia di un concetto teorico politico*, in “Filosofia Politica”, a. XIV, n.1.

Zolo D., 1992, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Franco Angeli.

Zolo D., a cura di, 1994, *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, La Terza.