libertàgiustizia
Circolo di Milano

e-book

e-democracy

Il web è una soluzione o un'illusione per le nuove forme di democrazia?

Convegno

Interventi di:

- Luigi Bobbio
- Matteo Bassoli
- Emanuele Polizzi
- Maria Francesca Murru
- Giovanni Boccia Artieri
- Alessandro Rodolfi
- Fausto Colombo

Ed. 1.0

Milano 27 settembre 2014

libertàgiustizia
Circolo di Milano

Indice

Presentazione.....1
Massimo Giunti – Coordinatore Circolo di Milano Libertà e Giustizia

Introduzione.....2
Franco Mattarella – Circolo di Milano Libertà e Giustizia

Diretta, partecipativa o deliberativa?.....9
Luigi Bobbio – Università di Torino

Network governance ed il ruolo dell'associazionismo nei processi decisionali inclusivi.....46
Matteo Bassoli ed Emanuele Polizzi – Università Telematica eCampus

Internet e democrazia: verso una rivoluzione normalizzata.....85
Maria Francesca Murru – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

E la chiamano partecipazione? Il racconto pubblico della democrazia diretta
Giovanni Boccia Artieri – Università di Urbino

Hacking dei sistemi elettronici.....92
Alessandro Rodolfi – Università di Milano

La natura eretica della *web-politics* in Italia.....145
Fausto Colombo – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Bibliografia.....151

Sitografia.....152

Presentazione

Libertà e Giustizia è un'associazione di cultura politica interessata alla salvaguardia dei valori espressi dalla Costituzione repubblicana, alla lotta contro la corruzione e in generale all'affermazione della legalità, alla trasparenza, all'equilibrio e alla laicità delle istituzioni, al processo di integrazione europea, a un'economia "giusta" oltre che libera. Nell'ambito di queste finalità il **Circolo di Milano** di LeG, come gli altri circoli territoriali presenti in tutta Italia, organizza a livello locale manifestazioni, convegni, seminari e incontri, anche in collaborazione con altre associazioni.

Questo convegno sulla "democrazia digitale" propone un tema reso particolarmente attuale dai recenti sviluppi della comunicazione politica. Si osserva infatti un impiego sempre più diffuso di internet da parte di soggetti politici, per lanciare messaggi, svolgere propaganda, porre quesiti, raccogliere opinioni, sollecitare prese di posizione, sondare il consenso. Al punto che ci si è spinti a ipotizzare che le crescenti capacità degli strumenti tecnologici possano generare nuove forme di democrazia. Una specie di nuova Atene virtuale, allargata al territorio di uno stato come l'Italia o di una comunità come quella Europea, dove i cittadini diventano protagonisti diretti delle decisioni.

Ma, come ci ha fatto notare Stefano Rodotà in diverse sue interviste e interventi pubblici nell'arco di quest'anno (per esempio al Festival Internazionale del Giornalismo di Perugia), lo spirito democratico si manifesta non tanto nella "votazione" a posteriori di una tesi già definita e, come tale, condizionante – per il modo, e anche per il momento, in cui viene posta la domanda cui rispondere con un sì o un no – quanto nella partecipazione dei cittadini al processo decisionale, attraverso proposte, critiche, commenti, insomma tutto un insieme di contributi utili a mettere in condizione i rappresentanti dei cittadini di prendere responsabilmente decisioni meditate e coerenti.

Semplice a dirsi, ma non è banale riuscire ad adottare metodi adatti a mettere a buon frutto propositi e contributi molteplici, verosimilmente disordinati e contraddittori. Anche in questo sta il primato della Politica, quella che sa ascoltare, interpretare e tradurre le esigenze della base in soluzioni percorribili. Diversamente da quella che sceglie la scorciatoia ben più facile di creare consenso attorno a decisioni già prese. Ecco che allora, nel bene e nel male, la "democrazia digitale" è qualcosa con cui è inevitabile fare i conti, cercando di acquisire consapevolezza dei suoi pregi e dei suoi limiti. Un modo, anche questo, per impegnarsi nel perseguimento di "una prosperità solidale e condivisa", come scritto tra le finalità dello Statuto di Libertà e Giustizia.

Massimo Giunti, coordinatore del Circolo di Milano di Libertà e Giustizia

Introduzione

Nel 1997 **Stefano Rodotà** pubblicò un libro (Tecnopolitica – Laterza) che oggi può definirsi profetico. Egli scrisse (p.3): «*le tecnologie, impegnate in una incessante trasformazione della realtà, creano un terreno propizio alle utopie positive e negative. È forse a portata di mano l'ideale mille volte inseguito della democrazia diretta? Sta per materializzarsi drammaticamente la società della sorveglianza totale? O dovremo abituarci ad una singolare convivenza, quella di un Orwell che abita ad Atene?*». Oggi il dilemma di Rodotà è diventato realtà e abbiamo assistito sia alle utopie positive, abilitate dai social network, delle rivolte sociali degli ultimi anni (Primavera Araba, Indignados, Occupy Wall Street, ecc.), sia alle distopie (utopie negative) sollecitate dalle rivelazioni di Edward Snowden in merito al vasto e sistematico programma di intercettazioni illegali delle comunicazioni online, attuato dalla NSA americana e da altre agenzie di intelligence.

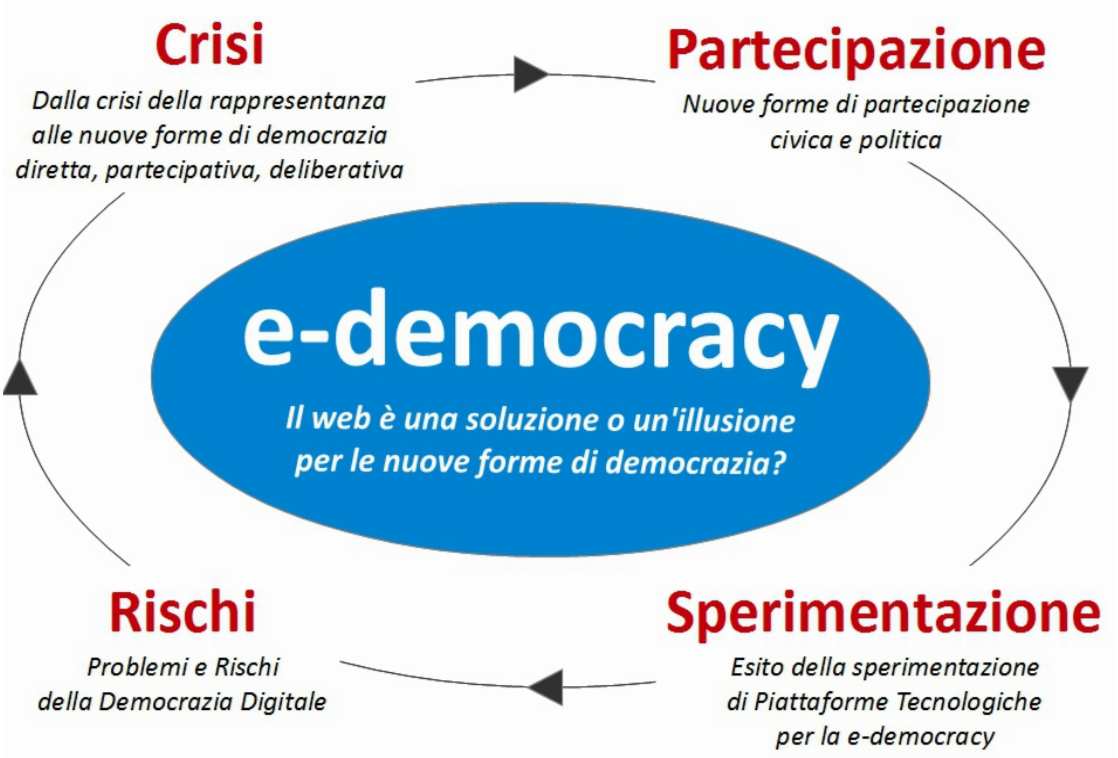
Le tecnologie, impegnate in una incessante trasformazione della realtà, creano un terreno propizio alle utopie positive e negative.

Alle notizie che quotidianamente riceviamo dai massmedia si sono aggiunte quelle dei social media (Facebook, Twitter, Blogs, Forum, ecc.) e **veniamo alternativamente sospinti verso utopie o verso distopie che, sempre più, confondono la percezione della realtà sociale**. Lo sviluppo del web 2.0 e l'impossibilità, per la televisione e per i giornali tradizionali, di ignorare le notizie provenienti dai social media, hanno aumentato le possibilità per i cittadini sia di informarsi sia di far sentire la propria voce, su qualunque tema e in qualunque momento. Come scriveva Rodotà nel 1997, allora si prefigurava una nuova forma di *democrazia continua* che avrebbe costretto i politici ad attuare una campagna elettorale permanente. Oggi, diciassette anni dopo le riflessioni di Rodotà, quelle previsioni si sono avverate e stiamo assistendo alla metamorfosi della democrazia dovuta al web 2.0. In Italia, e non solo, la politica si è trasformata in *tecnopolitica* attingendo a strumenti messi a punto per altre sfere: in primo luogo alla sfera economico-finanziaria e poi a quelle della pubblicità, del commercio e dell'intrattenimento. Forme di democrazia diretta o partecipativa vengono proposte da nuovi movimenti politici i quali ritengono che la Rete possa, oggi, attuarli.

Abbiamo quindi chiesto a un ristretto numero di esperti di aiutarci a rispondere alla domanda:
il web è una soluzione o un'illusione per le nuove forme di democrazia?

Il convegno è stato articolato in quattro sezioni, immaginando che la questione della democrazia digitale sarà oggetto, nei prossimi anni, di un *processo iterativo di progressiva definizione* attraverso i seguenti passi:

1. Crisi della rappresentanza e nuove forme di democrazia
2. Nuove forme di partecipazione civica e politica
3. Sperimentazione di piattaforme tecnologiche per la e-democracy
4. Problemi e rischi della democrazia digitale



1. Crisi della rappresentanza e nuove forme di democrazia

L'affluenza elettorale è in declino in tutti i paesi occidentali (in Italia, dal 1948 al 2013 nelle elezioni per la Camera dei deputati, è diminuita dal 92,2% al 75%), e questo declino sembra essere una delle conseguenze della crisi della democrazia rappresentativa. Secondo il sociologo **Gianfranco Pasquino**, nelle democrazie occidentali, negli ultimi decenni **il ruolo dei partiti non è stato più in grado di rappresentare gli interessi degli elettori**. Infatti, sempre più forte si è fatta la presenza in Parlamento di *gruppi di interesse* (lobby), presenti all'interno degli stessi partiti oltre che all'esterno. La pressione di questi gruppi d'interesse è cresciuta enormemente (energia, armamenti, gestione del web, ecc.) facendo sì che gli interessi di natura economica prevalessero su quelli di natura sociale (diritti delle categorie sociali più svantaggiate, diritti umani, diritti dei consumatori, ecc.). Inoltre, alcune istituzioni sovranazionali (UE, BCE, FMI, ecc.) hanno esautorato i parlamenti nazionali di un certo numero di funzioni soprattutto in campo economico: un esempio recente è il *Fiscal Compact*, cioè il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'Unione Europea, firmato da 25 paesi il 2 marzo 2012. Il Fiscal Compact è stato un tema ricorrente del dibattito politico degli ultimi anni e probabilmente lo sarà ancora a lungo: formalmente si tratta di un accordo europeo che prevede una serie di norme comuni e vincoli di natura economica che hanno come obbiettivo il contenimento del debito pubblico nazionale di ciascun paese. Ma questa, purtroppo, sembra essere solo la conseguenza formale di decisioni strategiche prese altrove (come ha inopinatamente dichiarato il 28 maggio 2013 la banca d'affari J.P.Morgan nel documento "Adeguamento dell'area Euro: siamo a metà dell'opera"). Intanto si parla, spesso a sproposito, di democrazia diretta favorita dal web 2.0 mentre, paradossalmente, più aumentano i canali informativi a disposizione dei cittadini (alla TV si è aggiunto il web interattivo con i suoi social network/media) e più si indebolisce la capacità di incidere sulle scelte politiche dato che la funzione di delega della democrazia rappresentativa, per i fenomeni prima descritti, è in mano a partiti che hanno agito in modo da ridurre il ruolo del *rappresentante.* Ciò che si chiede oggi ai cittadini, sia online che offline, è solo la conferma di decisioni non scaturite da un processo deliberativo trasparente, ma prese segretamente in altri ambiti.

Nel campo della comunicazione politica l'Italia si è ritrovata inaspettatamente all'avanguardia nel mondo occidentale, prima in campo televisivo a causa dell'irrisolto conflitto d'interesse del *tycoon* Berlusconi, che ha permeato la sfera pubblica di caratteri tipici dell'attività imprenditoriale e pubblicitaria, poi online con il web 2.0 consentendo all'ex-comico Beppe Grillo di creare dal nulla, con il suo Blog, un movimento politico che in pochi anni è diventato la seconda forza politica del paese per consensi elettorali. Beppe Grillo ha cavalcato l'onda della democrazia diretta appellandosi alla Rete come elemento facilitatore del rapporto tra elettori ed eletti. Ma le tecnologie, con la loro rapidità operativa, cancellano il bisogno di ogni mediazione, eliminando la discussione critica in merito ai temi d'interesse dei cittadini e spingendo verso il ricorso alla via plebiscitaria di pura investitura di personaggi populisti con forte potere mediatico.

Le tecnologie, con la loro rapidità operativa, cancellano il bisogno di ogni mediazione.

Il politologo **Luigi Bobbio**, a più riprese negli ultimi anni, ha analizzato le esperienze di nuove forme di democrazia, alternative sia a quella rappresentativa sia a quella diretta, condotte in vari paesi e riconducibili a due modelli di interazione tra amministratori pubblici e cittadini: il modello della pressione (democrazia partecipativa) e il modello del confronto (democrazia deliberativa). Secondo Bobbio il web è inadatto alla realizzazione della democrazia deliberativa perchè rende difficile il confronto delle opinioni, mentre esso si rivela uno strumento adatto all'applicazione della democrazia partecipativa e della democrazia diretta nelle quali i cittadini si sono già formati, con altri mezzi, un'opinione e vengono chiamati ad esprimerla.

2. Nuove forme di partecipazione civica e politica

Indubbiamente il web 2.0 e le sue applicazioni interattive (Social Network, Blogs, Forum, ecc.), hanno consentito una partecipazione civica e politica enormemente superiore rispetto al passato. Un ambito partecipativo che ha avuto un forte sviluppo è quello delle petizioni online sia nell'ambito pubblico che privato. In uno studio di Ralf Lindner e Ulrich Riehm (Electronic petitions and institutional modernization 2009) sono state analizzate le sperimentazioni governative per le petizioni online condotte in alcune nazioni, tra le quali Germania, Scozia e Norvegia; i risultati mostrano che i politici hanno adottato questo strumento, non per aumentare la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ma, soprattutto, per contrastare il forte declino dell'affluenza alle urne elettorali. Anche il Governo Italiano ha messo a punto recentemente un'infrastruttura tecnologica che consente di lanciare consultazioni pubbliche (www.partecipa.gov.it). Finora però i risultati non sono incoraggianti, e non per scarso interesse dei cittadini, ma per scarsa considerazione dei politici per le opinioni dei cittadini. Ad esempio: dall'8 luglio all'8 ottobre 2013, si è svolta sul predetto sito governativo una *Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali* alla quale hanno partecipato 306.259 cittadini con 425.700 visite.

L'inclusione o l'esclusione dei cittadini dai processi decisionali non dipende dagli strumenti a disposizione ma dalla volontà e dagli interessi dei politici.

Dal "Rapporto Finale del novembre 2013 (p.55) selezioniamo una delle domande poste dal questionario: "*Quale delle seguenti forme di partecipazione pubblica ritieni dovrebbero essere maggiormente utilizzate, con opportuni adeguamenti o indicazioni di metodo per la loro efficacia decisionale, dalle Istituzioni?* **"** [risposta a scelta multipla].

I risultati hanno messo in evidenza che la maggioranza dei cittadini avrebbe gradito partecipare mediante:

1- Iniziative legislative popolari (17.7%)
2- Referendum consultivo (16.3%)
3- Consultazioni online (15.3%)

Dopo circa sei mesi dalla consultazione (maggio 2014), cambiato il Governo (da Letta a Renzi), ma non la maggioranza che lo sostiene, una delle prime iniziative del nuovo governo è stata quella di avviare un processo di Riforma della Costituzione nel quale le firme richieste per le iniziative legislative popolari aumentavano da 50.000 a 250.000 (poi ridotte a 150.000) e quelle richieste per i Referendum consultivi aumentavano da 500.000 a 800.000 (poi non variate). **Quale credito si potrà quindi dare alle prossime iniziative di partecipazione online del Governo Italiano?**

Sono nate inoltre associazioni non governative (Avaaz, Change.org, ecc.) che offrono la possibilità di interpellare l'opinione pubblica in merito ad azioni da condurre verso poteri politici, economici o finanziari. Sull'utilità di tali petizioni vi sono apprezzamenti ma anche dubbi. Il sociologo **Evgeny Morozov** (The brave new world of slacktivism 2009) ha definito questo genere di attivismo politico '*slacktivism*', cioè attivismo pigro, criticando questa forma di partecipazione a basso costo che rischierebbe di danneggiare la vera partecipazione civica fatta di manifestazioni di protesta, volontarismo sociale e donazioni. Altri studiosi,Yu-Hao Lee e Gary Hsieh (Does Slacktivism hurt Activism? 2013) hanno invece espresso e argomentato una posizione a favore delle petizioni online. Il sociologo **Giovanni Boccia Artieri** ha messo in evidenza il fatto che entrambe queste posizioni sono semplicemente delle narrazioni di cui si nutre il dibattito politico amplificato dai social media, e che è difficile dare credito sia all'una che all'altra.

Secondo la sociologa statunitense **Sherry Arnstein**, *la partecipazione dei cittadini è una strategia per ottenere delle riforme sociali che ridistribuiscano il potere e i conseguenti benefici a chi, fino ad allora, ne è stato escluso.* La Arnstein ha elaborato un modello sociologico (A ladder of citizen participation 1969) cioè '***Scala della partecipazione***' che suddivide le modalità di partecipazione, lasciate ai cittadini da chi detiene il potere, in tre categorie: *non partecipazione, partecipazione simbolica e partecipazione attiva*. Se dovessimo adoperare tale modello per descrivere le attività di partecipazione consentite ai cittadini italiani ci accorgeremmo che, nella maggior parte dei casi, ad essi è consentita solo una *partecipazione simbolica* (cioè quella che permette di essere consultati dai politici, come nel caso citato della Consultazione Pubblica sulle Riforme Istituzionali, ma non di imporre il proprio punto di vista). Una delle maggiori critiche a questo modello riguarda il fatto (dimostrato dalle basse percentuali di partecipazione anche in presenza di strumenti facilitatori basati sulla rete) che molti cittadini non desiderano essere coinvolti. (The snakes and ladder of user involvement: moving beyond Arnstein 2005).

3. Sperimentazione di piattaforme tecnologiche per la e-democracy

La prima piattaforma tecnologica per la e-democracy è stata Liquid Feedback, sviluppata da un gruppo di Berlino e impiegata dal Partito Pirata tedesco per incrementare la partecipazione dei cittadini e favorire i dibattiti online. La piattaforma Liquid Feedback è stata successivamente utilizzato anche dal M5S nel Lazio e dal PD nell'applicazione TuParlamento impiegata per sostenere la candidatura di Umberto Ambrosoli nelle elezioni regionale lombarde del 2013.
L'esito di queste sperimentazioni è stato finora fallimentare, come ha scritto il blogger **Fabio Chiusi** nel suo recente ed eccezionalmente ben documentato libro (Critica della democrazia digitale –

2014 Codice Edizioni pp.94-95): «*Vendere il pacchetto "democrazia liquida" come necessariamente accessoriato di maggiore partecipazione, decisioni migliori e, soprattutto di una promessa acerba, certo, ma destinata a compiersi nel futuro prossimo di rinnovamento della politica è, non solo in aperto contrasto con quello che ci dicono i dati dentro e fuori l'Italia derivanti dalla sua applicazione pratica, ma anche, e soprattutto, pericoloso nel caso in cui ci interessi davvero sfruttare il potenziale della rete per ciò che è.*»

L'esperienza del Partito Pirata tedesco, dopo gli ultimi esiti elettorali, sembra destinata a concludersi, perchè disporre di una piattaforma software non è un fattore determinante per innalzare la partecipazione dei cittadini.

Nemmeno l'onnipotente software può stimolare i comuni cittadini a interessarsi delle questioni monotone e arcane di cui è fatta gran parte della politica.

E Fabio Chiusi aggiunge che la ragione sembra strutturale ed è difficile che possa cambiare in futuro (p.83): «*Nemmeno l'onnipotente software può stimolare i comuni cittadini a interessarsi delle questioni monotone e arcane di cui è fatta gran parte della politica*».

4 . Problemi e rischi della democrazia digitale

Vi sono almeno due tipi di rischi per la democrazia digitale. Il primo riguarda la vulnerabilità delle infrastrutture tecnologiche per l'e-democracy (in particolare per l'e-voting), i cui primi casi di manipolazione del voto sono avvenuti negli USA nelle elezioni del 2000 (Bush vs Gore) e del 2004 (Bush vs Kerry). Sappiamo ormai che il rischio di manipolazione elettronica di ogni tipo di sistema elettronico è reale e le irregolarità nel voto elettronico negli USA sono state documentate anche in un film americano, Hacking Democracy (https://www.youtube.com/watch?v=rVTXbARGXso), uscito nel 2006 e disponibile integralmente su YouTube. Altri casi più recenti sono stati segnalati in Canada ed India. Il secondo tipo di rischio riguarda la manipolazione dei cittadini per mezzo, non solo e non più della classica propaganda elettorale dei mass media, ma attraverso i social network. A questo riguardo Stefano Rodotà (Tecnopolitica p.14) ricordava l'ammonimento del politologo statunitense **Theodore J. Lowi**, il quale nel 1980 affermò che se la tecnologia apre le porte, il capitale le chiude. Gli uomini più ricchi nel mondo, infatti, non sono più banchieri e petrolieri ma coloro che hanno inventato Google , Facebook e simili. Oggi sappiamo che la profilazione degli utenti della rete a fini commerciali, effettuata da aziende specializzate su Google e altri motori di ricerca, ha raggiunto un elevato livello predittivo di quelli che sono sia i nostri desideri di acquisto (associabili alla nostra capacità di spesa), sia i nostri orientamenti culturali e ideali (associabili al nostro orientamento elettorale).

La tecnologia apre le porte, il capitale le chiude.

Sono ormai di dominio pubblico gli **esperimenti di contagio emotivo condotti in rete da Facebook**. È noto che Facebook aveva già svolto, il 2 novembre 2010, in occasione delle elezioni del Congresso USA, un esperimento in cui a circa **61 milioni di elettori membri di Facebook**, era stato inviato un messaggio (nei newsfeed) che ricordava "Oggi si vota", con un link che permetteva di dire se l'utente aveva già votato, un contatore che mostrava quanti utenti di Facebook avevano già votato e le foto di sei friend dell'utente che avevano già comunicato di aver votato. Inoltre, i ricercatori avevano scelto casualmente tre gruppi, a ognuno dei quali avevano inviato un messaggio modificato. Esaminando successivamente le liste elettorali, i ricercatori erano stati in grado di confrontare il comportamento dei tre gruppi, notando che un certo tipo di messaggi '*convinceva*' gli elettori ad andare a votare, dimostrando l'effetto di contagio sociale dovuto a Facebook.

Ma questo è solo l'inizio, infatti, dato che solo l'1% degli utenti di Facebook dichiara il proprio orientamento politico (ma questo è ciò che Facebook dichiara per non allarmare gli utenti), i ricercatori non erano stati in grado di determinare se Facebook avesse orientato il voto verso un certo schieramento politico. **James Fowler**, responsabile dell'esperimento, ha dichiarato alla CNN: "*Se vogliamo trasformare il mondo in un posto migliore non dobbiamo solo cambiare il comportamento di una persona, ma anche usare la rete per influenzare gli amici di quella persona*".

A fronte di queste dichiarazioni e di questi esperimenti, la giornalista britannica **Laurie Penny** ha scritto un commento dal titolo "*Gli esperimenti totalitari di Facebook*" (Internazionale 11 luglio 2014) che evidenzia i rischi ai quali Internet espone la democrazia, rischi che condivido:

«*A parte la Cina, il popolo di Facebook supera il numero di abitanti di qualsiasi paese del mondo. Facebook è un paese a sé, un paese fatto di pura informazione dove le autorità sanno tutto quello che fate e possono cambiare tutto ciò che vedete senza avvertirvi. Possono decidere che in un particolare giorno riceverete solo belle notizie, così magari comprerete quello che vogliono. O voterete come preferiscono. Se Facebook è un paese, allora il suo sistema di governo è la dittatura aziendale. Dobbiamo difendere princìpi come il diritto a ricevere informazioni non alterate. Princìpi come il divieto per le aziende di manipolare il nostro comportamento elettorale, mai, per nessun motivo.»*

Franco Mattarella

libertàgiustizia
Circolo di Milano

Qualifiche ed Affiliazioni dei Relatori

Luigi Bobbio: Professore ordinario di scienza politica presso il Dipartimento di Culture, Politica e Società dell'Università di Torino.
Presidente del Master in Analisi delle Politiche Pubbliche e direttore del Laboratorio sulle Politiche presso il Corep di Torino.

Matteo Bassoli: Ricercatore presso la Università Telematica eCampus.
Ha collaborato con l'Università Commerciale Bocconi. Svolge attività di ricerca sul tema della partecipazione politica, delle reti sociali, dei sistemi di welfare locali e dell'inclusione locale.

Emanuele Polizzi: Ricercatore presso la Università Telematica eCampus.
E' stato ricercatore in Sociologia presso la Università di Milano-Bicocca e si è occupato di forme della partecipazione politica della società civile, in particolare del ruolo del terzo settore nella governance delle politiche sociali.

Maria Francesca Murru: ricercatrice presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.
Svolge attività di ricerca teorica ed empirica presso l'OssCom-Centro di ricerca sui media e la comunicazione del medesimo ateneo.

Giovanni Boccia Artieri: professore ordinario presso il Dipartimento di Scienze della Comunicazione e Discipline Umanistiche dell'Università di Urbino, dove insegna Sociologia dei New Media e Internet Studies, Comunicazione Pubblicitaria e Linguaggi Mediali.

Alessandro Rodolfi: Docente al Corso di Perfezionamento in Digital Forensics, Privacy, Cloud e Cyber Warfare presso l'Università degli Studi di Milano, per iniziativa delle cattedre di Informatica Giuridica e Informatica Giuridica Avanzata della Facoltà di Giurisprudenza. Fondatore di Hermes (Centro per la Trasparenza e i Diritti Umani Digitali).

Fausto Colombo: Professore ordinario di Teoria e tecniche dei media presso la Facoltà di scienze politiche e sociali della Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Docente di Media e Politica presso la stessa Facoltà.
E' direttore del Dipartimento di Scienze della Comunicazione e dello Spettacolo. Dirige il Master in Comunicazione, marketing digitale e pubblicità interattiva.

Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche[1]

Luigi Bobbio e Gianfranco Pomatto

Un'amministrazione pubblica che desideri, di sua iniziativa o su pressione della società civile, coinvolgere i cittadini nella formulazione delle proprie politiche, si trova oggi di fronte a una vasta gamma di possibilità, metodologie e strumenti, che sono stati sperimentati e affinati nel corso degli ultimi 10-20 anni in diverse parti del mondo. Le pratiche partecipative sono ormai raccomandate da molte organizzazioni internazionali, sono state promosse dai programmi europei (Urban e Leader, in primo luogo) e hanno fatto capolino anche nella legislazione italiana, soprattutto nel campo della riqualificazione urbana, delle politiche sociali e degli interventi per lo sviluppo locale. Esistono numerosi manuali che possono aiutare le amministrazioni pubbliche a districarsi nella crescente offerta di metodologie partecipative[2]. In Italia gli studi empirici sui processi di partecipazione hanno cominciato a raggiungere, negli ultimi tempi, un'estensione ragguardevole[3].

Alla radice di questa diffusa ricerca e sperimentazione (Papadopoulos e Warin 2007) c'è una comune percezione dello stato di crisi in cui versano le istituzioni della democrazia rappresentativa sia per l'eclissi della "democrazia dei partiti" (Manin 1993), sia per la diminuita affidabilità della concertazione centralizzata tra il governo e i grandi gruppi di interesse. Le esperienze di coinvolgimento di cittadini nelle scelte pubbliche costituiscono un tentativo di dare una risposta non populistica alla crisi della democrazia rappresentativa, nel senso che prefigurano percorsi strutturati (e, in qualche modo, regolati). E non costituiscono neppure una riproposizione di forme di democrazia diretta, dal momento che riconoscono generalmente alle istituzioni rappresentative il diritto all'ultima parola. D'altra parte il più classico istituto di democrazia diretta – il referendum – è guardato con sospetto all'interno di tali tendenze, in quanto si tratta di una procedura di tipo aggregativo e non discorsivo.

[1] Questo rapporto è stato elaborato, nell'ottobre 2007, per conto della Provincia Autonoma di Trento, nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Sergio Fabbrini.
[2] Fra i quali:. Susskind *et al.* 1999, Wates 2000, Bobbio 2004, Gastil e Levine 2005, Creighton 2005.
[3] Tra di essi: Sclavi 2002, Gelli 2005, D'Albergo et al. 2005, Pecorielli e Rispoli 2006, Allegretti e Frascaroli 2006, Ravazzi 2007a, Batoli 2007, Pellizzoni 2007a, Cataldi 2007, Bobbio 2008.

Per definire tali processi si parla spesso di "partecipazione". In realtà il termine "partecipazione", oltre a essere intrinsecamente ambiguo (Pellizzoni 2005c), viene usato anche per indicare fenomeni del tutto diversi da quelli che qui intendiamo esaminare; per esempio, la partecipazione elettorale, la partecipazione politica attraverso i partiti, lo sviluppo dell'associazionismo o dei movimenti collettivi ecc. In questo paper ci riferiamo a un'accezione più ristretta di partecipazione, intesa come "relazionamento della società con le istituzioni" che comporta "un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde" (U. Allegretti 2006, p. 156). Queste esperienze possono essere promosse o richieste dal basso, ma richiedono qualche forma di intervento attivo da parte delle istituzioni.

La finalità di questo rapporto è quella di offrire una rassegna ragionata degli approcci alla partecipazione (nel senso sopra chiarito) nelle esperienze che si sono diffuse su scala internazionale e di mettere in luce le alternative che le amministrazioni si trovano di fronte, quando intendono aprirsi all'apporto dei cittadini. Abbiamo organizzato l'esposizione degli approcci e delle alternative attorno a quattro blocchi tematici:

a) i temi e la definizione dell'agenda;
b) l'individuazione dei partecipanti;
c) le strutture e le metodologie della partecipazione;
d) gli effetti dei processi partecipativi sulle decisioni delle istituzioni e sui partecipanti stessi.

Concluderemo osservando che dalla combinazione delle possibili alternative emergono due polarità fondamentali nell'approccio ai processi partecipativi: da un lato la polarità della *pressione*, dall'altro la polarità del *confronto* e discuteremo dei pregi e dei difetti di questi due tipi modelli.

I. I temi e la definizione dell'agenda

Arene generaliste e stabili vs arene *single-issue* e *ad hoc*

Negli anni Settanta, di fronte allo sviluppo dei movimenti sociali, il sistema politico italiano scelse di aprirsi alla partecipazione istituendo gli organi collegiali nelle scuole e i consigli di circoscrizione nei quartieri. La partecipazione delle componenti scolastiche e dei comitati di quartiere veniva così canalizzata in arene rappresentative di tipo generalista e dotate di stabilità nel tempo. Appartengono allo stesso genere le consulte (dei giovani, degli immigrati, delle donne) che sono state istituite a varie riprese e con alterne fortune

nei comuni italiani. In questi casi, alla domanda di partecipazione le istituzioni rispondono riproducendo i classici meccanismi della democrazia rappresentativa sia pure in ambiti nuovi (e finiscono per riprodurne i difetti).

Le tendenze più recenti vanno in una direzione diversa. La partecipazione tende ad essere sollecitata attorno a specifici temi e le arene così istituite hanno una durata temporale limitata: si sciolgono, quando quello specifico processo viene portato a termine. La preferenza per un approccio tematico – *single-issue* – deriva dal fatto che ogni specifica questione tende a coinvolgere una platea diversa di persone o di interessi e che pertanto la composizione dell'arena dovrebbe essere calibrata sulla natura del tema in discussione. Da questo punto di vista il principale difetto della democrazia rappresentativa consiste nella pretesa di affidare a un'arena stabile e delimitata la trattazione di qualsiasi problema, senza riuscire a garantire che tutte le posizioni più rilevanti sul tema in discussione siano effettivamente presenti nel dibattito con la medesima intensità con cui si esprimono nella società.

L'idea di realizzare la partecipazione mediante processi *single-issues* e arene *ad hoc* è criticata da alcuni sostenitori della democrazia partecipativa in quanto essa non contribuisce a "irrobustire la società civile e le sue associazioni" e a rafforzare la "connessione tra partecipazione e rappresentanza" (Ginsborg 2006, p. 79). Se i processi partecipativi sono attivati su specifici temi e hanno una durata limitata, non vi sarà alcuna crescita del capitale sociale; i partecipanti, dopo aver compiuto un'esperienza intensa e interessante, tenderanno a tornare alle loro occupazioni private. Questa posizione è sostenuta in Italia, con particolare enfasi, dalla Rete Nuovo Municipio che si batte perché la partecipazione diventi "una forma ordinaria di governo" (Magnaghi 2006). La stabilità e la continuità dei processi partecipativi rischia però di confinare la partecipazione ai cittadini più attivi e organizzati (come vedremo meglio tra poco).

Il più noto e interessante tentativo di dare continuità e stabilità ai processi partecipativi è costituito dai bilanci partecipativi (vedi riquadro). In questo caso, infatti, il processo è ricorsivo ed ha un elevato grado di generalità: ogni anno le spese di investimento del comune sono sottoposte a una complessa procedura che prevede assemblee popolari nei quartieri e una sintesi tra le priorità selezionate dalle assemblee stesse.

I bilanci partecipativi

Il bilancio partecipativo (*orçamento participativo*) è stato introdotto nella città di Porto Alegre (Brasile) nel 1989, in seguito alla vittoria elettorale del Partido dos Tabalhadores. Nel corso degli anni il processo è stato più volte modificato, ma non è mai stato interrotto (neanche dopo la sconfitta del PT nel 2005). Il bilancio partecipativo di Porto Alegre nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nelle scelte sulla destinazione delle spese di investimento dell'amministrazione comunale e di ripartirle in modo trasparente e equilibrato tra i 16 quartieri della città. Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando in quali settori devono essere impiegati. E' stato dimostrato che la pratica del bilancio partecipativo ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri più popolosi e meno dotati di servizi (Gret e Sintomer 2002, Baiocchi 2003, G. Allegretti 2003).
Dato il successo e la notorietà dell'esperienza di Porto Alegre, la pratica del bilancio partecipativo si è diffusa, sia pure con numerose varianti, in 170 città brasiliane (Avritzer 2006), in numerose città latinoamericane (Vasconez e Bossano 2006) ed europee (Sintomer et al. 2005, Ganuza 2006). In Italia forme (tra loro diverse) di bilancio partecipativo sono state adottate da una trentina di comuni, tra cui Modena, Piacenza e il Muncipio 11 di Roma, sia pure senza effetti redistributivi evidenti (D'Alberto *et al.* 2005, Ravazzi 2007b, G. Allegretti 2007).

I temi

I processi partecipativi si svolgono ormai sugli argomenti più disparati. Il nucleo originario è costituito dagli interventi di riqualificazione urbana che, date le relazioni di prossimità che li caratterizzano e la necessità – quasi obiettiva – di coinvolgere i cittadini in questioni che li riguardano così direttamente, sono stati in tutti i paesi il vero banco di prova per le esperienze di partecipazione e sono tuttora l'ambito in cui si realizza il maggior numero di esperienze e in cui le metodologie di intervento sono state più affinate e sono più consolidate. In Italia, dopo le esperienze dei Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU), il coinvolgimento dei cittadini è stato esplicitamente previsto dai Contratti di quartiere. Per molto tempo la letteratura sulla partecipazione ha avuto come riferimento principale se non esclusivo gli interventi sui quartieri e sulle piccole comunità (p.es. l'influente articolo di Arnstein (1969) sulla "scala della partecipazione").

Col passare del tempo, processi partecipativi sono stati sperimentati su una crescente gamma di *issues*. Quasi tutte le politiche pubbliche (dall'ambiente alla sanità, dai trasporti alle politiche di bilancio, dalle politiche sociali a quelle per la sicurezza o per lo sviluppo locale) sono state toccate da iniziative di coinvolgimento dei cittadini. A titolo puramente esemplificativo proviamo qui a indicare alcuni temi su cui i processi partecipativi si sono particolarmente sviluppati o hanno dato luogo a esperienze particolarmente interessanti:

- *bilanci comunali*: è il caso dei bilanci partecipativi: le spese di investimento del comune sono ripartite tra i quartieri e tra i settori di *policy* secondo le indicazioni delle assemblee di cittadini;
- *conflitti ambientali*: è il caso di quelle esperienze in cui il conflitto tra "inquinatori" e "inquinati" viene affrontato attraverso un dialogo strutturato tra le parti in causa, alla ricerca di soluzioni accettabili da ciascuno (Susskind e Cruikshank 1987);
- *sindrome Nimby*: di fronte a impianti che comportano conseguenze negative per i residenti sono stati sperimentati metodi per decidere la loro localizzazione mediante la partecipazione delle comunità interessate (Rabe 1994, Hunolt e Young 1998, Bobbio 2002a);
- *politiche ambientali*. è il caso delle Agende 21 locali e, in parte, di alcune esperienze di valutazione di impatto ambientale;
- *politiche sociali*: in Italia è di particolare interesse l'esperienza dei piani di zona (per un'esperienza significativa: (Fazzi e Scaglia 2001, Bifulco e Centemeri 2007);
- *politiche sanitarie*: è da ricordare l'elaborazione "partecipata" del piano della salute dell'Emilia-Romagna (Biocca 2006);
- *grandi opere:* l'esperienza più interessante è quella del *débat public* francese (v. riquadro), che è stata ripresa in Italia dal disegno di legge sulla partecipazione della regione Toscana (v. riquadro);
- *tecnoscienza*: è il caso delle *consensus conferences* (v. riquadro) in cui cittadini comuni sono chiamati a discutere questioni controverse di natura tecnico-scientifica (p.es. Ogm, cellule staminali, inquinamento elettromagnetico, ecc.) (Pellizzoni 2006, Bucchi 2006).
- *sistemi elettorali*: Allo scopo di sbloccare la paralisi determinata dai veti contrapposti tra i partiti politi, alcuni paesi (le province canadesi della British Columbia e dell'Ontario e i Paesi Bassi) hanno scelto di affidare la scelta del sistema elettorale a un forum di cittadini estratti a sorte che si sono pronunciati dopo aver lavorato e discusso per alcuni mesi (Bobbio e Lewanski 2007).

Questi esempi, tutt'altro che esaustivi, mostrano un punto importante. I processi partecipativi si svolgono prevalentemente in ambiti territoriali ristretti (un quartiere, un paese, ecc.) in cui possano funzionare relazioni di prossimità, ma non mancano casi (tra l'altro in crescita) in cui il coinvolgimento dei cittadini avviene su temi di carattere più generale e su una scala più ampia (una grande città, una regione o una nazione) dove non si può contare sulla prossimità e dove, pertanto, l'inclusione dei soggetti interessati è sicura-

mente più complicata e più problematica. Come vedremo, il superamento della scala locale è stato reso possibile dallo sviluppo di nuovi metodi di reclutamento e di interazione tra i partecipanti. Se è probabile che la scala micro-locale continuerà a rimanere il più importante banco di prova per i processi partecipativi, è interessante notare che essi non sono necessariamente confinati in tale ambito e che è possibile praticare forme di partecipazione che coinvolgono temi politici e ambiti di portata più generale.

Il *débat public* francese

In seguito alle virulenti proteste delle popolazioni locali contro il tracciato della linea ad alta velocità del TGV Lione-Marsiglia, il governo francese decise che la progettazione delle grandi opere dovesse essere sottoposta preventivamente a un dibattito pubblico tra tutti i soggetti interessati. Con la legge Barnier del 1994, parzialmente modificata nel 2002, fu istituita un'autorità indipendente denominata *Commission Nationale du Débat Public*, che ha il compito di aprire il dibattito pubblico su tutti i progetti preliminari di grandi infrastrutture che posseggono determinati requisiti. Il dibattito dura quattro mesi e concerne non solo le caratteristiche del progetto, ma anche l'opportunità di realizzare l'opera. E' preceduto da un'ampia campagna informativa tra la popolazione coinvolta; ad esso partecipano tutte le associazioni e i gruppi che lo desiderano.
Al termine del dibattito pubblico il presidente della commissione redige un rapporto in cui illustra gli argomenti pro e contro emersi nel corso dei quattro mesi.
Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto il proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto, modificarlo o ritirarlo (Blatrix 2002, Fourniau 2003, Mansillon 2006).

La legge Toscana sulla partecipazione

Nel luglio 2007, in seguito a un complesso processo partecipativo durato più di un anno, la giunta regionale ha licenziato il disegno di legge sulla partecipazione.
La legge prevede l'istituzione di un'autorità indipendente monocratica, denominata "Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione" designata dal consiglio regionale previa audizione dei candidati, che svolge due compiti principali:

- gestire il dibattito pubblico preventivo sui progetti di grandi opere (secondo il modello francese);
- selezionare i progetti di partecipazione proposti dagli enti locali e dalla società civile sulla base dei criteri fissati dalla legge. I progetti selezionati ricevono un contributo finanziario da parte della regione nonché sostegni in termini di consulenza.

La legge è sottoposta a termine: decade automaticamente dopo 5 anni. La sua eventuale riproposizione deve essere preceduta da un accurato dibattito sulla valutazione della sua attuazione nel quinquennio precedente. Per il finanziamento del dibattito pubblico e dei singoli progetti la legge stanzia un milione di euro per l'anno 2008 (Floridia 2007).

La definizione dell'agenda

Una questione particolarmente spinosa riguarda la scelta dei temi da affidare alla discussione dei cittadini. Chi stabilisce qual è il problema da affrontare? Quali limiti vengono assegnati al dibattito pubblico (fino dove può spingersi e dove deve fermarsi)? Insomma, come viene fissata l'agenda e da chi?

Un'amministrazione pubblica, nel lanciare un processo partecipativo, può essere tentata a impostarlo in modo da tenerlo sotto controllo, evitare che sorgano contestazioni spiacevoli o che vengano messi in discussione i propri orientamenti di fondo. Può essere soprattutto tentata di usare il processo partecipativo come un'occasione per confermare decisioni già prese o acquisire consenso attorno alle proprie scelte. Il rischio della manipolazione dell'agenda è sempre in agguato (Regonini 2005) e questo costituisce uno dei princi-

pali ostacoli al coinvolgimento dei cittadini (e soprattutto dei gruppi più radicali) che tendono costantemente a sospettare l'esistenza di intenzioni equivoche da parte delle istituzioni.

Nelle esperienze internazionali sono stati proposti tre accorgimenti per diminuire, almeno un po', la probabilità che l'agenda sia formulata in modo da costringere la partecipazione entro limiti troppo angusti. Il primo accorgimento consiste nell'affidare a esperti esterni la progettazione del processo partecipativo. Torneremo su questo punto più avanti, quando affronteremo il tema della facilitazione. Qui è sufficiente dire che la definizione del tema, in questi casi, tenderà a scaturire da un'interazione tra gli specialisti della partecipazione e l'amministrazione committente.

Il secondo accorgimento consiste nel costituire un comitato di stakeholders in cui siano rappresentati tutti i punti di vista rilevanti presenti sul tappeto, che garantisca un giusto equilibrio nella scelta del tema e nell'informazione da diffondere tra i partecipanti. Questa pratica è ormai una costante nelle giurie di cittadini e nei sondaggi deliberativi. Per esempio, nel caso del sondaggio deliberativo sulla linea ad alta velocità Torino-Lione (Torino, marzo 2007) il materiale informativo è stato concordato tra i pro-Tav e i no-Tav e gli esperti chiamati a confrontarsi con i partecipanti sono stati scelti, in modo equilibrato, tra i due schieramenti. Una possibilità alternativa consiste nel rendere pubblici, con la stessa veste tipografica e con lo stesso rilievo, le posizioni espresse dall'amministrazione proponente e quelle dei diversi gruppi o attori sociali. È questa la strada seguita nei *débat public* francesi, dove la commissione che li gestisce rende pubblici sia il *cahier* del proponente sia i *cahier d'acteurs* che qualsiasi associazione può presentare.

Il terzo accorgimento, più radicale e meno frequente, consiste nell'affidare la gestione del processo a un'autorità indipendente, sottraendo così tale compito alle amministrazioni che sono, per lo più, parti in causa. È di questo tipo la *Commission Nationale du Débat Public,* che è stata istituita come autorità indipendente nel 2002. Anche il disegno di legge della Toscana affida la selezione e la gestione dei processi ad un'autorità indipendente appositamente istituita.

La manipolazione esplicita dell'agenda non è però l'unico problema. Può accadere che il processo partecipativo risulti svuotato dal fatto che l'amministrazione sceglie di svolgerlo su un tema di scarso interesse per i cittadini. È, infatti, frequente che le amministrazioni pubbliche decidano – con le migliori intenzioni – di chiamare i cittadini a partecipare sulla formulazione di piani o programmi che esse sono tenute – per legge – a elaborare. Per esempio: un piano sanitario, un piano per i rifiuti, un programma per la destinazione

dei fondi strutturali. I cittadini si trovano così di fronte a bozze di documenti onnicomprensivi e tecnicamente complessi in cui faticano a capire quale può essere il loro ruolo. Non bisogna dimenticare che lo scopo delle pratiche partecipative, per usare le parole di Gerry Stoker, è quello di espandere "the opportunities for citizens to have a say about the issues *they care about*" (Stoker, 2006, p. 14, corsivo mio). La partecipazione può funzionare se sono chiari i termini della controversia o i temi sul tappeto e se questi risultano interessanti e comprensibili per i cittadini. Essi non possono essere costretti a entrare nei meccanismi tecnici e burocratici delle amministrazioni, viceversa sono le amministrazioni che dovrebbero, mediante un processo di ascolto attivo (Sclavi 2002a), capire ciò che veramente interessa ai cittadini.

II – I partecipanti

A chi si rivolgono i processi partecipativi

A quali soggetti si rivolge la partecipazione? La risposta canonica è "a tutti i cittadini", ma – detta così – si tratta di una risposta tanto generica quanto disarmante. È ovvio che i cittadini che parteciperanno non saranno mai tutti, ma solo una parte (una piccola, spesso minima, parte) e ciò potrà determinare squilibri di ogni genere nel contenuto delle decisioni.

Per sciogliere questa incongruenza, alcuni specificano che la partecipazione non si indirizza ai cittadini in generale, ma piuttosto quella parte che costituisce la "cittadinanza attiva", ossia i cittadini consapevoli e organizzati che si impegnano per il bene comune (Magnaghi 2006). Non molto dissimile è il frequente riferimento alla "cittadinanza competente" (Biocca 2005), ossia ai cittadini "che hanno livelli superiori di istruzione, si informano su quotidiani e tv, leggono libri, frequentano il volontariato e, soprattutto si interessano di politica" (Carboni 2007, p. 614); un concetto non molto lontano da quello di "ceto medio riflessivo" proposto da Paul Ginsborg (2005). Si tratta di posizioni realistiche che prendono atto dell'impossibilità di coinvolgere a fondo l'intera popolazione e puntano perciò essenzialmente sull'apporto di quei cittadini che sono già, per inclinazione o esperienza, attivi, competenti, riflessivi o che militano in qualche associazione o in qualche movimento sociale.

Una posizione apparentemente[4] antitetica alla precedente è quelle che sostiene che i veri destinarla della partecipazione sono "i soggetti più deboli", ossia coloro che non hanno tendenzialmente alcuna chance di fare sentire la propria voce. Non c'è dubbio che questa sia la scommessa fondamentale delle pratiche partecipative. L'esclusione dei cittadini che sono normalmente senza voce sarebbe la sconfitta peggiore per qualsiasi progetto di partecipazione. Ma questa affermazione rimane troppo spesso avvolta in un'aura retorica. I cittadini più deboli – a differenza dei "cittadini attivi" o di quelli "competenti" o "riflessivi" – sono anche i più difficili da coinvolgere. I resoconti delle esperienze di partecipazione nei quartieri di edilizia popolare in Italia ci parlano di persone che si rifiutano di aprire la porta di casa o di partecipare a qualsiasi momento di aggregazione come racconta Marianella Sclavi (2002b) per il caso di via Arquata a Torino; o di persone cariche di risentimento che si scatenano gli uni contro gli altri nelle assemblee di scala secondo la testimonianza di Massimo Bricocoli (2002) sullo "sporco lavoro di quartiere" svolto a Cinisello Balsamo. In molti contratti di quartiere, i soggetti veramente deboli non riescono mai a comparire sulla scena: sono sostituiti (spesso egregiamente, ma non è qui il punto) da rappresentanti esterni di associazioni, da insegnanti o da operatori sociali.

Spesso, poi, il problema è anche quello – opposto – di riuscire a coinvolgere "i soggetti più forti". I proprietari immobiliari, i costruttori, gli imprenditori hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e occulti, ma – proprio per questo – sono poco disponibili a esporsi al confronto nell'arena pubblica. I processi partecipativi hanno, viceversa, la vitale necessità di includere i poteri forti e di far sì che le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo. Se non ci si riesce, ossia se si mantengono due canali separati, è probabile che le richieste dei forum pubblici verranno regolarmente frustrate dalla connivenza occulta tra interessi forti e élites politiche.

Chi, dunque, partecipa nelle esperienze di partecipazione? *tutti* o *qualcuno*? La partecipazione, per definizione, è rivolta indistintamente a *tutti* i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse sul tema in discussione. Ma coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una minuscola frazione dell'universo. Il paradosso della partecipazione consiste esattamente in questo: si ambisce a includere *tutti*, ma – di fatto – si riesce a concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*. Qualche forma di selezione – esplicita o implicita – si verifica sempre. Il problema è quello di capire come viene effettuata e da chi. In linea di principio sono di-

[4] In realtà spesso i sostenitori di questa tesi ritengono che i soggetti più deboli debbano essere rappresentati dai "cittadini attivi" che si fanno carico dei loro interessi.

sponibili tre diversi meccanismi di selezione: l'autoselezione, la selezione mirata e la selezione casuale (Fung 2003).

L'autoselezione, ovvero la porta aperta

Il primo meccanismo consiste nell'*autoselezione*. La partecipazione è libera; la porta è aperta; qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori. Questa è sicuramente la forma di selezione più rispettosa della libertà individuale. Ed è il metodo più intuitivo e più semplice per coinvolgere i cittadini e, infatti, è quello che viene più comunemente utilizzato, per esempio nelle assemblee pubbliche. Anche i bilanci partecipativi si basano sull'autoselezione: nelle assemblee qualsiasi cittadino può entrare, ascoltare, prendere la parola. In una recente indagine su 18 processi partecipativi svolti in Italia, è stato rilevato che 13 di essi si sono basati (in modo esclusivo o prevalente) sul principio dell'autoselezione (Bobbio 2008).

Il metodo della porta aperta non è affatto banale: costituisce un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente vengono prese le decisioni pubbliche. Nelle sedi in cui si decide, infatti, le porte sono normalmente chiuse. E tuttavia il metodo della porta aperta va incontro a due grosse difficoltà. La prima riguarda il numero dei partecipanti. L'esperienza mostra che le persone disposte a partecipare sono una frazione minuscola della popolazione. Nel caso sicuramente più noto e importante, quello del bilancio partecipativo di Porto Alegre, la partecipazione alle assemblee di quartiere e agli incontri informali non è riuscita a superare la soglia (obiettivamente modesta) del 5-7 per cento (Gret e Sintomer 2002, pp. 75-76). Negli altri casi i tassi di partecipazione rimangono notevolmente al di sotto: attorno all'1-2 per cento in Spagna (Ganuza 2006, p. 82) e in Italia. Ciò non può non avere riflessi sulla legittimità delle scelte compiute dalle assemblee. Come osserva un consigliere di minoranza di Grottammare (il comune pioniere del bilancio partecipativo in Italia), "il 2% delle persone può decidere per la popolazione intera?... il bilancio partecipativo .. [è] uno scudo ben congegnato per portare avanti le decisioni di una minoranza mascherate da decisioni allargate" (cit. in Ravazzi 2006, p. 82).

Ma non è solo, né principalmente, un problema di numeri. Assai più grave è la questione della *disomogeneità del coinvolgimento* (Vargas Céspedes e Zamuer 2006, p. 38). Anche se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, habitué della partecipazione (Röcke e Sintomer, 2006, p. 90) ; ed è probabile che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori impegni famigliari (le madri), la-

vorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani). È difficile che un forum basato sull'autoselezione riesca a riflettere compiutamente i diversi punti di vista presenti nella popolazione di riferimento.

Ma non c'è solo il rischio dell'autoesclusione da parte della "cittadinanza passiva", c'è anche il rischio – più grave – che si verifichi un'autoesclusione politica, nel senso che risulti di fatto scoraggiata la partecipazione di persone appartenenti a reti politiche diverse da quelle della maggioranza al governo del comune (G. Allegretti 2006, p. 56). Al bilancio partecipativo del Municipio XI di Roma "le associazioni che hanno partecipato sono quelle invitate dal Municipio… C'è il rischio di un rapporto biunivoco, come se ci fosse un patto di intesa, tra alcune associazioni e il governo del Municipio", commenta un partecipante (in D'Albergo *et al.* 2005, p. 104). Nel Town Meeting organizzato dalla Regione Toscana nel novembre 2006 per individuare le linee portanti della nuova legge sulla partecipazione è risultato che il mondo associativo del centro-destra si era completamente autoescluso (Cellini *at al.* 2007), pur avendo un evidente interesse al tema in discussione. L'esclusione della cittadinanza passiva e l'isomorfia politica tra governo e assemblee, rischiano di minare profondamente la credibilità di queste esperienze.

Gli inconvenienti dell'autoselezione possono essere mitigati, quando le amministrazioni non si limitano ad "aprire la porta", ma si impegnano ad "andare a cercare" le persone e o i gruppi potenzialmente interessanti là dove essi si trovano o si incontrano, mostrando loro i termini della questione, illustrando il progetto partecipativo e facendo capire loro i possibili vantaggi della partecipazione. Per elaborare collettivamente il nuovo statuto di una cittadina americana corrotta (e commissariata) Susan Podziba (2006) si è recata nelle sedi associative, nei luoghi di ritrovo, nei bar e così a poco a poco è riuscita a mettere in piedi una commissione che avesse il consenso e il rispetto di buona parte della cittadinanza. L'atto benevolo, ma anche un po' autoritario, del "convocare" è stato sostituito dall'*outreach* ossia dal "cercare fuori".

La selezione mirata, ovvero il microcosmo

Per evitare i rischi dell'autoselezione, si può ricorrere a un altro meccanismo: la *selezione mirata*. In questo caso la porta non rimane più incondizionatamente aperta: si costruisce artificialmente uno spazio circoscritto che rispecchi il più ampiamente possibile gli interessi e i punti di vista presenti nella società di riferimento. Possiamo parlare di un *microcosmo* (Sintomer 2007), oppure, con un'immagine più evocativa, di ricreare il *mondo in una stanza*. Questo presuppone l'esistenza di un agente esterno che sia interessato a co-

struire questa sede di discussione e che sia disposto a rintracciare pazientemente, attraverso un'operazione di *outreach* e senza pregiudizi, i diversi interessi (anche minuti o minoritari) che potrebbero contribuire ad affrontare il problema. Può sembrare una condizione proibitiva (o troppo illuminista), ma è quello che normalmente succede nelle esperienze di urbanistica partecipata. Gli animatori fanno esattamente questo: girano per il territorio, parlano con le persone nei mercati e nei bar, cercano di capire quali interessi rischiano di essere trascurati e cercano quindi di dare vita a microcosmi inclusivi che, almeno nelle intenzioni, non lascino fuori nessuno. Il risultato di questo sforzo sarà sempre imperfetto, ma non sono infrequenti i casi in cui la composizione del microcosmo appare ragionevolmente inclusiva, date le condizioni culturali e sociali in cui si opera. Appartengono a questo tipo i numerosi casi di *stakholder partnerships* in cui soggetti portatori di visioni o interessi contrapposti si siedono intorno a un tavolo per ricercare soluzioni comuni, per esempio su temi spinosi di natura ambientale (Poncelet 2001, Innes e Boothe 2003). Un microcosmo di questo genere, formato dai rappresentanti delle comunità coinvolte ha lavorato per oltre un anno, con successo, per concordare i criteri per l'individuazione di un sito per un inceneritore in provincia di Torino (Bobbio 2002a). Analoghi comitati di stakeholders curano la preparazione e la gestione delle giurie dei cittadini e dei sondaggi deliberativi.

La selezione casuale, ovvero il minipubblico

Il microcosmo può essere costruito anche in un altro modo: selezionando un campione causale della popolazione di riferimento. L'idea di fondo è quella di costituire "una rappresentazione in miniatura del popolo" (Sintomer 2007, p. 103) o un minipubblico (Fung 2003). In questo caso non avremo più a che fare con militanti, leader naturali o cittadini attivi (come è probabile che avvenga nei due casi precedenti), ma con cittadini assolutamente comuni, compresi coloro che non varcherebbero mai la porta di un'assemblea o non si candiderebbero mai a un tavolo sociale.

L'estrazione può avvenire da un campione non stratificato di cittadini oppure per quote che considerino specifiche caratteristiche sociodemografiche (quali ad esempio il genere, l'età, il titolo di studio, la zona di residenza). Se il gruppo di partecipanti estratti è abbastanza numeroso (dell'ordine delle centinaia) – come avviene nei sondaggi deliberativi – si può ritenere che il criterio di legittimazione consista in un'effettiva rappresentatività sociologica della popolazione. Nel caso di gruppi meno numerosi – come avviene nelle giurie di cittadini o nelle *consensus conferences* – non si può contare sulla rappresentatività

statistica: la legittimazione risiede, piuttosto, nella casualità della procedura di scelta e nell'eterogeneità sociologica dei partecipanti.

Se l'obiettivo è quello di dare voce a chi normalmente non ce l'ha, non c'è dubbio che la selezione per sorteggio costituisca una risposta particolarmente pertinente. Anche qui si verifica una forma di autoselezione: non tutti i cittadini sorteggiati accettano di partecipare e alla fine il campione presenta sempre qualche distorsione rispetto all'universo. Ma, per questa via, è possibile aprire la partecipazione alla cittadinanza (anche quella "passiva") assai più profondamente che con qualsiasi altro metodo. E consente di riunire attorno a uno stesso tavolo o in una stessa sala un mix di persone particolarmente variegato, per professione, età e ambiente sociale (e di assicurare – e non è poco – una parità numerica tra donne e uomini), quale non è dato di riscontrare in nessun altro ambito partecipativo. La tab. 1 confronta la percentuale di laureati tra i partecipanti in alcune esperienze italiane. Come si vede la composizione dei partecipanti diventa meno elitaria passando dai metodi basati sull'autoesclusione a quelli basati sulla selezione casuale stratificata.

Tab. 1 – Percentuale di partecipanti laureati in otto casi

	Luogo e data	**Metodo di selezione dei partecipanti**	**Laureati (%)**	***V.A.***
Regione Toscana: *Town Meeting*	Marina di Carrara, 2006	Autoselezione	52	*408*
Comune di Venezia: *Adesioni al Progetto "Cambieresti"*	Venezia, 2004	Autoselezione	37	*2980*
Progetto Intune: *Sondaggio deliberativo*	Torino, 2007	Selezione casuale non stratificata	29	*176*
Giuria di cittadini	Bologna, 2006	Selezione casuale non stratificata	26	*42*
Regione Lazio: *Sondaggio deliberativo*	Roma, 2006	Selezione casuale non stratificata	22	*119*
Università di Torino: *Giuria di cittadini*	Alessandria, 2007	Selezione casuale stratificata	13	*22*
Università di Torino: *Giuria di cittadini*	Vercelli, 2007	Selezione casuale stratificata	11	*18*
Università di Torino: *Giuria di cittadini*	Torino, 2006	Selezione casuale stratificata	5	*21*

La scommessa che sta dietro a questo approccio è che qualsiasi cittadino, messo in condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire, insieme agli altri, soluzioni intelligenti. Il metodo della selezione casuale (Manin 1993, Carson e Martin 1999) è alla base di moltissime esperienze: giurie di cittadini (vedi riquadro), sondaggi deliberativi (vedi riquadro), *consensus conferences* (vedi riquadro) (Bonanni e Penco 2006, Sintomer 2007) che stanno cominciando a prendere piede anche in Italia. In alcuni paesi

(British Columbia, Ontario e Paesi Bassi) i governi hanno affidato a un'assemblea di cittadini estratti a sorte il compito di definire il sistema elettorale, per evitare che questa scelta fosse imbrigliata dai veti incrociati dei partiti (Bobbio e Lewanski 2007). In Grecia il partito socialista ha compiuto la scelta inusuale di affidare la scelta del proprio candidato sindaco della città di Marousi a 160 cittadini estratti a sorte[5].

Le giurie di cittadini

Le *citizen's juries*, proposte da Ned Crosby negli anni '70 (Smith and Wales 2000; Crosby e Nethercut 2005) si ispirano al funzionamento delle giurie popolari nel processo americano. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25), estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni (da 2 a 5) su un tema controverso, ascolta il punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine delibera una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di "raccomandazione". I cittadini sono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio – demografici.
In Italia si sono finora svolte quattro giurie di cittadini a Bologna e Torino nel 2006, a Vercelli e Alessandria nel 2007, su un medesimo argomento: le misure per la riduzione dell'inquinamento da traffico urbano (Chiari et al. 2006, Bobbio e Ravazzi 2006, Carson 2006, Lewansky e Giannetti 2007, Ravazzi 2007, Chiari e Podestà 2007).

Le consensus conferences

È sempre più frequente che esistano temi tecnico-scientifici che hanno una portata sociale controversa, anche tra gli stessi scienziati (si pensi per esempio agli effetti degli OGM, delle onde elettromagnetiche, allo stoccaggio delle scorie radioattive ecc.).
Per affrontare questi problemi, alla fine degli anni '80 il parlamento Danese decise di riunire delle "conferenze di consenso" (consensus conferences) formate da 15-20 cittadini estratti a sorte che, dopo aver interloquito con gli specialisti, potessero esprimere il proprio punto di vista al parlamento stesso (Joss e Durant 1996, Hendriks 2005, Bucchi 2006, Pellizzoni 2006). L'esperienza è stata replicata in altri paesi, p.es. in Francia (Boy *et al*. 2000). In Italia si è svolta una sola esperienza di questo tipo nel sugli OGM (Pellegrini 2007),

I sondaggi deliberativi

Il *deliberative polling* (o sondaggio deliberativo) è stato proposto da James Fishkin (1991, 2003) allo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di carattere pubblico ed averne discusso con esperti. I *deliberative polling* coinvolgono dalle 200 alle 600 persone e si svolgono di regola nel corso di un fine settimana. Le informazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, concordato con i principali stakeholders, la discussione si svolge in piccoli gruppi che si accordano per formare domande, a cui rispondono, in seduta plenaria, esperti e politici. Uno stesso questionario è somministrato ai partecipanti prima e dopo l'evento allo scopo di verificare gli eventuali cambiamenti di opinione.
In Italia si sono finora svolti due sondaggi deliberativi: nella regione Lazio (dicembre 2006) sul tema della sanità e della finanza etica (Mannheimer 2007) e uno a Torino (marzo 2007) sul diritto di voto agli immigrati e sul nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione (Bobbio et al. 2007).

A qualcuno piace calda (a qualcun altro fredda)

I diversi metodi di selezione tendono a generare arene di tipo diverso. Da un lato ci sono le arene formate, prevalentemente, da cittadini attivi o competenti, che esprimono posizioni bene definite e consapevoli e che talvolta hanno alle spalle una *constituency* alla

[5] Per la documentazione di questa esperienza si veda: www.aueb.gr/statistical-institute/deliberative-polling/index_en.htm

quale devono rendere conto (ed è probabile che questa situazione si verifichi con maggiori probabilità, quando la selezione è mirata o quando la partecipazione è volontaria). Dall'altro lato ci sono le arene formate prevalentemente da cittadini comuni, che esprimono posizioni meno intense, meno determinate e spesso anche meno consapevoli (come avviene con maggiori probabilità, quando la selezione è casuale). Secondo la fortunata distinzione di Achong Fung (2003), la discussione sarà "calda" nel primo caso e "fredda" nel secondo.

Quali sono i vantaggi e gli svantaggi delle due situazioni? È preferibile che la deliberazione sia calda o fredda? Negli ultimi anni si è aperta un'interessante discussione in campo internazionale sui meriti dei due tipi di deliberazione, a partire da alcuni studi empirici che hanno comparato processi deliberativi svolti tra cittadini attivi e tra cittadini comuni (Petts, 2002, von Stokkom, 2005, Jackman e Sniderman, 2006, Hendriks *et al.* 2007).

Gli argomenti a favore della deliberazione calda possono essere così riassunti. La discussione sarà più ricca se i partecipanti hanno a cuore il problema, sono interessati alla posta in gioco e animati da passione politica e sociale. Essi "investiranno tutte le loro energie e tutte le loro risorse nel processo e lo renderanno perciò più completo e creativo. È probabile che i risultati della deliberazione siano solidi e siano messi in atto più facilmente" (Fung, 2003, p. 345). Al contrario quanto la discussione si svolge tra cittadini inesperti è probabile che essi – proprio perché inesperti – finiscano per essere manipolati o raggirati dai politici o anche dai facilitatori (Regonini 2005). Per i politici è più comodo affrontare cittadini comuni che vedersela con attivisti consapevoli e agguerriti. Il sorteggio casuale potrebbe costituire per loro una facile scappatoia (Ginsborg 2006). Inoltre è possibile che i risultati così raggiunti siano casuali e instabili e siano quindi dotati di scarsa credibilità agli occhi dei decisori politici. La rappresentatività statistica del campione può inoltre costituire una falso obiettivo; può essere preferibile costruire arene in cui sono presenti persone portatrici di punti di vista esemplari che hanno qualcosa di interessante da dire in termini di idee, saperi, valori, interessi. Al contrario la selezione rappresentativa rischia di appiattire il dibattito attorno a posizioni medie e in sostanza a deprimerlo (Pellizzoni 2007a).

I sostenitori del sorteggio casuale obiettano che soltanto in questo modo si può garantire che abbiano l'effettiva possibilità di esprimersi tutte le voci presenti nella società, anche quello che non hanno alle spalle attivisti o gruppi organizzati, che spesso pretendono senza alcun fondamento di rappresentare gli interessi dell'intera comunità. Sottolineano inoltre che la discussione tra cittadini attivi può facilmente ridursi a un dialogo tra sordi in cui ciascuno ribadisce la propria posizione, senza che vi sia alcun apprendimento recipro-

co, che è invece è assai più probabile, quando il confronto avviene tra cittadini comuni. D'altronde in certi casi non sarebbe male "raffreddare" la temperatura del dibattito, specie quando si è ormai da tempo cristallizzato in posizioni definite e contrapposte. Va tenuto inoltre presente che i militanti e gli attivisti non sono esclusi da queste arene, ma vi partecipano come testimoni di fronte ai cittadini. Toccherà a loro trovare gli argomenti giusti per convincere la platea dei cittadini comuni. Un contraddittorio diretto tra militanti e amministratori rischia, come spesso succede, di non trovare alcuno sbocco. Può essere invece preferibile osservare quello che succede, quando esso viene svolto di fronte a un campione di cittadini comuni che possono porre domande, discutere e pronunciarsi nel merito.

Una recente studio comparativo che ha confrontato due casi di deliberazione "calda" e "fredda" è giunto alla conclusione che la qualità della discussione è risultata nettamente migliore nel caso del forum formato da cittadini comuni, in quanto meno imbrigliati da posizioni precostituite, mentre non sono state riscontrate differenze significative sulla legittimità delle due arene e sull'impatto delle loro decisioni sull'opinione pubblica e sui policy makers, che si sono rivelate, in entrambi i casi, assai modeste (Hendriks *et al.* 2007).

Metodi misti di selezione

Poiché tutti i metodi di selezione hanno i loro inconvenienti, spesso si cerca di combinarli insieme. Nelle giurie dei cittadini di Berlino (Röcke e Sintomer, 2006) è stato creato un apposito microcosmo formato in parte da rappresentanti di associazioni e in parte da cittadini sorteggiati. Le discussioni che si svolgono nel microcosmo possono essere amplificate con vari mezzi al fine di coinvolgere – sia pure meno intensamente – un pubblico più ampio, come per esempio ha fatto Susan Podziba (2006), riuscendo a mantenere un collegamento tra il microcosmo (la commissione che doveva redigere lo statuto comunale) e il macrocosmo formato delle svariate associazioni presenti nella città. A ben vedere, qualcosa del genere si realizza anche nelle giurie dei cittadini: le raccomandazioni finali sono assunte da un gruppo di cittadini selezionati casualmente, ma la preparazione della giuria è normalmente svolta da un comitato promotore basato sulla selezione mirata in cui sono presenti tutti i principali stakeholders della questione sul tappeto. In generale, la combinazione e la contaminazione dei metodi e degli approcci, allo scopo di costruire percorsi partecipativi a misura dei problemi e delle circostanze, costituiscono uno dei temi di riflessione e di sperimentazione più interessanti (Carson e Hartz-Karp 2005).

Profani ed esperti

Finora abbiamo supposto che la partecipazione consista in una relazione tra cittadini e decisori politici. In realtà una relazione altrettanto importante è quella che si stabilisce tra i cittadini e gli esperti. In tutti i casi di partecipazione, al cuore del processo vi è un confronto tra profani e specialisti. Nei casi di riqualificazione urbana vi è un costante rapporto dei cittadini con i progettisti (architetti, urbanisti, tecnici delle agenzie delle case popolari). Nelle giurie di cittadini, nei sondaggi deliberativi e nelle consensus conferences i partecipanti giungono a formarsi un'opinione ascoltando e interrogando gli esperti.

Le esperienze partecipative sono anche – e forse soprattutto – un terreno di scambio tra saperi profani e saperi esperti. Si costituiscono, come *forum ibridi* (Callon, Lascoumes e Barthe 2001) in cui i due tipi di saperi si confrontano e si integrano, e quindi si apre la possibilità di un apprendimento reciproco. I profani sono costretti a mettere in relazione i loro dati di esperienza con le categorie più generali e astratte degli specialisti, questi ultimi sono indotti a tener conto del sapere pratico (Vino 2003) di cui sono depositari i profani. Si tratta di un aspetto di grandissima importanza. I processi partecipativi tendono a rompere la divisione del lavoro che caratterizza la nostra società, in base alla quale gli specialisti ignorano sistematicamente i saperi locali che derivano dall'esperienza diretta e i profani rimangono schiacciati di fronte a dati, ipotesi e teorie che non sono in grado di controllare e spesso nemmeno di capire (Bucchi 2006).

È interessante notare che le relazioni tra specialisti e profani si possono strutturare secondo modalità diverse, caratterizzate da maggiore o minore intensità, maggiore o minore separazione. La struttura più semplice e, se vogliamo, più tradizionale è quella in cui vi è una netta divisione dei compiti tra profani e specialisti e in cui questi ultimi esprimono un giudizio tecnico di ammissibilità sulle richieste di primi. È quello che succede, per lo più, nei bilanci partecipativi dove le proposte dei cittadini sono state filtrate dai tecnici che restituiscono ai primi quelle che essi giudicano fattibili.

Una seconda modalità di relazione, particolarmente diffusa nei progetti di riqualificazione urbana, consiste nel circuito: "tecnici → cittadini → tecnici". I tecnici (in questo caso i progettisti) formulano il progetto, i cittadini ne discutono e alla fine i tecnici rielaborano il progetto alla luce delle osservazioni raccolte. Agli specialisti spetta la prima e l'ultima parola. L'influenza dei profani dipende dalla capacità o dalla volontà di ascolto dei progettisti. Sono questi ultimi a decidere come e in che misura integrare i saperi profani dentro il loro progetto.

Una struttura inversa si realizza nelle giurie dei cittadini e nei *deliberative polling*: qui il circuito è piuttosto del tipo: "cittadini → tecnici → cittadini". I cittadini si riuniscono e formulano domande, i tecnici rispondono e alla fine i cittadini esprimono le loro posizioni alla luce del confronto che hanno avuto con gli specialisti. L'ultima parola spetta ai profani. Spetta, infatti, ai cittadini decidere se e come integrare le risultanze delle *expertise* tecniche all'interno della loro visione del problema.

Tutte e tre le modalità precedenti si basano su una – più o meno netta – distinzione di ruoli. Profani e specialisti interagiscono tra di loro mantenendosi, in qualche modo, a distanza. Ci sono, però, casi in cui la relazione è più stretta e l'interazione avviene entro un unico contesto. È il caso dei numerosi laboratori progettuali che si svolgono nei processi di riqualificazione urbana. Questa struttura mista è quella che realizza più da vicino la nozione di *forum ibrido*, anche se non è chiaro se essa si dimostri più capace di superare le barriere tra i due tipi di saperi e di innescare un effettivo apprendimento reciproco.

III - Struttura e metodi

La strutturazione dei processi

Una caratteristica che accomuna la maggior parte delle esperienze partecipative è l'elevato grado di strutturazione. I processi sono progettati, sono scanditi in fasi, hanno tempi e modalità prefissate (anche se spesso in modo flessibile). Quello che si vuole evitare è che l'interazione tra i partecipanti si svolga allo stato brado e finisca per degenerare in una generale frustrazione. Per i partecipanti è utile sapere in ogni momento a che punto del processo si trovano, a che gioco stanno giocando e di quali carte possono – di volta in volta – disporre. Le esperienze che presentano il maggiore grado di strutturazione sono i bilanci partecipativi che si snodano per l'intero corso dell'anno e sono scanditi da momenti assembleari nei quartieri, riunioni di delegati e incontri con i tecnici dell'amministrazione, secondo scadenze prefissate.

Quello che varia considerevolmente è la durata di tali esperienze. Alcune di esse sono tipicamente *one spot*: si risolvono in un unico evento, che può durare anche alcuni giorni (è il caso delle giurie di cittadini, dei sondaggi deliberativi, dei town meeting del 21° secolo (vedi riquadro)) – anche se ciascun evento può richiedere mesi di preparazione. Altre si svolgono attraverso un percorso più complesso. I dibattiti pubblici francesi sulle grandi opere non possono durare, per legge, più di quattro mesi e si articolano in una pluralità di incontri di natura diversa. I bilanci partecipativi si svolgono nel corso dell'anno sola-

re e si riproducono da un anno all'altro. D'altra parte strumenti che richiedono solitamente uno o due giorni, possono acquistare un senso diverso come momenti di un processo più lungo e articolato. Le combinazioni sono praticamente infinite e ogni processo tende a essere progettato su misura, a seconda del problema sul tappeto e del contesto entro cui si svolge. La previsione di un percorso e la fissazione di un termine finale, costituisce un aspetto rassicurante per le amministrazioni che possono temere di imbarcarsi in una vicenda senza fine e a anche per i partecipanti che possono sapere in anticipo quale impegno viene richiesto loro.

Oltre la forma assembleare

Coinvolgere decine, centinaia o migliaia di persone, farle lavorare assieme, farle dialogare, affrontare i conflitti, creare un contesto in cui esse possano esprimersi liberamente e arricchire i propri punti di vista e, eventualmente, trovare un terreno comune non è un'impresa facile. La difficoltà esiste sia che i cittadini coinvolti siano poco abituati a esprimersi in pubblico sia che, al contrario, lo siano troppo. I processi partecipativi hanno bisogno di utilizzare metodologie specifiche per affrontare queste difficoltà e per creare situazioni favorevoli all'espressione dei bisogni e al confronto.

Fino a poco tempo fa, la forma più frequente e più ovvia consisteva nel ricorrere al metodo assembleare. Se un'amministrazione decideva di aprirsi alla partecipazione dei cittadini, la sua reazione più istintiva era quella di convocare un'assemblea pubblica. E d'altra parte le associazioni che volevano contestare le scelte dell'amministrazione rivendicavano a loro volta lo svolgimento di un'assemblea. È probabile che in Italia questa sia ancora la forma più diffusa di partecipazione. Allo stesso principio si ispirano i bilanci partecipativi la cui struttura di base è costituita da assemblee di quartiere (anche se molti di essi hanno elaborato anche altre forme più complesse di rappresentanza e di interlocuzione).

La forma assembleare presenta tuttavia notevoli controindicazioni. Presuppone, di regola, il metodo dell'autoselezione. Instaura una separazione troppo netta tra il palco degli oratori e la platea dei partecipanti, tra "noi" e "loro". Non favorisce la discussione, ma un'interazione prevalentemente rituale. Confina in una posizione di passività la grande maggioranza dei partecipanti che non hanno la capacità o il coraggio di parlare.

Dalla critica al modello assembleare sono emerse numerose proposte di metodi alternativi che pur presentando aspetti diversi si basano su alcune prescrizioni comuni. Tali i metodi assegnano un'importanza decisiva alla *cornice* entro cui i partecipanti sono chiamati a operare. L'elemento chiave consiste nel creare, anche artificialmente, uno spazio pubblico che induca i partecipanti a seguire specifiche regole di comportamento (Lanzara

2005). Come sottolinea Jon Elster: "un *setting* deliberativo può dare forma ai risultati indipendentemente dalle motivazioni dei partecipanti. Poiché [nello spazio pubblico] esistono norme contro la cruda espressione di interessi o pregiudizi, gli interlocutori devono giustificare le loro proposte facendo riferimento all'interesse pubblico. Poiché esistono potenti norme contro l'uso delle minacce, essi devono travestirle da avvertimenti" (1998, p. 104).

Viene suggerita pertanto la creazione di *spazi pubblici circoscritti* o di specifiche *arene deliberative* (Bobbio 2002b), in cui un numero ridotto di partecipanti possa interloquire in modo diretto e strutturato. La cornice o il *setting* deliberativo può includere diversi tipi di prescrizioni: per esempio, i tempi entro cui l'interazione deve svolgersi, il modo con cui vengono presentati i problemi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza da parte di facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, le comunicazioni tra i partecipanti, ecc. Le prescrizioni dei diversi metodi su questi aspetti sono molto minuziose, poiché si basano un'ipotesi molto forte: la qualità dell'interazione dipende dalla struttura del contesto (del *setting*, della cornice) entro cui si svolge. Anche quando si vuole sollecitare la spontaneità, è necessaria una cornice ben definita (anzi più la cornice è definita, più è probabile che la spontaneità riesca a manifestarsi). La cornice non pregiudica il contenuto delle scelte. Ma è fondamentale per permettere che i partecipanti possano arrivare a formulare delle conclusioni (qualsiasi esse siano) riconoscendosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro.

Invece delle grandi assemblee, i metodi deliberativi si basano sulla discussione all'interno di *piccoli gruppi* in cui le persone non hanno l'obbligo di pronunciare "interventi", ma possono limitarsi a esprimere il loro pensiero in poche parole, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione, interrompersi a vicenda. Quando i partecipanti sono numerosi, si suggerisce di suddividerli in sotto-gruppi che in seguito troveranno il modo di relazionarsi tra di loro.

Un altro aspetto chiave consiste nell'adozione di accorgimenti che favoriscano la comunicazione tra specialisti e profani. Alcuni approcci propongono di "far vedere" le cose piuttosto che "descriverle" a voce o per iscritto, mostrare un plastico invece che un disegno architettonico (che la maggior parte di gente non capisce), fare esempi piuttosto che citare numeri. Essi presuppongono un lavoro di traduzione (Callon *et al*. 2001), che permetta di mettere tutti alla pari. O ricorrono a tecniche di simulazione per facilitare la comprensione dei problemi e lo scambio tra i partecipanti.

Altrettanto importanti (e comuni) sono le prescrizioni che tendono a favorire scambi informali e relazioni faccia a faccia tra i partecipanti, al di fuori di qualsiasi ufficialità e

a stabilire un clima di fiducia reciproca. Rientrano in questo ambito le indicazioni sull'*accoglienza* (ossia il modo con cui i partecipanti vengono ricevuti), sull'*accessibilità* e la *neutralità* dei luoghi di incontro e sulla *trasparenza* (tutti i partecipanti dovrebbero condividere le informazioni in loro possesso).

Approcci e tecniche

Sulla base di questi principi comuni, è stata sviluppata una vasta tipologia di metodologie o di tecniche per avviare o gestire i processi partecipativi (Bobbio 2004, 2005). Si tratta di proposte di natura molto diseguale. Alcuni approcci contengono prescrizioni di carattere generale e altri sono costituiti da tecniche particolareggiate che prescrivono punto per punto quello che si deve fare. Alcuni approcci sono, per così dire, "trasversali", possono essere, cioè impiegati in qualsiasi situazione e all'interno di qualsiasi processo, altri propongono precettistiche molto specifiche che indicano nei minimi dettagli lo svolgimento del processo deliberativo dall'inizio alla fine. Alcuni metodi sono indicati soprattutto nelle fasi iniziali del processo: servono per definire i problemi, per farsi un'idea, per riflettere sulle proprie e le altrui posizioni, per aiutare i partecipanti ad ascoltarsi. Altri metodi si propongono di favorire un'interazione costruttiva tra i partecipanti, sulla base di diversi presupposti. Alcuni di essi cercano di indurre i partecipanti a essere lungimiranti, a fare ipotesi sul futuro: si tratta dei metodi basati sulla costruzione di scenari (p.es. *Action Planning*, *EASW*). Qui la scommessa è che gli interessi e i conflitti più immediati possano essere messi tra parentesi, quando si ragiona su un futuro che riguarda tutti gli appartenenti a una data comunità.

Altri metodi cercano di aiutare le persone, meno abituate a parlare in pubblico o a fare ragionamenti complessi, a capire i problemi e scegliere tra soluzioni alternative in modo intuitivo: si tratta dei metodi basati sulla simulazione. I problemi vengono presentati in una forma facilmente accessibile e le scelte si svolgono in un contesto di gioco, come nel caso di *Planning for Real* (vedi riquadro). Altri metodi ancora scommettono sulla spontaneità, lasciando ai partecipanti la definizione dei temi da trattare e delle soluzioni da individuare, come nel caso dell'*Open Space Technology* (vedi riquadro). Vi sono poi specifiche tecniche pensate per gestire i conflitti che inducono i partecipanti a trasformare giochi a somma zero in giochi a somma positiva, come avviene per la famiglia di approcci che passa sotto il nome di *consensus buiding* o di trasformazione dei conflitti. Esistono infine tecniche, come il *21th century town meeting* (vedi riquadro) che consentono un'interazione di tipo non assembleare tra un numero molto elevato di partecipanti

Consensus Building

Con il termine *Consenus Building* (o anche "Trasformazione dei conflitti"), si ricomprende una famiglia di metodologie inizialmente proposte dall'*Harvard Negotiation Project* (Susskind *et al*. 1999) e riprese da altri centri di ricerca, che consentono di affrontare situazioni di conflitto. L'obiettivo è affrontare queste situazioni con l'intento di trasformarle, portando le persone ad assumere un punto di vista comune cercando di raggiungere un accordo che offra vantaggi a tutte le parti in causa (*mutual gains*). La base teorica è costituita dall'idea che la negoziazione possa essere svolta in modo integrativo o creativo, lavorando sugli interessi anziché sulle posizioni delle parti, spesso con l'assistenza di un mediatore (Fisher e Ury 1985).
In Italia un'esperienza partecipativa che si è esplicitamente richiamata al metodo per il consensus building è quella relativa alla destinazione delle ex-Fonderie di Modena che ha coinvolto l'intera città (www.comune.modena.it/exfonderie).

Il *21th Century Town Meeting*

È uno strumento, inventato dall'associazione America Speaks (Gastil e Levine 2005), che permette di svolgere una discussione e di prendere decisioni a un vasto gruppo di persone (alcune centinaia o alcune migliaia). I partecipanti si raccolgono in un'unica sede e si riuniscono in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'istanza centrale che li rielabora e li ripropone all'intera platea. È possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti mediante lo strumento del televoto. La selezione dei partecipanti può essere fondata sul sorteggio, su inviti o può essere volontaria.
In Italia lo strumento del Town Meeting è stato utilizzato tre volte: a Torino nel 2005 per un incontro tra giovani sul tema della tregua olimpica e a Marina di Carrara nel 2006 per l'elaborazione di una legge regionale sulla partecipazione (Floridia 2007) e nuovamente a Marina di Carrara nel 2007 sul tema della sanità, su iniziativa della Regione Toscana.

Open Space Technology

È uno strumento, inventato da H. Owen (1997), adatto a coinvolgere 100-300 persone in eventi pubblici di partecipazione che ha lo scopo di far emergere liberamente temi, problemi e soluzioni Non ci sono relatori invitati a parlare e programmi predefiniti. L'incontro è organizzato sul principio che siano i partecipanti, seduti in un ampio cerchio e informati di alcune semplici regole, a creare l'agenda della la giornata. I partecipanti che lo desiderano propongono temi di discussione e si riuniscono a discuterli con chi lo desidera. Al termine della giornata viene consegnato un instant report che presenta i temi affrontati e una sintesi delle discussioni svolte nei gruppi. È un metodo particolarmente adatto per esplorare le criticità di una situazione all'avvio del processo partecipativo.
Negli ultimi anni in Italia si sono tenute decine di esperienze di questi tipo.

Planning for Real

È una tecnica proposta da Tony Gibson della *Neighborhoos Iniziative Foundation* che consente ai cittadini di partecipare a un processo di riqualificazione urbana lavorando su un plastico del quartiere e di esprimere le loro preferenze giocando delle carte. Ciò consente loro di simulare le trasformazioni in modo facilmente comprensibile per tutti.

La facilitazione

Un'importante conseguenza della distinzione tra forme assembleari e forme non assembleare risiede nel fatto che queste ultime fanno sistematicamente ricorso all'assistenza di specifiche figure professionali (facilitatori, specialisti della partecipazione), mentre le prime in genere non se ne avvalgono.

Nei bilanci partecipativi e nelle altre esperienze che si basano sulle assemblee pubbliche, "le dinamiche dialogiche non sono regolate e mutano o si consolidano con lo spontaneo evolversi fra i partecipanti" e "l'interazione di prossimità consiste esclusivamente in un faccia a faccia fra politici, funzionari pubblici e cittadini" (Ravazzi 2007a, p. 45-46). Si

tratta dunque di processi basati su uno schema binario, in cui i cittadini esprimono le loro richieste di fronte ai rappresentanti dell'amministrazione.

Viceversa l'apporto degli esperti è la regola nei processi che adottano approcci più meditati o sofisticati. Se i processi partecipativi devono svolgersi in modo strutturato e secondo metodologie definite, è necessaria la presenza di soggetti capaci di condurre e assistere il processo stesso. La partecipazione, in questi casi, non è più soltanto una questione di volontà o di scelta politica (da parte delle amministrazioni) o di rivendicazione (da parte dei cittadini o delle associazione), ma è anche un'"arte" che deve essere posseduta, trasmessa e messa in pratica. Queste funzioni sono normalmente affidate a professionisti, specializzati nel disegnare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni, mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, assistere i negoziati, favorire lo sviluppo di processi deliberativi, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi, aiutare le parti a redigere i testi degli accordi.

Non esiste un termine univoco per designare questi professionisti. Essi sono designati, di volta in volta, come facilitatori, mediatori, moderatori, esperti in partecipazione, accompagnatori, animatori sociali o territoriali ecc. Ciascuna di queste definizioni mette in luce competenze leggermente diverse. I facilitatori sono soprattutto specializzati nel gestire piccoli gruppi e nel favorire l'interazione tra le persone; i mediatori si occupano prevalentemente della risoluzione dei conflitti e aiutano le parti nel processo negoziale; gli animatori sono specializzati a condurre indagini sociali, rintracciare e intervistare gli attori; gli esperti in partecipazione impostano e gestiscono il coinvolgimento dei cittadini, ecc. Ma sono distinzioni tutt'altro che nette e spesso si sovrappongono.

Il ricorso all'expertise dei "facilitatori" segnala una particolare attenzione alle microinterazioni di gruppo e la volontà di evitare i fenomeni negativi che a volte li caratterizzano: il conformismo culturale, la pressione verso la coesione di gruppo che può soffocare la capacità critica individuale, la polarizzazione ideologica, la stessa scarsa predisposizione al dialogo da parte di taluni partecipanti, per citarne solo alcuni. Il facilitatore ha inoltre la funzione di favorire l'elaborazione di nuove idee, significati e prospettive e a tal fine nel corso della discussione di gruppo la sua attività può consistere "nell'osservazione […] e nella produzione in corso d'opera di descrizioni dense, mappe o storie del processo deliberativo o dei suoi episodi salienti" (Lanzara 2005, p. 67).

I facilitatori si configurano per lo più come consulenti esterni alle amministrazioni. Essi sono organizzati in gruppi professionali, associazioni e società che anche in Italia hanno avuto, nell'ultimo decennio, un notevole sviluppo. Ci si può chiedere se questa *expertise* debba rimanere esterna alle amministrazioni o non possa o debba essere internalizzata (anche alla luce delle ricorrenti polemiche sull'abuso delle consulenze). In linea di principio sarebbe auspicabile che le amministrazioni facessero qualche investimento in questa direzione, per arricchire la professionalità dei propri funzionari più frequentemente coinvolti nella pratiche partecipative. Questa possibilità ha tuttavia dei limiti, difficilmente superabili. Il più ovvio consiste nel fatto che i progetti partecipativi hanno per lo più, per ogni singola amministrazione, un carattere sporadico e che, sopratutto per quelle di minore dimensione, sarebbe poco conveniente dotarsi di apparati permanenti specializzati nel gestire tali processi.

Esiste però anche un altro limite, più profondo. A ben vedere, il valore apportato dagli specialisti esterni non consiste solo nella loro conoscenza delle metodologie e nella loro capacità di usarle in modo appropriato. Consiste anche nella loro terzietà, ossia nel loro venire dal di fuori. Nel clima teso, carico di sospetti e risentimenti, che caratterizza spesso i rapporti tra amministrazioni e cittadini (per esempio nei quartieri di edilizia popolare, ma non solo), l'intervento di uno "straniero competente" può fare la differenza. Attorno alle pratiche di partecipazione sono fiorite queste nuove nuove figure professionali perché si ha l'impressione che i processi partecipativi, esposti come sono al rischio della strumentalizzazione (sia da parte dei movimenti che da parte dei politici) non possano fare a meno di un *soggetto terzo* che sia nello stesso tempo capace e neutrale. Allo schema binario (cittadini – amministratori) si sostituisce una relazione triangolare (cittadini – amministratori – facilitatori).

Questo passaggio può creare legittime preoccupazioni. Giancarlo Paba teme che l'avvento di facilitatori non schierati e indifferenti alla sostanza dei problemi in discussione, finisca per seppellire questioni sociali calde nella fredda retorica del tecnicismo (Paba 2002, cit in Pecoriello e Rispoli, p. 118). Ma estraneità non significa indifferenza. Al contrario, il facilitatore è un amico, in senso aristotelico, delle parti in causa (Forester 1999): si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere. L'imparzialità del facilitatore è, infatti, cosa assai diversa (e per certi versi opposta) da quella del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere

condotta *sine ira ac studio*. Non cerca l'equidistanza, ma – potremmo dire – l'equivicinanza.

IV - Effetti

Gli effetti sulle decisioni pubbliche

Qual è l'impatto della partecipazione sulle decisioni pubbliche? La questione è ovviamente decisiva: nulla è più frustrante, per chi partecipa, di accorgersi che le conclusioni raggiunte collettivamente dopo tanto impegno sono ignorate, strumentalizzate o distorte dai *policy makers*. La partecipazione deve accompagnarsi a qualche forma di *empowerment*. Non c'è partecipazione se i cittadini capiscono di non contare.

Questo problema viene talvolta proposto mediante la distinzione tra pratiche che hanno valore consultivo e pratiche che hanno valore decisionale (D'Albergo 2005, Batoli 2007). Ma la distinzione "consultivo/decisionale" fa in realtà parte del linguaggio giuridico e si presta male a definire gli effetti (assai più sfumati) delle pratiche partecipative. La forza degli orientamenti che scaturiscono dai forum partecipativi consiste nell'*influenza* che riescono a esercitare, non nei *poteri legali* che sono loro attribuiti. Quando viene conferito a un'assemblea il potere di assumere decisioni vincolanti per l'intera collettività, le si impongono contemporaneamente numerose restrizioni di carattere formale: per esempio regole sulla titolarità a partecipare, sul numero legale, sulla verifica dei poteri, sulla formazione dell'ordine del giorno, lo svolgimento della discussione e le votazioni. Dove c'è potere decisionale, ci devono essere garanzie.

La democrazia partecipativa non è una replica – con altri protagonisti – della democrazia rappresentativa. È una cosa diversa. La mancanza di potere vincolante può costituire, viceversa, un punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove.

E, infatti, scelte che scaturiscono dalle esperienze partecipative – anche quelle più importanti e più riuscite – non hanno mai un potere giuridicamente vincolante. A Porto Alegre vi è stata una lunga discussione su questo punto e alla fine si è preferito lasciare il bilancio partecipativo in una sfera non giuridica: la *câmara municipal* conserva i suoi pieni poteri nelle decisioni sul bilancio e potrebbe disattendere le indicazioni che vengono dalle assemblee. Se non lo fa, è per via dell'influenza che l'*orçamento participativo* esercita, non per obbligo. In Francia il *débat public* sui progetti di infrastrutture non si conclude con alcuna decisione o raccomandazione, ma semplicemente con un rapporto che presenta i

termini del dibattito: spetterà poi al proponente decidere se, alla luce di quelle conclusioni, il progetto va mantenuto, lasciato cadere o modificato. E ci sono comunque stati casi in cui il proponente ha rinunciato o corretto il progetto, pur senza avere alcun obbligo. La democrazia partecipativa si muove in un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire "consultivo". La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa. E non potrebbe essere diversamente, dal momento che la democrazia partecipativa coinvolge – come abbiamo visto – esigue minoranze, mentre la democrazia rappresentativa è legittimata da milioni di voti. È proprio per questo aspetto che la democrazia partecipativa si differenzia nettamente dalla democrazia diretta.

Se poniamo la questione in termini di "capacità di influenza" piuttosto che di "vincolo giuridico", la questione chiave è quella di analizzare quale tipo di impegno si assumono i promotori politici, quando aprono un processo partecipativo. La partecipazione richiede che gli amministratori pubblici si leghino le mani, almeno in una certa misura, e assumano una forma esplicita di *pre-commitment* (Elster 1993, Floridia 2007). Tale impegno è praticamente inesistente in quelle forme di consultazione in cui le amministrazioni offrono ai cittadini la possibilità di esprimere i loro pareri (spesso individualmente), riservandosi il diritto di operare una sintesi delle opinioni ricevute, al di fuori di qualsiasi controllo. Pratiche di questo genere (tipiche nel ricorso alle "osservazioni" nelle tradizionali procedure dei piani regolatori o delle valutazioni di impatto ambientale, ma anche in esperienze più recenti come nel progetto "Accorda le tue idee" promosso dalla Regione Puglia per definire la propria programmazione per i fondi strutturali 2007-2013) non sono forse inutili, ma si collocano indubbiamente ai margini delle esperienze partecipative.

Il pre-commitment può assumere svariate forme e diversi gradi di intensità. In Inghilterra le giurie di cittadini sono spesso istituite attraverso un contratto in cui l'amministrazione promotrice si impegna a mettere in atto le raccomandazioni della giuria oppure a fornire pubblicamente le ragioni per cui non intende darvi seguito. Una formula simile è stata ripresa nel disegno di legge della regione Toscana sulla partecipazione. Nel bilancio partecipativo di Porto Alegre l'esecutivo comunale si impegna a ripartire le spese di investimento tra i vari quartieri sulla base di un complesso meccanismo di co-decisione (Gret e Sintomer 2002) che tiene conto delle priorità deliberate dalle assemblee dei cittadini e di altri paramentri fissati dall'amministrazione. A Berlino, l'amministrazione comunale ha affidato alle giurie dei cittadini istituite nei quartieri la disponibilità di una somma definita da devolvere a favore di progetti selezionati dalle giurie stessa (Röcke e Sintomer 2006). Un meccanismo analogo è stato impiegato nel quartiere S. Giovanni di Ivrea dove il

comune ha stanziato 100.000 euro per finanziare il progetto che sarebbe stato scelto mediante un processo partecipativo. Una recente indagine su alcuni casi di partecipazione svolti in Italia, mostra però che un impegno esplicito è spesso assente (Bobbio 2008). Le amministrazioni aprono il processo partecipativo, ma rimangono sul vago circa la sua portata. Questo non significa che la partecipazione sia destinata a non avere influenza sulle scelte finali, ma certamente rimane indeterminata la natura dell'*empowerment* che si vuole riconoscere ai partecipanti.

Gli effetti sui partecipanti e sulla società civile

I processi partecipativi non producono solo effetti sulle decisioni pubbliche, ma anche sugli stessi partecipanti e, nel lungo periodo, sull'intera società civile. Da un certo punto di vista questi ultimi effetti sono i più importanti. Ci si può aspettare, infatti, che da un diffuso e sistematico ricorso a pratiche partecipative, possano migliorare le relazioni tra i partecipanti, possa aumentare la fiducia tra di loro e con le istituzioni e accrescere così il capitale sociale a disposizione di quella data comunità. Per saggiare questo aspetto, la domanda empirica che dovremmo porci è la seguente: che cosa è successo dopo che il processo partecipativo si è concluso? I partecipanti hanno mantenuto le relazioni tra di loro? Hanno intrapreso nuove iniziative collettive? Hanno modificato il modo di rapportarsi alle istituzioni?

I riscontri empirici di questi effetti sono difficili da realizzare e comunque danno risultati controversi. Esistono alcuni casi in cui dopo la conclusione dell'esperienza tutto è tornato come prima; esistono casi in cui qualcosa è cambiato. In linea generale è più probabile che la crescita del capitale sociale si sviluppi quando i processi partecipativi si svolgono su scala microlocale, quando la partecipazione è volontaria e quando i processi assumono continuità nel tempo; e infatti coloro che assegnano un ruolo centrale al rafforzamento della società civile, puntano soprattutto sullo sviluppo di questo tipo di processi (Ginsborg 2006). Appare meno probabile nel caso di processi estemporanei, condotti su vasta scala, con il metodo della selezione casuale. Queste ultime esperienze sono però ancora molto rare (non solo in Italia). Nessuno può dire quali conseguenze potrebbero avere se applicate in modo sistematico.

Gli effetti sulle istituzioni

Si può facilmente supporre che le esperienze di partecipazione possano avere effetti virtuosi sulle istituzioni pubbliche, nel senso di indurle ad aprirsi all'ascolto e al dialogo, a ridurre la propria autoreferenzialità, a rompere le lenti tecnico-bucratiche attraverso le qua-

li osservano i fenomeni sociali. La promozione e la gestione di tali processi tende a sviluppare la creatività e a stimolare l'apprendimento dei politici e dei funzionari.

Queste esperienze possono però anche condurre ad alterare i rapporti di forza all'interno delle istituzioni e a generare situazioni critiche. I processi partecipativi tendono, infatti, a rafforzare gli esecutivi a scapito di altre istanze: le assemblee rappresentative, ma anche le sedi abituali di concertazione con i grandi interessi organizzati. In qualche caso limite lo sviluppo della partecipazione può condurre a una deriva populista in cui si crea un rapporto diretto tra l'esecutivo e i forum di cittadini che salta tutte le altre istanze intermedie. Nel Venezuela di Chavez, dove la costituzione bolivariana del 1999 ha dato una grande enfasi alla "partecipazione protagonista", la legge ha recentemente offerto a piccole comunità la possibilità di formare propri consigli popolari che mantengono un rapporto diretto con il governo centrale (che li finanzia), saltando la rete dei governi regionali e locali (G. Allegretti 2006a, 2006b). Ma anche nei casi in cui la partecipazione non assume toni populisti, il problema rimane sotto qualche forma. A Porto Alegre, l'avvio del bilancio partecipativo è stato facilitato dal fatto che il Partito dos Trabalhadores aveva conquistato l'esecutivo, grazie all'elezione diretta del sindaco, ma si era trovato costantemente in minoranza nel consiglio comunale. Il complesso meccanismo dell'*orçamento participativo* aveva anche lo scopo di aggirare le possibili resistenze del consiglio alle scelte politiche della giunta comunale. In Italia dove il potere degli esecutivi si è enormemente rafforzato rispetto ai consigli all'interno degli enti locali, lo sviluppo dei processi partecipativi può accentuare ulteriormente tali squilibri.

V - Due modelli: pressione vs confronto.

La ricognizione che abbiamo svolto fin qui mostra che esistono svariate modalità per coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche. La partecipazione ha un'infinità di facce e varia a seconda dei problemi da affrontare e del contesto in cui si opera. Un'attenta lettura delle esperienze ci mostra come esse tendano a disporsi lungo un continuum rappresentato da due poli che possiamo definire rispettivamente come il "modello della pressione" e il "modello del confronto".

Il *modello della pressione* considera la partecipazione come uno strumento destinato a dare voce ai soggetti sociali deboli, marginalizzati o tradizionalmente esclusi, per lo più per il tramite di movimenti sociali o di associazioni che ne rappresentano le istanze. I forum partecipativi hanno lo scopo di premere sulle amministrazioni per ottenere una redi-

stribuzione delle risorse, una maggiore giustizia sociale o un mutamento degli orientamenti politici dei governi. La relazione che si insatura è sostanzialmente di tipo duale: da un lato il "popolo", o meglio la sua componente meno privilegiata che si suppone dotata di interessi tendenzialmente omogenei, dall'altra gli amministratori pubblici. La pressione dal basso può essere temperata da meccanismi di cogestione con le istituzioni, come avviene nel bilancio partecipativo di Porto Alegre, ma la caratteristica fondamentale del processo partecipativo risiede comunque nello spingere le amministrazioni pubbliche a rispondere ai bisogni dei gruppi sociali più deboli.

Il *modello del confronto* parte viceversa dal presupposto che la società abbia un carattere pluralista e intende la partecipazione come un confronto, di natura dialogica, tra cittadini che hanno idee, punti di vista o interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni comuni, trovare punti di intesa o, per lo meno, di chiarire i termini del conflitto e di trovare qualche terreno comune. La relazione non è più di tipo dualistico tra un popolo (supposto omogeneo) e l'amministrazione, ma è piuttosto un confronto a più voci, in cui l'amministrazione assume un ruolo neutrale o, se parte in causa, entra nell'agone alla pari degli altri attori e si fa assistere da "stranieri competenti".

Entrambi i modelli puntano sull'inclusione, ma la intendono in modo diverso: come "apertura a istanze e soggetti sociali in precedenza inascoltati" (nel caso del modello della pressione) o come accesso all'arena di tutti i punti di vista rilevanti per il tema sul tappeto (Pellizzoni 2005b, p. 23).

Tabella 2: Le due polarità: il modello della pressione e il modello del confronto

	Il modello della pressione *"Democrazia partecipativa"*	**Il modello del confronto** *"Democrazia deliberativa"*
Stabilità	Ambisce tendenzialmente alla stabilità	Preferisce processi ad hoc delimitati nel tempo
Su che cosa	Ambisce tendenzialmente alla generalità	Preferisce processi su specifiche issues
Scala territoriale	Essenzialmente locale o microlocale	Anche su scale territoriali più ampie
Inclusione	La cittadinanza attiva, i soggetti più deboli	Tutti i punti di vista sul tappeto
Selezione dei partecipanti	Autoselezione	Selezione mirata o casuale
Temperatura della deliberazione	Prevalentemente calda	Prevalentemente fredda
Metodologie di interazione e	Poco importanti e prevalentemente	Molto importanti e prevalentemente

decisione	aggregative	non aggregative
Tipo di conduzione	Rapporto diretto tra cittadini e amministrazioni	Conduzione professionale "neutrale"
Grado di vincolo	Ambisce a poteri decisionali	Confida sull'influenza e sul precommittment
Concezione della democrazia	Prevalentemente sostanziale (giustizia sociale, redistribuzione)	Prevalentemente procedurale

Abbiamo riassunto nella tab. 2 le caratteristiche dei due modelli alla luce degli aspetti che abbiamo esaminato sopra. Il modello della pressione risponde a un'ideale di *democrazia partecipativa* quale è sostenuto dai movimenti sociali ed è riscontrabile nelle esperienze latino-americane, a partire dal bilancio partecipativo di Porto Alegre[6]. Il modello del confronto si avvicina piuttosto all'ideale della *democrazia deliberativa*, secondo il quale, l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella *discussione* fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) tra *tutti i soggetti* coinvolti dal tema sul tappeto. Le esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso dell'*confronto argomentato*, dall'altro l'*inclusione* di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. Mentre la *democrazia partecipativa* (secondo la declinazione movimentista e latino-americana) è un ideale politico, la *democrazia deliberativa* nasce su un altro piano, meno politico e più filosofico, anche se è ormai ampiamente utilizzata per analizzare esperienze concrete (Fung e Wright 2003) o per proporre metodologie di intervento (Gastil e Levine 2005).

Nel *modello della pressione* è implicita una concezione della democrazia di tipo prevalentemente sostanziale: ci si aspetta che la partecipazione sia in grado di produrre una maggiore giustizia sociale, di porre un freno ai grandi interessi o di introdurre qualche cambiamento nel modello di sviluppo. Il *modello del confronto* tende invece a sposare una concezione della democrazia di tipo più procedurale. Naturalmente, i sostenitori della democrazia deliberativa non sono indifferenti agli esiti. Ritengono che la partecipazione possa generare soluzioni migliori, più in sintonia con i bisogni di tutti i soggetti coinvolti e a diffondere il senso di appartenenza alla collettività. Ma non definiscono l'autenticità della partecipazione in base ai risultati che consegue. Una partecipazione è buona se tutti i sog-

[6] E' probabile che lo stesso aggettivo "partecipativo", che è di uso molto recente nella lingua italiana, sia stato introdotto in seguito alla diffusione dell'esperienza portoalegrense.

getti sociali coinvolti hanno avuto modo di esprimersi, di informarsi e di contare – indipendentemente dai risultati concreti che essa consegue (Bobbio 2006).

La democrazia deliberativa è, quindi, in qualche modo, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità. I movimenti sociali che si battono per la partecipazione sono spesso restii ad aprire il confronto con le posizioni che ritengono antitetiche alle proprie, non senza qualche buona ragione (Young 2001), perché temono di venire trascinati su un terreno per loro improprio e di essere costretti ad ammorbidire la loro carica antagonista. Come afferma un militante, intervistato nel corso di un'interessante indagine sull'atteggiamento dei movimenti verso la democrazia deliberativa: "Noi non vogliamo arrivare una discussione comune [con i nostri avversari]. Vogliamo che i discorsi rimangano divisi. E' una situazione più ricca. Quindi preferiamo parlare di partecipazione [piuttosto che di deliberazione] e vogliamo che ci siano vincitori e vinti….Sì vogliamo proprio questo. Così io mi trovo bene con la partecipazione e livello delle ONG, a livello di base. Ma la deliberazione è un po' fuori posto, almeno in questa fase" (Levine e Nierras 2007, p.4-5). Una diffidenza simile, sia pure per motivi diversi, verso il modello del confronto si riscontra tra i gruppi di interesse, che temono di perdere il loro ruolo di rappresentanza "ufficiale" nelle sedi di concertazione, a favore di arene più vaste formate da partecipanti meno schierati (Hendriks 2002).

I processi partecipativi tendono così oscillare tra una versione militante e rivendicativa che punta sulla pressione del "popolo" sulle istituzioni e versione dialogica che punta viceversa sul confronto in seno al "popolo". La prima si basa su uno schema binario alquanto semplificato, ma di evidente suggestione, che contrappone gli "esclusi" (o i loro portavoce) alle istituzioni: rappresenta, in fondo, la continuazione della lotta politica e sociale con mezzi più istituzionali. La seconda immagina una diversa fondazione delle scelte pubbliche e la affida al dialogo diretto tra i diversi punti di vista (anche contrapposti) di tutti i cittadini potenzialmente coinvolti. Appare forse meno suggestiva sul piano politico, ma è più profonda e ambiziosa.

Riferimenti bibliografici

Allegretti, G. (2003), *Autoprogettualità come paradigma urbano L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea.

Allegretti, G. (2006a), "Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali", *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 42-69.

Allegretti, G. (2006b), "Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un discorso di statuizione normativa", *Democrazia e diritto*, n. 4, pp. 2-55.

Allegretti, G. e Frascaroli, M. E. (a cura di) (2006), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, Alinea.

Allegretti, G. e Allulli, M. (2007), "Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Municipio", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 77, pp.101-130.

Allegretti, U. (2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 151-166.

Arnstein, S. R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation", in *Journal of American Plannign Association*, 35 (4), pp.216-224.

Avritzer, L. (2006), "New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (3), pp. 623–637.

Baiocchi, G (2003), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment in Deliberative Democratic Theory", in A. Fung e E. O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso., pp. 47-84.

Bartoli, M. T. (2007), *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Bruno Mondatori.

Bifulco, L. e Centemeri, L. (2007), "La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale", in *Stato e mercato*, n. 80, pp. 221-244.

Biocca, M. (a cura di) (2006), *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I piani per la salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, Franco Angeli.

Blatrix, C. (2002), "Devoir débattre. Les effets de l'insititutionalisation de la participation sur les formes de l'action collective, in *Politix*, n.57, pp. 79-102.

Bobbio, L. (2002a), "Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa", in *Stato e Mercato*, n. 64, aprile 2002, pp.101-141.

Bobbio, L. (2002b), "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, pp. 5-29.

Bobbio, L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI,. http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf

Bobbio, L. (2005), "Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi", in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 177-202.

Bobbio, L. (2006), "Dilemmi della democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, vol. 44, n. 4, pp. 11-26.

Bobbio, L. e Lewanski (2007), "Una legge elettorale scritta dai cittadini", in *Reset*, n. 101, pp. 76-77.

Bobbio, L. (a cura di)(2008), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Napoli, Esi.

Bobbio, L e Ravazzi, S (2006) "Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini", in *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 89-112.

Bobbio, L., Fiket. I., Isernia. P., Manca, A., Podestà. N. (2007), *Un esperimento deliberativo in Italia: la consultazione dei cittadini di Torino*, Paper presentato al convegno SISP, Catania, 20-22 settembre 2007.

Bonanni, M. e Penco, M. (2006), *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Milano, Franco Angeli.

Boy, D., Bonnet Kamel, D., Roqueplo, P. (2000), « Un exemple de démocratie participative. La 'conférence des citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés », in *Revue française de science politique*, n. 4-5, pp. 779-809.

Bricocoli, M. (2002), "Uno sporco lavoro di quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo", in *Animazione sociale*, n. 3.

Bucchi, M. (2006), *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Bologna, Il Mulino.

Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Carboni, C. (2007), "L'Italia impervia tra società e classe dirigente", in *Il Mulino*, n. 432. pp.612-621.

Carson, L. (2006), *Improving Public Deliberative Practice: A Comparative Analysis of Two Italian Citizens' Jury Projects in 2006*, in "Journal of Public Deliberation", 2, 1. http://services.bepress.com/jpd/vol2/iss1/art12

Carson, L. e Martin, B. (1999), *Random Selection in Politics*, Westport, Praeger Publishers.

Carson, L. e Hartz-Karp, J.(2005), "Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums", in J. Gastil and P. Levine (a cura di)(2005), pp. 120-138.

Cataldi, L. (2007), *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze empiriche*, Paper presentato al convegno SISP, Catania, 20-22 settembre 2007.

Cellini, E., Freschi, A. C., Mete, V. (2007), *Chi sono i partecipanti delle esperienze di politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano*, Paper presentato al convegno SISP, Catania, 20-22 settembre 2007.

Chiari, A. e Podestà, N. (2007), *Deliberare nella pratica: un modello per l'analisi della formazione del consenso*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, pp. 75 – 99.

Creighton, J. L., (2005), *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement: A Practical Toolkit*, John Wiley.

Crosby, N., Nethercut, D. (2005), *Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People*, in Gastil and Levine (a cura di) (2005), pp. 111-119.

D'Albergo, E., Lotrecchiano, D. e Moini, G. (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma, Comune di Roma.

Elster, J. (1983), *Ulisse e le sirene*, Bologna, Il Mulino.

Elster, J. (1998), *Introduction*, in Id. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1-18.

Fazzi, L. e Scaglia, A. (2001), *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della città di Trento*, Milano, Franco Angeli,.

Fisher, R. e Ury, W. (1985), *L'arte del negoziato*, Milano, Mondadori.

Fishkin, J. (1991), *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven & London, Yale University Press.

Fishkin, J. (2003), *La nostra voce*, Venezia, Marsilio.

Floridia, A. (2007), *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure . Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, Paper presentato al convegno SISP, Catania, 20-22 settembre 2007.

Forester, J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge Mass., MIT Press.

Fourniau, J.-M. (2001), "Information, Access to Decision-making and Public Debate in France: the Growing Demand for Deliberative Democracy", in *Science and Public Policy*, 28 (6), pp. 441-445.

Fung, A. (2003), "Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences", in *The Journal of Political Philosophy*, 11, pp. 338-367.

Fung, A. e Wright, E. O. (a cura di) 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso.

Ganuza F. E. (2006), "Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 70-86.

Gastil, J. e Levine, P. (a cura di) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass.

Gelli, F. (a cura di) (2005), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Milano, Franco Angeli.

Giannetti, L. e Lewanski, R. (2007), "Inclusione, efficacia e qualità della deliberazione: uno studio di caso", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, pp. 15-48.

Ginsborg, P. (2005), *Il tempo di cambiare: politica e potere della vita quotidiana*, Torino, Einaudi.

Ginsborg, P. (2006), *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.

Gret, M. e Sintomer, Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte.

Hendriks, C. (2002), "Institutions of Deliberative Democratic Process and Interest Groups : Roles, Tensions and Incentives", in *Australian Journal of Public Administration*, 61 (1), pp. 64-75.

Hendriks, C. (2005), "Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations", in Gastil and Levine (a cura di) (2005), pp. 80-110.

Hendriks, C.; Dryzek, J. S.; Hunold, Ch. (2007), *Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation*, in "Political Studies", 55, pp. 362–383

Hunold, C. e Young, I. M. (1998), "Justice, Democracy and Hazardous Siting", in *Political Studies*, 46 (1), p. 82–95.

Innes, J. E. e Booher, D. E., 2003, "Collaborative Policimaking: Governance through Dialogue", in M. Hajer e H. Wagenaar (a cura di), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-59.

Jackman, S. and Sniderman, P. M. (2006), "The Limits of Deliberative Discussion: A Model of Everyday Political Arguments", *The Journal of Politics*, 68 (2), 272–283.

Joss, S. e Durant, J. (a cura di) (1996), *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. London, Science Museum.

Lanzara, G. F.(2005), *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di) (2005), pp.51-73.

Levine, P. e Nierras, R. M. (2007) "Activists' Views of Deliberation", in *Journal of Public Deliberation*: Vol. 3: No. 1, Article 4.
http://services.bepress.com/jpd/vol3/iss1/art4

Magnaghi, A. (2006), "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 134-150.

Manin, B. (1993), *La democrazia dei moderni*, Milano, Anabasi.

Mannheimer, R. (2007), "Funziona perché le persone vogliono contare", in *Reset*, n. 99.

Mansillon, Y. (2006), "L'esperienza del 'débat public' in Francia", *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006.

Owen, H. (1997), *Open Space Technology. User's Guide*, San Francisco, Barrett-Koehler.

Paba, G. (2002) "Per una pianificazione partecipata e inclusiva", in G. Paba e C. Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Firenze, Alinea.

Papadopoulos, Y. e Warin, Ph. (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", in *European Journal of Political Research*, 46, pp. 445–472.

Pecoriello, A. L. e Rispoli, F. (2006), "Pratiche di democrazia partecipativa in Italia", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 115-133.

Pellegrini, G. (2007), "Democrazia, innovazione e decision-making. Una sperimentazione istituzionale condotta in Lombardia", in *Innovazione tecno-scientifica, innovazione della democrazia*, *Quaderni IRER*, n. 3, pp.26-30.

Pellizzoni, L. (a cura di) (2005a), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.

Pellizzoni, L. (2005b), *Che cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (a cura di) (2005), pp. 7- 48.

Pellizzoni, L. (2005c), "Cosa significa partecipare", in *Rassegna italiana di sociologia* , vol. 46, n. 3, pp. 478-511.

Pellizzoni, L. (2006), "Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica", in *Quaderni di Sociologia*, , n. 41, pp. 91-114.

Pellizzoni, L. (2007a), *Opinione o indagine pubblica? Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*", in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, pp. 101-126.

Pellizzoni, L. (a cura di)(2007b), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste.

Petts, J. (2001), *Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-studies*, in "Journal of Environmental Planning and Management", 44, 2, pp. 207–226.

Podziba, S.(2006), *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Milano, Bruno Mondatori.

Poncelet, E. C. (2001), "Personal Transfromation in Multistakeholder Environmental Partnerships", in *Policy Sciences*, 34, pp. 273-301.

Rabe, B. G. (1994), *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington D.C., The Brooking Institution.

Ravazzi, S. (2006), "Quando i cittadini decidono", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 61-89.

Ravazzi, S. (2007a), *Civicrazia. Quando i cittadini decidono*, Roma, Aracne.

Ravazzi, S. (2007b), *Deliberazione e mutamento delle preferenze: un'analisi qualitativa*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 2, pp. 49- 73.

Ravazzi, S., Podestà, N., Chiari, A. (2006), *Una giuria di cittadini*, Torino, Dipartimento di studi politici, Working paper n. 7. www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf

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

Renn, O., Webler, T., Kastenholtz, H. (1996), "Procedural and Substantive Fairness in Landfill Siting: A Swiss Case Study", in *Risk: Health, Safety & Environ*ment, 7, pp. 145-168.

Röcke, A. e Sintomer, Y. (2006), "Estrazione a sorte e democrazia partecipativa : riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 87-100.

Sclavi, M. (2002a), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, Le Vespe.

Sclavi, M. (2002b), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, Eleuthera.

Sintomer, Y. (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte.

Sintomer, Y, Herzberg, C, Röcke, A. (a cura di) (2005), *Démocratie partecipative et modernisation des services publics : des affinités éléctives ? Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La découverte.

Smith, G., Wales, C. (2000), "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", in *Political Studies*, 48, pp. 51-65.

Susskind L. e Cruikshank J. (1987), *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books.

Susskind, L., MacKearnan, S., Thomas-Larmer J., (a cura di) (1999), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreeement*, Thousand Oakes-London, Sage.

van Stokkom, B. (2005), *Deliberative group dynamics: power, status and affect in interactive policy making*, in "Policy & Politics", 33, 3, pp. 387–409.

Vargas Céspedes, J.-P. e Zamuner D. A. (2006), "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 24-41.

Vasconez J. e Bossano, M. A. (2006), "I bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. .

Vino, A. (2001), *Sapere pratico. Competenze per l'azione, apprendimento, progettazione organizzativa*, Milano, Guerini e associati.

Wates, N. (2000), *CommunityPlanning Handbook*, Londra, Earthscan.

Young, I. M. (2001), "Activist challenges to deliberative democracy", in *Political Theory*, 29 (5), pp.: 670-690.

Network governance e qualità della partecipazione[1]

Matteo Bassoli ed Emanuele Polizzi
Università telematica eCampus
matteo.bassoli@uniecampus.it
emanuele.polizzi@uniecampus.it

1. Il locale: problemi definitori sulla democrazia

Robert Dahl, nel suo *A Preface to Democratic Theory* [1956], ritiene che non esista una teoria della democrazia ma solo teorie democratiche. La conferma di ciò è data dalle numerose definizioni di democrazia rintracciabili sia nei testi divulgativi, sia nei testi maggiormente accreditati dall'accademia. Come sostiene Giovanni Sartori [1993] esiste, ad un livello d'astrazione notevole, una teoria unitaria con un *corpus* consolidato, e solamente a livelli d'astrazione inferiori si trova la proliferazione del molteplice. Pur rimanendo nel campo della massima astrazione, un primo chiarimento, noto alla maggioranza degli studiosi, ma che conviene sempre rammentare, è la sottile ambiguità presente nel termine al centro della nostra attenzione. Risulta quindi necessario affrontare la tensione tra una visione normativa ed una visione empirica della democrazia. Come ebbe occasione di scrivere Sartori [1993: 11] "Posto che il significato letterale del termine[2]

1 Il presente testo è stato preparato in occasione del Convegno di Liberta e Giustizia (LeG, circolo di Milano) "Democrazia digitale: soluzione o illusione?" Sabato 27 settembre 2014, "La Cordata" – Sala Auditorium (Milano).

2 La parola greca democrazia significa letteralmente potere [kratos] del popolo [demos].

corrisponde poco e male al suo referente, come rimediare? ... Se è vero che la dizione è fuorviante, perché non denominare le cose con etichette che non lo sono? Si è constatato che le democrazie sono nel fatto «poliarchie»[3]. Ammesso che l'accertamento sia esatto, perché non chiamarle così?" Perché il termine, pur essendo fuorviante sul piano descrittivo, rimanda ad un concetto normativo necessario per la comprensione del reale. Infatti si conviene con l'autore italiano considerando il sistema democratico come "posto da una deontologia democratica, e ciò che la democrazia *è* non può essere disgiunto da ciò che la democrazia *dovrebbe essere*" [Sartori 1993: 12].

Ne consegue che il problema definitorio si duplica in un problema prescrittivo ed in uno descrittivo. Per le considerazioni appena fatte non appare utile creare un confine invalicabile tra i due concetti, ma rimane doveroso rimarcare gli slittamenti tra un piano e l'altro. Entrambe le visioni, quella normativa e quella empirica, hanno un loro fondamento ed una loro correttezza. Da un lato solo una visione procedurale ed empirica permette di distinguere tra democrazie ed autocrazie nel panorama di quelli che si autodefiniscono repubbliche[4], dall'altro sarebbe impensabile slegare completamente l'analisi empirica dall'ideale che caratterizza nelle menti degli uomini il concetto stesso. Nel solco di questo dibattito di fondamentale importanza si sono inseriti numerosi autori tra cui spiccano Joseph Alois Schumpeter come fautore di un'impostazione strettamente procedurale e competitiva della democrazia, e il già citato Giovanni Sartori che sposta il baricentro verso considerazioni normative che pur hanno avuto vasta eco nel pensiero moderno.

Secondo Schumpeter "il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti istituzionali per giungere a decisioni politiche, che realizza il bene comune permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la […] [loro] volontà" [Schumpeter, 1954: 261]. Tale impostazione mette al centro del concetto di democrazia il problema della scelta del governo: democrazia è, quindi, quel sistema che mette in competizione individui per raggiungere posizioni di potere, e tale competizione ha come giudice il popolo. La riflessione di Schumpeter, basata sul livello nazionale, non è calzante per il livello locale, o meglio

3 Cfr. R. Dahl [1956; 1971]. Va qui sottolineato che il termine poliarchia introdotto da R. Dahl serve proprio a colmare questo gap concettuale: con il termine democrazie egli si riferisce infatti al concetto normativo mentre con il neologismo fa riferimento al concretizzarsi del processo nella storia secondo una visione empiricamente misurabile. Per un esempio di tale distinzione si faccia riferimento all'esempio riportato da Dahl nel capitolo 8 [Dahl, 1971: 153-4], ove si può tranquillamente prendere posizioni profondamente democratiche che però indeboliscono le prassi poliarchiche.

4 In questa sede si segue l'insegnamento di R. Dahl [1998] che supera la dicotomia del saggio di Madison [1787] tra repubblica [rappresentativa] e democrazia [diretta] riconducendoci alle comuni origini etimologiche che andavano ad indicare la stessa realtà.

non getta sufficiente luce su quegli aspetti problematici che sono il fuoco del presente lavoro. Per questo motivo è più opportuno prendere in considerazioni altri concetti relativi alla teoria democratica. Infatti "il potere elettorale è di per sé la garanzia meccanica della democrazia; ma la garanzia sostanziale è data dalle condizioni sotto le quali il cittadino acquisisce l'informazione ed è esposto alle pressioni degli *opinion maker* […]. Le elezioni sono un mezzo atto a realizzare un fine, il fine essendo il governo d'opinione, cioè un governo che è ricettivo[5] ed è responsabile di fronte all'opinione pubblica" [Sartori 1987: 86-87][6]. Questo spostamento radicale del concetto ci porta verso un approccio normativo che risulta però necessario per comprendere cosa sia la democrazia a livello locale. Lo stesso Dahl già nel 1954 considera la democrazia non tanto un prodotto quanto un processo caratterizzato dalla rispondenza tra "interessi" del popolo e azioni del governo; tale posizione viene poi ad essere riconfermata anche recentemente [Dahl 1998].

Ma cosa permette ad un sistema di governo di essere ricettivo? E questa è una caratteristica misurabile che davvero discrimina tra democrazie e non democrazie? Il discorso è complesso ed è sempre stato al centro della riflessione politologica. Per dipanare questa complessità è opportuno seguire la riflessione di Dahl che in *Polyarchy* [1971: 28] chiarisce come un governo, per essere democratico, "ossia in grado di rispondere durevolmente alle preferenze dei cittadini e in contesto di eguaglianza politica, debba consentire a tutti una serie definita di possibilità". Tale serie di possibilità sono i tre assunti necessari (ma non sufficienti) che un sistema democratico deve possedere:

1- i cittadini devono essere liberi di formulare le proprie preferenze,
2- devono altresì poterle esprimere liberamente mediante azioni individuali o collettive,
3- ed infine tali preferenze devono avere ugual peso davanti al governo e non essere discriminate per origine o contenuti.

Oltre a queste condizioni, Dahl fa poi riferimento alle otto garanzie istituzionali necessarie per il mantenimento delle tre condizioni. Tali garanzie sono molto varie (libertà d'espressione, presenza di elezioni libere e corrette ecc.) e una loro disamina non contribuirebbe molto in questa sede. Quello che invece appare più rilevante per la nostra riflessione è il fatto che queste otto garanzie possano essere viste come componenti di "due differenti dimensioni teoriche della democratizzazione" [*ibidem*] : il diritto all'opposizione e il diritto alla partecipazione (o inclusione). Tali diritti rappresentano i due principali ingredienti della democrazia affinché il meccanismo della competizione elettorale possa davvero creare *responsiveness* all'interno del sistema. L'altro elemento giù messo in luce da Sartori è che l'elettore sia messo nella condizione di essere informato dell'attività di governo e di informarlo delle proprie preferenze. I problemi dell'informazione - e quindi della trasparenza dell'azione di governo - qui accennati sono invece

5 Il termine inglese *responsiveness* è di difficile traduzione. Esistono d'altro canto per lo meno tre versioni accreditate nelle diverse traduzioni in italiano responsività, ricettività e rispondenza. Si è scelto di utilizzare la versione inglese ove possibile utilizzando la traduzione solo nei passi citati o nei discorsi ove il termine italiano può rendere la lettura più agevole.

6 Cfr. Sartori [1993: 12].

cruciali per il buon funzionamento della democrazia. I flussi d'informazione *bottom-up* e *top-down* sono la caratteristica essenziale perché il governo possa essere ricettivo e responsabile, non a caso la presenza di fonti alternative di informazione (attraverso cui formulare preferenze, ma anche venire a conoscenza dell'operato del governo) sono una delle prime "garanzie" istituzionali individuate da Dahl.

Al di là delle sfumature marginali, appare chiaro che tutti gli autori fino ad ora menzionati sviluppano il concetto di democrazia con riferimento allo stato nazione. Visto che traslarlo a livello locale non è operazione semplice si è quindi deciso di concentrarsi sulle singole dimensioni. Prima di entrare in questa disamina dettagliata, è opportuno soffermarsi ancora sul concetto di democrazia in quanto tale, unico modo per comprendere appieno il senso della legittimità delle decisioni pubbliche (e quindi della responsabilità del governo, fino ad ora solamente menzionata). Le politiche pubbliche, come azioni di un governo, sono legittime non solo perché il governo è eletto democraticamente, o perché vi è libertà d'informazione, ma perché esse sono connesse alla sovranità popolare che le consente e le appoggia. Il meccanismo rappresentativo [Mill 1861, Pitkin 1967] basato sulle elezioni è lo strumento che consente al governo di essere legittimato per imporre la propria autorità sui reali detentori del potere. A livello locale, dopo le riforme avvenute con l'instaurazione della Repubblica e specialmente con quelle degli anni novanta, l'amministrazione comunale gode di una legittimazione analoga a quella del governo nazionale. Tale legittimazione prende infatti le mosse da un medesimo processo elettorale, che giustifica gli organi rappresentativi attraverso la partecipazione diretta dei cittadini. Sarebbe così applicabile l'intero concetto di democrazia anche a livello locale, con il *caveat* legato alla non piena sovranità.

2. Il locale: variazioni nella gestione del potere

Il presupposto di partenza, della presente ricerca, come già detto, riguarda la forte trasformazione del processo decisionale locale in Italia. La pubblica amministrazione è sottoposta a molteplici pressioni [Bobbio, 1996], da una parte la dilatazione orizzontale dello stato, dall'altra la moltiplicazione verticale dei livelli di governo. Infatti le politiche sono aumentate non solo di numero, ma anche di complessità, a causa del sempre maggior policentrismo decisionale; a questo fenomeno, di per se già rilevante, si aggiunge anche il doppio movimento verticale che porta lo stato a non essere più l'unico attore rilevante di politiche pubbliche affiancato come è da organi soprannazionali ed enti sub-nazionali. L'approccio più fecondo è quello di vedere lo stato, non più come un sistema gerarchico, ma come un sistema-rete, con un passaggio dal *government* alla *governance* [Bobbio 2005, ma più in generale Denters e Rose, 2005]. Senza entrare in diatribe lessicali, basti qui sottolineare il lento e inesorabile affermarsi di pratiche partenariali nell'attuazione delle politiche pubbliche locali in Italia come nel resto dell'Europa [cfr. Geddes 2000, Bassoli e Polizzi 2011, Crouch et al. 2004]. Tale processo si concretizza con la creazione di

partnership sia pubbliche, sia pubblico-private. Lo stato-rete è un'immagine suggestiva perché rimanda al molteplice, ma anche all'unità, all'autonomia e contemporaneamente all'interdipendenza. Una rete è formata di nodi che possono essere ad uno ad uno individuati, nel contempo ogni nodo da solo è insignificante: la rete è il tutto di cui la singola maglia è solo un membro. Così lo stato è un'unità formata da una crescente molteplicità di organi - apparati, enti, istituzioni, uffici, agenzie - che intrattengono rapporti reciproci altamente complessi. Questi organi hanno diversa rilevanza e possono essere graficamente rappresentati secondo il loro livello d'appartenenza (locale, regionale, nazionale, continentale e mondiale), ma non tutti gli organi e non tutti i livelli sono sempre rilevanti. E' importante sottolineare come lo stato intervenga in diversi settori (o se vogliamo politiche pubbliche) attraverso un numero limitato di organi: così ogni *policy* ha i suoi apparati, le sue norme e le sue procedure. Creando una rappresentazione grafica di questa rete è possibile comprendere come lo stato sia formato da maglie più o meno strette e da nodi più o meno abitati. Così ci sono politiche dove i livelli locali sono più importanti (caso E), altri dove il livello nazionale e quelli sovrannazionali hanno maggiore rilevanza (caso A).

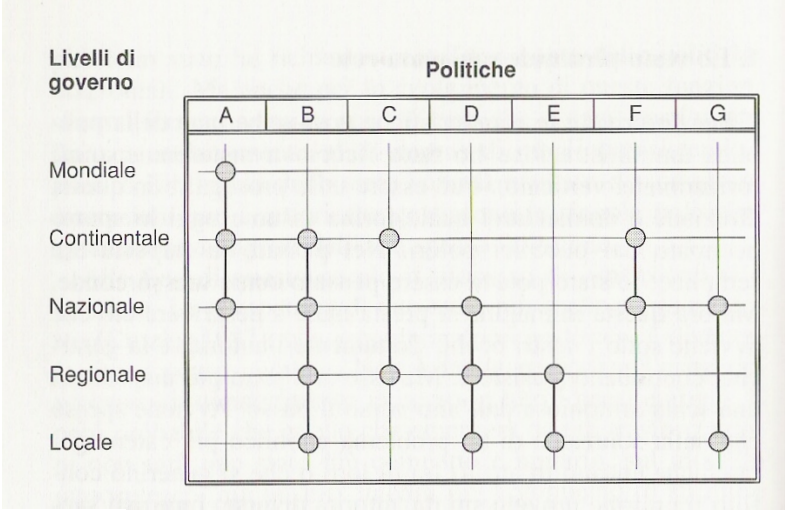


Figura 1.1: Lo stato-rete, fonte Bobbio[1996:54].

Per comprendere appieno la differenza tra stato-piramide e stato-rete, bisogna però avere una visione di ampio respiro sulla pubblica amministrazione. Se è vero che entrambe le metafore sono solamente suggestive, perché mai è esistito uno stato completamente gerarchico, né uno stato completamente orizzontale, esse hanno la capacità di sottolineare come nella prassi amministrativa sia avvenuto un forte spostamento verso il policentrismo decisionale. Per comprendere meglio tale dinamica bisogna fare riferimento a due ordini di fattori tra loro storicamente e logicamente

collegati, ma anche conseguenti: il primo fattore di mutamento è costituito dalle numerose riforme istituzionali che hanno dato vita al comune così come oggi ci appare, il secondo è l'affermarsi di una prassi amministrativa di tipo partenariale.

2.1 Le riforme istituzionali[7]

Per quanto concerne la struttura istituzionale, negli anni si è sclerotizzata una situazione di "estrema arretratezza che ha visto [...] il governo locale regolato da una legge del 1935" [della Porta, 1999:251]. Se si esclude l'introduzione del livello regionale, bisogna aspettare i primi anni novanta per osservare delle sostanziali modifiche riguardanti l'autonomia e i poteri dei centri decisionali locali. Per quanto riguarda la struttura di governo sub-nazionale, l'Italia seguendo il modello napoleonico [Bobbio, 2005], si articola su tre livelli: regioni, province e comuni. Mentre le prime vengono considerate spesso un livello di governo intermedio [della Porta, 1999], la provincia ed il comune rappresentano in maniera incontrovertibile gli organi del governo locale. Questi enti - e specialmente il comune - sono stati sintetizzati nei concetti di "uniformità formale" e "eterogeneità sostanziale" [Dente 1989 citato da della Porta, 1999]. Tali termini possono essere un'utile guida alla scoperta del governo locale in Italia: da un lato il tradizionale modello napoleonico ha spinto verso un'omologazione delle strutture decentrate, dall'altro le profonde diversità e tradizioni preunitarie hanno avuto importanti lasciti sul piano sostanziale. Ad ogni modo, i caratteri fondamentali delle istituzioni territoriali italiane derivano dal modello napoleonico fatto proprio dallo stato sabaudo, successivamente mantenuto dal Regno d'Italia ed infine riproposto dalla Repubblica. Il principio cardine di tale modello è la preminenza del potere centrale che, attraverso il prefetto, controlla gli enti subordinati nell'esercizio dei loro già scarsi poteri. In origine il modello si caratterizza per una forte frammentazione territoriale (8.057comuni e 110 province[8]) atta a coprire tutto il territorio nazionale ed uniformare la presenza dello stato appena creato. Tale uniformità viene a concretizzarsi non solo attraverso la presenza di istituzioni decentrate (le prefetture), ma anche attraverso la creazione di istituzioni locali diffuse basate sul

7 Il presente paragrafo è un adattamento di quanto già pubblicato nel paragrafo 1.1.1 del capitolo "La governance locale: alcuni aspetti teorici" in: Bassoli, M., Polizzi, E. (a cura di), La governance del territorio : partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali. F. Angeli, Milano, pp. 15–37. Alcuni passaggi ed alcune citazioni risultano quindi essere le medesime. Per non appesantire il testo si è preferito non esplicitare tali citazioni. Lo stesso vale per il successivo paragrafo.

8 Dato al 22 febbraio 2014 (fonte www.istat.it/it/archivio/6789)

sistema elettivo[9] e uniformate dal medesimo regolamento comunale. La creazione dello stato-nazione, quindi, stabilisce in maniera diretta un forte iato centro/periferia che viene successivamente contraddetto dalla previsione costituzionale del 1947 (Capitolo V). Quest'ultima trova poi una sua concretizzazione solamente negli anni settanta del secolo scorso con l'istituzione delle Regioni a cui sarebbe dovuto seguire un riassetto di tutti i pubblici poteri. La situazione rimane invece immutata fino ai primi anni novanta quando il governo riesce a varare delle riforme incisive sulla strada del decentramento amministrativo, onde porre rimedio agli aspetti più conflittuali del retaggio napoleonico.

Si giunge quindi all'attuale situazione caratterizzata da un'elevata autonomia e legittimità dei singoli comuni. Il consiglio comunale diviene luogo significativo della sovranità popolare perché retto da regolamento autonomo e specifico, ma al centro dell'azione politica siede il sindaco "demoeletto" (l. 81/1993) e la sua giunta. La legge 127/1997 ha valorizzato l'autonomia decisionale dell'amministrazione locale attraverso una semplificazione delle pratiche amministrative ed una revisione del sistema dei controlli. Va inoltre sottolineato come queste iniziative legislative abbiano dato, almeno formalmente, maggior peso al coinvolgimento diretto della cittadinanza (leggi 142 e 241 del 1990) sia attraverso il referendum locale, sia attraverso una maggior accessibilità alla documentazione amministrativa. Intimamente legato al tema dell'autonomia potestativa locale, vi è l'annoso problema delle competenze locali, la cui distribuzione è proceduta in maniera disordinata. Così alle province prima competenti solo su ambiti ristretti (l'assistenza psichiatrica e le scuole), sono stati riconosciuti poteri più ampi (dall'assistenza ai disagiati alle strade, dalle comunicazioni al controllo ambientale) per poi essere depotenziate con il cosiddetto decreto Del Rio (legge 56/2014). I comuni, a loro volta, prima legati a doppio filo con il centro, si sono trovati ad essere organi di governo "a vocazione universale" [della Porta, 1999: 256]. Grazie a questa loro natura essi hanno ora competenza completa su polizia locale, anagrafe e servizi statistici, igiene pubblica e protezione ambientale, hanno invece competenza concorrente con altre istituzioni sui servizi sociali, sull'edilizia pubblica, sui lavori pubblici, sulla viabilità e sulla protezione del territorio. In generale si è assistito ad un aumento dell'autorità potestativa dei comuni contestualmente all'incremento delle politiche pubbliche attuate sul territorio che hanno via via inglobato nuove aree di policy.

9 In precedenza la potestà comunale era concessione eccezionale da parte dello stato sovrano.

2.2 La prassi partenariale

Il secondo fattore di variazione rilevante per il processo decisionale locale è quello riguardante la prassi amministrativa di tipo partenariale che sta prendendo piede in questi anni. Secondo molti autori, tra cui Mayntz [1993] e Marcussen e Torfing [2003], questo secondo fattore non sarebbe autonomo dal primo, bensì ne sarebbe la conseguenza: l'erosione della tradizionale amministrazione burocratica incapace di produrre risultati intenzionali pone il sistema politico nella necessità di costruire strategie alternative di governo tra cui la cooperazione con il privato. Così la letteratura sulla *governance* locale "rinvia alle interazioni tra stato e società, riportando in primo piano anche e soprattutto gli attori non governativi" [della Porta, 1999:271]. Mentre negli studi classici sulle politiche pubbliche il *focus* è posto sull'attore pubblico, negli studi sulla *governance* vi è una crescente attenzione per l'attore privato, specialmente nelle sue interazioni con il pubblico. Tale *focus* "misto" ha il pregio di mettere in luce la fallacia connessa ad un'interpretazione dicotomica della realtà secondo le categorie pubblico-privato. Come messo in luce da Luigi Bobbio (1996: 59) nello stato dilatato, o stato-rete, le sfere di pubblico e di privato appaiono interconnesse.

> *"Pubblico e privato non rappresentato più due universi separati e contrapposti, ma piuttosto due poli di un continuum. Ciò è evidente se consideriamo la natura giuridica dei vari soggetti: tra il "pubblico puro" e il "privato puro" sono presenti sulla scena tutte le possibile sfumature. Ma quello che più conta è che la natura pubblica o privata di un'istituzione non è sufficiente per predirne il comportamento. Le istituzioni pubbliche non perseguono necessariamente il bene comune; le istituzioni private non lavorano necessariamente per il profitto. Ci sono imprese private che si preoccupano di acquisire consenso e legittimità (che è un problema tipico del potere politico); e d'altra parte i temi dell'efficienza e della competitività (tipici del settore privato) sono sempre più spesso oggetto di importazione nei servizi pubblici".*

Così l'analisi della *governance* locale cerca di superare questa dicotomia per studiare le logiche di comportamento dell'arena politica così ridefinita e anche il presente lavoro si innesta su un filone di studi che pone al centro le partnership locali cercando di superare il dettame legale onde comprendere il reale funzionamento e la diversa rilevanza degli attori in gioco. L'unica strada percorribile è tralasciare la dicotomia pubblico-privato basata sulla natura degli attori coinvolti, per utilizzare altre categorie logiche capaci di fornire informazioni rilevanti sulla natura dell'interazione tra pubblico e privato. In un recente lavoro Borzel e Risse [2005] raffigurano tale relazione come

un continuo che va dalla totale autonomia dell'attore privato (*private self-regulation*) alla totale autonomia dell'attore pubblico (*pubblic regulation*). I partenariati pubblici-privati si troverebbero in una qualunque posizione all'interno del continuum (Figura 1.2) caratterizzato da alcuni elementi: regolazione privata influenzata dalla gerarchia, delega di poteri ad attori privati; co-regolazione gestita dal pubblico e dal privato ed infine consultazione e cooptazione di attori privati.

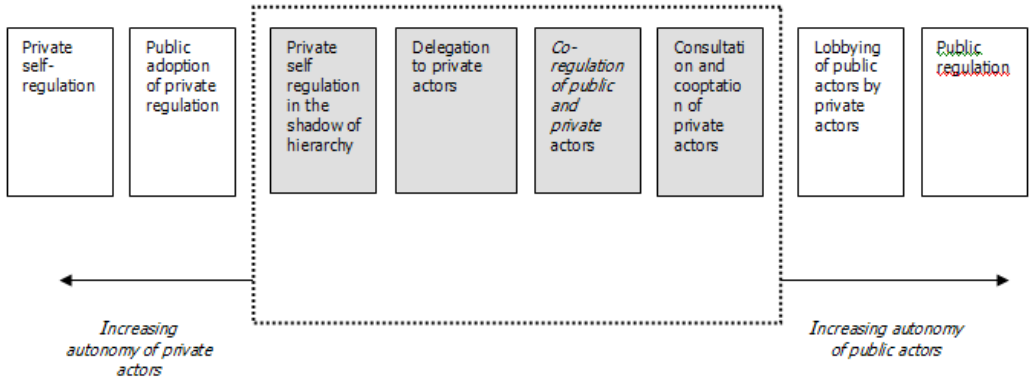


Figura 1.2: Rapporto pubblico-privato, fonte Borzel e Risse [2005].

Il concetto di partnership così definito rimane comunque assai vago; esso tende ad essere un *catch-all concept* incapace di cogliere appieno la realtà perché "slargato"[Sartori, 1970]. Tra le numerosi definizioni esistenti[10] ci è sembrato opportuno soffermarci su una tra le più note, quella proposta da Micheal Geddes [2000: 784]. Secondo questo autore la partnership locale è una

> *"more flexible form of 'networked governance', capable of resolving some of the legitimation problems faced by the state, of finding new solutions to complex policy problems, of sharing risk, and of building trust between the public, the private, voluntary and community sectors"* .

Tale definizione non sembrerebbe meritare grande attenzione perché molto generica, ma in realtà essa ha il pregio di rinchiudere il problema delle partnership locali all'interno di un *frame* teorico sufficientemente sviluppato la cosiddetta *network governance*; nel contempo essa fa riferimento ad alcune caratteristiche comuni a tutte le partnership locali: il problema della legittimazione pubblica, la complessità del reale e la "necessaria" cooperazione tra pubblico e privato inteso sia come attore unitario - la cittadinanza - sia come attore individuale. Su questi punti

10 Per un'ampia rassegna Vesan e Sparano [2009].

torneremo successivamente, dopo aver compreso alcuni aspetti fondamentali della *network governance*. Secondo alcuni autori questa può essere intesa come

> *"1) a horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; 2) who interact through negotiations; 3) transpiring within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; 4) that to a certain extent is self-regulating; and 5) which contribute to the production of public purpose within a particular area".* [Marcussen e Torfing 2003:7]

Il che pone al centro dell'attenzione altre cinque caratteristiche salienti del nuovo modo di "essere" amministrazione pubblica: una tendenza quindi a costruire relazioni pubblico-privato basate (1) sull'assenza di una catena di comando e (2) su nuove forme di razionalità dialogica[11], all'interno di (3) un quadro relativamente istituzionalizzato (ove si ha più della somma dei singoli ma meno di un tutt'uno integrato) [March e Olsen,1995] che fa parte di un (4) sistema estraneo sia alla gerarchia, sia al mercato. Tali interazioni hanno come scopo la produzione di politiche pubbliche - o la creazione di *local competitive goods* [Crouch et al. 2004] (5).

Questo fenomeno sempre più diffuso mette a nudo un problema spesso sottovalutato che è quello delle razionalità concorrenti: mentre in una visione gerarchica dello stato vi è spazio per una sola razionalità, la compresenza di più attori interconnessi dà la possibilità a differenti razionalità di coesistere simultaneamente in uno stesso spazio politico. Così ad una razionalità legalistica tipica del modello napoleonico, i burocrati hanno spesso affiancato una razionalità di tipo efficientista come forma di giustificazione per politiche non gradite. Negli anni passati, queste razionalità non erano concorrenti, bensì alternative, più recentemente alcuni autori dell'approccio deliberativo [Fishkin 1991, Elster 1998] ma non solo [Bobbio, 1996] hanno osservato come a queste due razionalità si stia via via affiancando anche una razionalità di tipo negoziale. Questa moltiplicazione delle razionalità all'interno della pubblica amministrazione rende la situazione alquanto confusa in quanto esse prevedono logiche di azione affatto simili e spesso contraddittorie: la pubblica amministrazione si trova quindi a dare esecuzione a leggi (logica legale-formale), a produrre risultati soddisfacenti (logica tecnico-professionale) e contemporaneamente a mantenere/ottenere il consenso dei possibili partner pubblico/privati (logica negoziale) [*ibidem*]. L'unico problema è che un'azione legittima non dà garanzie di efficienza, così come azioni efficienti possono violare principi legali, inoltre strategie di azione scelte su base negoziale tendono spesso a violare il principio di imparzialità.

Bisogna sottolineare però che un aspetto non trascurabile nel contesto italiano è che il diffondersi della razionalità negoziale si scontra con una mentalità fortemente avversa. Infatti, mentre le prime due razionalità godono del privilegio dell'*incumbent* (pratiche accettate, *routine* consolidate, *expertise* diffuse), la terza ha uno *status* incerto ed è spesso vista in maniera negativa. Infatti, pur essendo la negoziazione onnipresente nella PA, essa avviene in maniera rapsodica senza alcuna veste di legittimità: "tutto appare di fatto negoziabile, anche se tutte le decisioni amministrative si presentano formalmente come atti unilaterali" [Bobbio, 1996: 63]. L'esito è la diffusione di comportamenti particolaristici e clientelari che trovano fondamento e alimento nella

11 Senza entrare nel merito della vasta letteratura sulla democrazia deliberativa, qui risulta pià utile fare riferimento alla variazione nel modello di razionalità utilizzato dall'attore pubblico.

cultura del familismo amorale italiano. In analogia ad un organismo malato, la pubblica amministrazione, per mezzo di leggi statali, ha cercato di porre rimedio a questa patologia, sotto la spinta delle pressioni comunitarie [Bobbio, 2005: 44], si è assistito alla crescita di strumenti di *policy* atti a superare *l'impasse* generata dalla conflittualità tra questi approcci, fondendoli in un unico processo ove tutte queste razionalità vengono ad essere compresenti, ma non a scontrarsi perché il fuoco non è più l'esito della decisione pubblica ma il processo stesso di decisone pubblica. Tale crescita ha visto per lo meno tre convinti fautori: il livello comunitario con gli innumerevoli progetti europei (Urban, Urbal, InfoReg, Equal), il legislatore italiano con i recenti strumenti della programmazione negoziata e non solo (conferenza dei servizi, accordi di programma, contratti di quartiere ecc.) ed il singolo ente locale con l'attivazione di strumenti "bottom-up" fuori da ogni quadro legislativo (progettazione partecipata, tavoli locali). Il panorama degli strumenti in mano alla pubblica amministrazione è quindi molto variegato. Un ulteriore fattore di confusione riguardante queste pratiche "dialogiche" è il fatto che queste vengano a volte etichettate come prassi partecipative[12] (quando il privato prende la forma del cittadino non organizzato) altre come partnership locali (quando il privato è uno *stakeholder* organizzato) impedendone dunque una trattazione sistematica. Tali accordi godono invece di una specificità che li rende maggiormente simili di quanto potrebbe apparire ad uno sguardo superficiale, essi sottendono infatti logiche negoziali assai diverse da quelle di tipo corporativo tipiche della concertazione svolta a livello nazionale. Rispetto a quest'ultima, caratterizzata dalla presenza di pochi interessi contrapposti concernenti temi economici-finanziari, le partnership locali possono essere considerate una nuova forma di concertazione: "diffusa disarticolata, prevalentemente di portata locale, su questioni di svariata natura, condotta da un numero molto alto di soggetti istituzionali o associativi di diverso rango e, qualche volta, anche con la partecipazione di cittadini comuni non organizzati" [Bobbio, 2004a: 71]. Partendo da questa distinzione è possibile astrarre una prima fondamentale tipologia della cooperazione tra pubblico e privato, importante per comprenderne la variabilità. Tale tipologia si basa sulle variabili chiave individuate da Bobbio e cristallizzate in maniera dicotomica: da un lato il livello della concertazione (nazionale *vs.* locale), dall'altro l'eterogeneità degli interessi (pochi e contrapposti *vs.* molteplici e giustapposti).

	Livello nazionale	**Livello locale**
Pochi interessi	1 – *Concertazione corporativa*	2 - Tavoli locali
Tanti interessi	4 – Concertazione estesa	3 – *Concertazione diffusa*

Tabella 1.1: Tipi di concertazione, elaborazione propria, fonte Bobbio [2004a].

Come appare chiaro dalla tabella, Bobbio individua solo due tipi (in corsivo) dei quattro teoricamente possibili nella nostra tipologia, ma è opportuno guardare più da vicino anche le due caselle lasciate vuote. In alto a destra si potrebbero inserire quelle forme di consultazione generalmente chiamate "tavoli" ove vi è la presenza di pochi interessi "selezionati"

12 Queste stesse pratiche vengono spesso etichettate anche come deliberative, per un approfondimento si utilizzi il testo di Stefania Ravazzi [2007].

dall'amministrazione locale per risolvere/affrontare un determinato problema (come ad esempio i tavoli promossi con le Camere di Commercio o i negozianti). In basso a sinistra si dà la previsione teorica di quello che si potrebbe chiamare "concertazione estesa" o "forum nazionali" ma al momento non esistono pratiche di questo tipo se non rari esempi come il cosiddetto CSR-Forum[13] [Bassoli e Graziano, 2009].

Questa tipologia non caratterizza in maniera soddisfacente i singoli tipi di cui è composta. Ritornando quindi alla proposta di Bobbio, si possono dare delle indicazioni solo sulla "concertazione corporativa" e sulla "concertazione diffusa": nel primo caso vi è la scarsa inclusività del processo, la presenza di attori forti e strutturati ma anche di un processo molto flessibile e di tipo negoziale; nel secondo caso la cooperazione si basa su un processo di tipo inclusivo, strutturato ed aperto ad esiti di tipo "deliberativo". Ulteriori caratteristiche di questi tipi sono desumibili da uno scritto di Micheal Geddes [1998], in cui egli sostiene che esista una differenza macroscopica tra livello nazionale e livello locale: il primo caratterizzato da una natura focalizzata (*one spot*) sia in termini di problemi affrontati, sia in termini di tempi; il secondo caratterizzato da processi più articolati che prendono in considerazione diverse problematiche interconnesse e che quindi hanno scadenza temporale definita ma che tendono a permanere nel tempo. Infine alcune altre considerazioni possono essere tratta da Picchieri, il quale definisce la concertazione corporativa come quell' "accordo formalizzato (cioè non soltanto implicito o tacito) su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente e/o potenzialmente diversi e/o contrastanti" [2001: 237]; mentre per concertazione locale intende quel "tipo sempre più diffuso di "pratiche pattizie" e di "partenariato" caratterizzato dall'individuazione di obiettivi da raggiungere o di comportamenti da tenere entro certi tempi, con certe modalità, sulla base di risorse dedicate; il tutto formalizzato in appositi pubblici documenti" [*ibidem*]. Riassumendo, i caratteri fino ad ora emersi e collegandoli alle due variabili chiave fino ad ora individuate si dà la seguente tabella:

	Nazionale	**Locale**
Pochi interessi	Processo chiuso, flessibile, temporalmente puntuale e mal definito, negoziale con interessi contrapposti. Single *issue*.	Processo chiuso, flessibile, temporalmente puntuale e indeterminato, negoziale ma con interessi non per forza confliggenti.
Tanti interessi	Processo inclusivo, abbastanza strutturato, temporalmente esteso, non solo negoziale. Single *issue*.	Processo inclusivo (numerosi attori anche non organizzati), strutturato, temporalmente esteso, non solo negoziale.

Tabella 1.2: Caratteristiche dei tipi.

2.3 Tipi di partnership locali

Tornando a concentrarsi sul livello locale, fuoco della presente analisi rimane il partenariato pubblico-privato, sia esso caratterizzato dalla concertazione con interessi diffusi, oppure da tavoli

13 Il Forum Italiano Multi-Stakeholder per la CSR è stato costituito ed insediato il 12/05/2004 quale piattaforma di dialogo allargata a 50 organizzazioni nazionali. In esso trovano rappresentanza 4 macrocategorie: i datori di lavoro, i sindacati, le istituzioni e la società civile. E' stato successivamente soppresso.

concertativi più ristretti. Tale scelta rimanda, a nostro avviso, ad un'opzione di fondo da parte dell'amministratore pubblico per le cosiddette strategie inclusive [Bobbio, 2000] e per una razionalità di tipo negoziale. La dicotomia strategie esclusive *vs.* strategie inclusive si realizza nell'approccio che l'amministrazione ha nel processo decisionale: nel primo caso il decisore è più propenso a scegliere "in autonomia", pronto a difendere la propria opzione seguendo il meccanismo DAD (decisione-annuncio-difesa), nel secondo egli preferisce mettersi in gioco attraverso un'apertura del processo decisionale ad istituzioni o attori non detentori di autorità che però rischierebbero di bloccare l'attuazione della politica, come nel caso dei movimenti locali affetti da sindrome NIMBY. La decisione di optare per una strategia inclusiva si connota per una generale apertura nei confronti dell'attore privato sia esso organizzato oppure disorganizzato. Quindi, nei casi concreti, l'amministrazione pubblica può o dar vita a partnership strutturate con pochi attori organizzati (associazioni, sindacati, grandi industrie, ecc.) o può costruire processi di inclusione per la cittadinanza in cui la partnership non è più una struttura identificabile, ma un luogo di discussione a partecipazione variabile[14].

La distinzione tra tipi di strategie richiama direttamente la distinzione già vista tra le diverse forme di razionalità. Infatti, mentre per le strategie esclusive non esiste una razionalità predefinita, le strategie inclusive impongono invece un approccio negoziale con tutti i portatori di interessi rilevanti. Queste ultime nascono e trovano la loro ragione d'essere in tutte quelle politiche ove le risorse chiave sono diffuse e le esternalità rilevanti [Bobbio, 2000], ossia dove il decidere in autonomia rischia di far diminuire il consenso. In questi casi è opportuno che gli attori coinvolti non badino tanto al dettame legale ovvero al risultato, ma prestino la dovuta attenzione a tutti gli interessi in gioco e specialmente a quelli privati. Le politiche che si possono etichettare in maniera sommaria "ad alta tendenza di inclusività" sono quindi quegli ambiti di *policy* in cui l'amministrazione può leggere una variazione nei costi-benefici che propende per una strategia di tipo inclusivo, il che non porta automaticamente la pubblica amministrazione a fare una scelta di campo in tal senso. La recente letteratura sulla *governance* ha messo in luce come le politiche urbane (e specificatamente quelle urbanistiche)[15] rappresentino quell'area di *policy* che maggiormente sembrerebbe interessata a questi fenomeni [Bobbio 1996, della Porta 1999]. Le politiche urbane sono per loro natura un ambito di policy adatto alle strategie inclusive. Infatti se come fa della Porta [1999: 271-274] si considerano politiche urbane quelle politiche dove maggior peso hanno le istituzioni decentrate, si connota tale concetto in maniera molto vaga, ma nel contempo si pone l'attenzione su determinate caratteristiche: selettività, cumulatività, basso livello di politicizzazione, poste in gioco ben chiare. Le politiche urbane - o specificatamente locali - sono selettive in quanto riguardano problemi specifici (*single issue*) capaci di entrare nell'agenda locale; sono cumulative in quanto sono date dall'insieme delle soluzioni date, nel passato e nel presente, ad un determinato problema; sono relativamente poco politicizzate perché legate al pragmatismo dell'ambito locale (e alla sua autonomia rispetto alle ideologie del centro). Infine, grazie al loro contenuto ristretto e limitato, esse tendono a rendere chiaramente identificabili le poste in gioco [della Porta, 1999]. Nel più ampio e generale ambito delle politiche urbane, le "sperimentazioni"

14 Per una visione maggiormente selettiva del concetto di inclusività si rimanda a Ravazzi [2006: 260 e ss.].

15 Sul tema è opportuno fare qualche chiarezza terminologica per l'uso ambiguo che le parole "urbano" "territoriale" ed "urbanistico" hanno nel lessico comune, così come in quello accademico. In questa sede si è deciso di seguire Crosta [1990: 262] il quale riferisce al termine territoriale qualsiasi politica legata all'uso del territorio e specifica che le trasformazioni fisiche sono quelle dell'urbanistica, "tutte le scelte che comunque influenzano l'agire e l'insediarsi dell'uomo sul territorio" sono quelle cosidette urbane [Stella Richter citata da Crosta, 1990:262].

inclusive tendono poi a concentrarsi nell'urbanistica, che è fortemente connotata da alte esternalità [Crosta, 1990: 261] e nelle cosiddette politiche per lo sviluppo locale. Entrambe rientrano a pieno titolo nelle politiche territoriali locali [Dente, 1990][16]: essa infatti si caratterizzano per essere quell'insieme di "attività pubbliche che riguardano le trasformazioni (fisiche) del territorio, operate sia da soggetti pubblici che privati, in un'ottica di coordinamento" [*ibidem*: 260]. La compresenza di attori pubblici e di attori privati e la strategia "coordinativa" inerente alla politica stessa rendono le politiche per lo sviluppo territoriale un ambito naturalmente propenso a strategie inclusive.

All'interno degli interventi urbani di tipo inclusivo bisogna però creare una distinzione ben più rilevante: quella tra politiche *inclusive aperte* (o *di processo*) e politiche *inclusive chiuse* (o *di prodotto*). Nel primo caso le politiche nascono dall'esigenza di creare un forte consenso attorno alla scelta per la risoluzione di un problema. Il consenso si basa non tanto sulla "bontà" della soluzione scelta, ma sulla legittimità del processo decisionale. La caratteristica di queste politiche è l'inclusività, ossia il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*. Tale tensione è portata alle estreme conseguenze perché il processo deve essere in grado di includere quegli attori che di volta in volta portano rivendicazioni su quella determinata scelta; spesso tali politiche tendono a coinvolgere i semplici cittadini (selezione degli interessi *in itinere*).

Nel secondo caso il termine concertativo va declinato rispetto al prodotto: le politiche pubbliche si basano su partnership chiare, ove gli attori rilevanti sono noti fin dall'inizio e dove il consenso è circoscritto solamente a questi. In questo secondo caso gli attori esclusi dalla partnership non vengono generalmente coinvolti perché questa si struttura in forma di "agenzia" o di "tavolo" ristretto (selezione degli interessi *ex ante*). Questa classificazione rischia di essere fuorviante nei confronti di alcuni casi empirici in quanto talvolta strumenti "chiusi" che sottendono logiche di tipo aperto. Nella fattispecie, un caso abbastanza raro nel panorama italiano è quello delle "giurie di cittadini" in cui si attua un processo di discussione attraverso il coinvolgimento di un numero limitato (selezione *ex-ante*) di semplici cittadini selezionati a partire da un campione casuale. L'idea di fondo è quella che i cittadini selezionati siano in realtà rappresentativi della totalità della società e per la stessa struttura "deliberativa" questi strumenti si avvicinino per certi versi agli strumenti inclusivi aperti, piuttosto che a quelli chiusi.

La distinzione tra politiche inclusive aperte *vs.* chiuse rievoca a nostro avviso quella già proposta tra "tavoli di concertazione" e "concertazione diffusa"; non si ha però una piena sovrapposizione tra le due distinzioni in quanto la precedente (riguardante la modalità concertativa) si basa sul numero degli interessi coinvolti, mentre la distinzione tra aperto e chiuso si basa sullo

16 Vedi nota precedente.

scopo della negoziazione e sulle modalità di coinvolgimento degli attori (selezione *ex ante* oppure *in itinere*). Il richiamo è dovuto al fatto che i tavoli di concertazione (con numero di interessi ristretto e processo chiuso) tendono ad essere costruiti con selezione *ex-ante* e forte attenzione al prodotto, mentre le politiche di "concertazione diffusa" per la loro natura altamente inclusiva tendono ad avere una selezione *in itinere* e una naturale attenzione al processo. Si badi bene però che il punto non è pienamente condiviso nella letteratura; così lo stesso Bobbio [2004a], definendo la concertazione diffusa, sembra propendere per far rientrare dentro questa anche i tavoli di concertazione con un numero più limitato di attori con selezione *ex-ante*. Altrove [Bobbio, 2000] lo stesso autore mette in luce come le pratiche inclusive possano essere portate avanti coinvolgendo gli attori non organizzati per mezzo di selezione volontaria (partecipazione libera) o per mezzo di selezione statistica via campionamento. Nel primo caso dà vita ad un processo che rimane costantemente aperto; nel secondo caso, come messo già sottolineato, il processo rimane sì "altamente inclusivo" ma chiuso una volta stabilito il campione stesso. Sulla scorta di questa ultima riflessione e per quanto detto fin ora si propone la seguente quadripartizione a cui si affiancano alcuni esempi empirici.

		Modalità di concertazione	
		Pochi interessi – Tavoli locali	**Tanti interessi – Concertazione diffusa**
Strategie inclusive	**Focus processo - selezione *in itinere***	**Tavolo di concertazione aperto** Piano per la Salute Imola [Bassoli, 2007]	**Concertazione diffusa aperta** Piano Sociale – Trento [Fazzi e Scaglia, 2001]
	Focus prodotto -selezione *ex ante*	**Tavolo di concertazione chiuso** Patti territoriali torinesi [Vesan e Sparano, 2007]	**Concertazione diffuse chiusa** Giuria di cittadini –Torino, Bologna [Ravazzi, Podestà e Chiari 2006]

Tabella 1.3: Tipi di partnership locali.

Questa tipologia pur prestandosi ad inquadrare le diverse esperienze presenti sul territorio non coglie gli aspetti dinamici delle stesse. Così essa è particolarmente utile per chiarire il contesto degli strumenti per lo sviluppo locale presenti in Italia, nel contempo essa tende a tralasciare alcuni aspetti legati al ciclo-vita delle esperienze. Questo aspetto dinamico è particolarmente interessante quando si vanno ad affrontare esperienze consolidate di partnership pubblico-privata.

2.4 Partnership locali e problemi di democraticità

In conclusione le pratiche partenariali possono essere lette come una risposta alle sfide poste alla pubblica amministrazione di fine secolo scorso. Da un lato il crescente potere locale, misurato in termini sia di autonomia decisionale sia di capacità politica, dall'altro la crisi fiscale mettono le istituzioni davanti alla necessità di provvedere alla produzione di politiche pubbliche (atte a consolidare il consenso) senza avere i mezzi finanziari necessari. A questa dinamica strutturale si aggiunge lo stabilirsi di una nuova *weltanshauung* che legge il reale come eccessivamente complesso e fortemente impermeabile alle politiche pubbliche; questa visione del mondo promuove inconsapevolmente il partenariato in quanto unica strada - fino ad ora sperimentata - per superare il forte senso di impotenza vissuto in determinati settori di policy. L'amministrazione pubblica attua così modalità di *governance* come risposta razionale per risolvere il problema, ma in questa operazione rischia però di compromettere alcuni fondamenti del suo essere parte di un tutto democratico. Come messo in luce da Marcussen e Torfing [2003], la *network governance* pone alcuni dubbi su quattro aspetti fondamentali:

1. la fonte di legittimazione del processo decisionale,
2. la selezione degli attori coinvolti nel network,
3. la capacità del network di rappresentare gli interessi locali,

4. la trasparenza del processo decisionale.

Ognuno di questi aspetti del problema merita una trattazione sistematica anche sulla scorta delle riflessioni portate avanti dagli studiosi della materia[17]. Per procedere in tale analisi bisogna prima fare un passo indietro e premettere alcune riflessioni sull'impatto che una politica può avere su una democrazia locale e quindi, ad un diverso livello d'astrazione, che cosa sia un governo locale democratico. Si partirà dunque con alcune riflessioni generali su come si declina il concetto di democrazia ad un livello che non sia lo stato-nazione. Infatti, secondo molti autori, la *governance* chiama in causa altre visioni di democrazia, specialmente approcci di tipo deliberativo, rispetto alla visione *mainstream* che non appare adatta ad analizzare questi tipi di fenomeni.

Un lavoro pionieristico su questo tema è stato portato avanti da Eva Sørensen e Jacob Torfing [1999]. Essi partono dall'analisi dei due principali approcci al tema "democrazia": la teoria aggregativa e la teoria integrativa. La prima, che ha come referenti principali Mill, Bentham, Montesquieu e Schumpeter, pone l'accento sulla rappresentanza come utile strumento per la tutela della libertà. Essa mette al centro il privato ed il rischio dell'ingerenza pubblica; in questo contesto l'uguaglianza è solamente formale e legata all'accesso. Secondo questo approccio i *governance network* rappresentano una minaccia per sei motivi:

1. creano il presupposto per uno squilibrio di potere tra cittadini
2. poca trasparenza e pubblicità non permettono scelte informate
3. la delega ai governance network limita la capacità dei rappresentanti di controllare il processo politico
4. i network tra amministratori e politici tolgono la necessaria divisione tra legislativo ed esecutivo
5. gli stessi eliminano la netta divisione tra pubblico e privato
6. i network internazionali limitano la sovranità nazionale.

La seconda, che vede tra i suoi fautori Stuart Mill, Almond, Pateman e Barber, non è neanche lontanamente un *corpus* unitario, ma un insieme di teorie più complesse che condividono solo due aspetti fondamentali: la condivisione di un *noi* che genera un'uguaglianza legata al risultato, e una visione di libertà come libertà positiva. Seguendo questo filone i *governance network*, pur lasciando spazio ad un *empowerment* partecipativo, rappresentano una minaccia per quattro motivi:

1. mettono assieme élite già potenti
2. la commistione pubblico privato minaccia l'autonomia del pubblico come fonte della norma
3. si oppongono alla logica universalista a favore di interessi particolari
4. propendono per un *noi* funzionale invece che territoriale.

Gli autori sostengono che nessuna di queste due impostazioni interpretano adeguatamente la *network governance*; anzi esse trattano questo fenomeno solo come un "problema". Propongono quindi di superare tali visioni per affrontare tre aspetti nodali della questione: il confine pubblico/privato, il rapporto potere legislativo/esecutivo e la comunità politica come comunità

17 Uno dei più attivi centri di ricerca su questo tema è il Centre for Democratic Network Governance (Roskilde - Danimarca).

territoriale *vs*. comunità funzionale. Essi suggeriscono di sfruttare teorie già esistenti per affrontare i tre problemi da loro rilevati. A nostro avviso tali teorie, nate per interpretare il livello nazionale, non sono in ogni modo capaci di adattarsi in maniera credibile al livello locale. Per sviluppare quindi il passaggio nazionale-locale si è quindi deciso di partire dal concetto *base* della teoria democratica per poi calarlo nel contesto locale attraverso le sue componenti fondamentali (inclusione, partecipazione, competizione, opposizione e trasparenza). Le esperienze di *network governance* sono qui considerate come prassi amministrative alternative per la gestione del processo decisionale [Marcussen e Torfing, 2003] e quindi i problemi che pongono a livello di democrazia, così come i circoli virtuosi a cui possono dare vita, sono intimamente collegati alla loro legittimazione. Nel contempo, il punto fondamentale non è la legittimità della *network governance* in quanto tale, ma la legittimità del processo decisionale da loro messo in atto ed in ultima analisi la legittimità percepita delle politiche pubbliche da loro decise ed attuate. Sotto quest'aspetto la teoria democratica classica può essere un efficace quadro teorico entro cui calare questi strumenti giacché vi è una lunga tradizione di riflessione sulle possibili modalità di trasferimento della legittimità. Come noto, la legittimazione delle scelte pubbliche trova il suo sostentamento nella sovranità popolare che può essere sostegno diretto alla decisione, nel caso essa venga presa attraverso la partecipazione diretta della cittadinanza (democrazia diretta); oppure tale sovranità può essere trasferita mediante meccanismo rappresentativo ad un corpo decisionale elettivo (democrazia rappresentativa). Nel primo caso la scelta pubblica viene considerata legittima perché deliberata dalla cittadinanza stessa; nel secondo caso il processo decisionale rappresentativo viene considerato meccanismo atto al trasferimento della legittimità stessa[18]. A motivo di questa doppia possibile giustificazione vengono quindi prese in considerazione sia due aspetti tipici della legittimazione diretta, l'inclusione e la partecipazione, sia due aspetti tipi della legittimazione via rappresentanza, l'opposizione/competizione e la trasparenza. Come si vedrà nel prosieguo, andando ad analizzare i casi empirici, non sarà possibile scindere le due dimensioni in maniera netta, questo a motivo della natura mista del principio giustificativo utilizzato ma anche della natura trasversale della tema della trasparenza.

3. Il locale: problemi di democrazia

3.1 Inclusione

Primo tema fondamentale per il discorso democratico è quello dell'inclusione. Tale concetto non è propriamente coincidente con quello della partecipazione, che tratteremo nel prosieguo, ma è ad esso collegato. Infatti, il primo è parte integrante del secondo, il quale risulta quindi teoricamente più ricco: con il termine inclusione si fa generalmente riferimento all'estensione della partecipazione, mentre con questo secondo termine si può fare riferimento non soltanto al "chi" compie l'azione politica, ma anche al "come" e quindi all'efficacia della partecipazione politica. La definizione sottesa all'analisi di Dahl fa sicuramente riferimento all'estensione del fenomeno partecipativo (popolazione adulta sia maschile sia femminile), mentre rimane più ambigua sulla

18 Come messo in luce da R. Dahl, il meccanismo rappresentativo solo recentemente ha assunto validità universale nel contesto democratico; precedentemente solamente la partecipazione diretta era considerata unico mezzo per la deliberazione di scelte democratiche [Dahl, 1998].

modalità. Tenendo presente questa distinzione fondamentale ci concentreremo qui sull'estensione, lasciando al paragrafo successivo altri aspetti della partecipazione tra cui l'efficacia.

Sin dalle sue prime opere Robert Dahl, [1956: 29] mette al centro dell'analisi democratica due dimensioni: l'inclusione e l'opposizione. La prima viene considerata come il "diritto di partecipazione politica", ossia l'estensione delle garanzie accordate [*ibidem*]. Nel testo del 1956 l'autore riflette però solamente sui percorsi storici delle poliarchie moderne, soffermandosi sovente su alcuni livelli classici di partecipazione (suffragio ristretto da motivi di censo, suffragio ristretto da motivi di razza[19], suffragio universale maschile e suffragio universale), tralasciando in questa maniera di approfondire il concetto. E' quindi certamente utile fare riferimento ad un altro testo per capire l'esatto peso che questo tassello ha nell'economia della teoria dahliana. Il testo in questione è: *La democrazia e i suoi critici* [1989]. Esso ha il pregio di legare in maniera assai stretta il concetto di inclusione e quello di uguaglianza, aspetto fondamentale della stessa. Per comprendere il concetto di uguaglianza nel pensiero democratico dello studioso americano, bisogna prima chiarire alcuni concetti chiave che sono sottesi a tale visione [Dahl, 1989: cap. VI e VII]. Dahl parte considerando fondamento della democrazia l'*uguale valore intrinseco*, che trae origine dal pensiero monoteistico di matrice giudaico–cristiana, ed è alla base della cultura occidentale[20]. Tale principio è però assai debole a causa della sua generalità, quindi è necessario procedere oltre, postulando l'*autonomia morale* delle persone nei confronti delle proprie scelte. Ognuno, secondo l'autore statunitense, come anche secondo molti altri [Mill, 1861], dovrebbe essere considerato come l'unico retto giudice di se stesso [Dahl, 1989]. Dalla combinazione dell'uguaglianza delle persone e della loro autonomia morale si deduce il *principio forte d'uguaglianza* delle persone. E' da sottolineare come Dahl assuma l'uguaglianza, mentre solamente presuma l'autonomia. Quest'ultimo concetto è effettivamente più fragile perché discrimina nel concreto i capaci e gli incapaci. Facile, in quanto socialmente accettato, è dimostrare l'incapacità degli adulti handicappati e dei minori, più difficile determinare altre classi quali ad esempio i colpevoli di reati gravi, le discriminazioni razziali o quelle sessuali. Punto debole di tale impostazione rimane quindi l'arbitrarietà delle classi dei non atti al governo. Secondo Dahl una poliarchia inclusiva in senso stretto dovrebbe dare la possibilità a tutta la cittadinanza maschile e femminile adulta la possibilità di esercitare i diritti politici connessi al proprio status; mentre è tipico dei sistemi quasi poliarchici avere suffragi ristretti sotto qualche aspetto. Di tutt'altro avviso è Schumpeter, il quale sostiene che, in democrazia, (come anche negli altri regimi) "dal populus in senso costituzionale, possono essere esclusi totalmente gli schiavi e, in parte, altre persone, e la legge può riconoscere tutte le varietà possibili di stati sociali fra schiavitù e cittadinanza piena" e poco oltre aggiunge "lasciamo ad ogni populus di autodefinirsi" [Schumpeter, 1954: 255-6]. Come appare chiaro da queste poche espressioni, per quanto estrapolate da un'argomentazione più ampia, l'impostazione schumpeteriana è radicalmente diversa. Il suo considerare la democrazia come un processo e, come tale, indipendente dai fini - e in parte dai contenuti - non gli permette di considerare problematica l'estensione della cittadinanza piena. Infatti conscio, come anche Dahl, che in ogni democrazia (anche la più inclusiva) esista sempre "un certo grado di discriminazione" [*ibidem*], egli abbandona ogni tentativo di delineare delle soglie su questo tema specifico o di avere un concetto di

19 Su questo punto è interessantissima la visione degli Stati Uniti (pre-Guerra di secessione) come sistema politico duale: poliarchico-competitivo nei confronti della maggioranza bianca ed egemonico chiuso nei confronti della minoranza nera.

20 Secondo Dahl, così come per molti altri studiosi, tra cui anche Schumpeter, è quasi impossibile parlare di democrazia senza far riferimento alla matrice occidentale; di diversa opinione Amartya Sen [2004].

democrazia influenzato da questa variabile. Osservando i paesi "democratici" a lui contemporanei, si chiede se sarebbe possibile stabilire una soglia chiara ed univoca, ma si arrende all'impossibilità ricorrendo ad un'analogia forse azzardata. "Nessun paese, per quanto democratico, riconosce il diritto di voto al di sotto di una certa età e, se chiediamo il perché di questa restrizione, ci accorgiamo ch'essa si applica a un numero indefinito di cittadini anche al di sopra del limite d'età. Se a persone al di sotto di questo limite non è concesso il voto, chiameremo antidemocratica una nazione che ne esclude, per lo stesso o per motivi analoghi, altri cittadini?" [*ibidem*]. Egli non vuole dare un giudizio esterno, anzi lo considera irrilevante, l'importante è che la "società in questione ammetta" tali limiti [*ibidem*]. Ma poco oltre definisce i limiti in maniera univoca come "la capacità di provvedere a se stessi" [*ibidem*] ma non li lega come Dahl ad un concetto di universale uguaglianza ma al concetto di uguaglianza sotteso alla società e quindi ad un relativismo intersociale assoluto: così in una comunità molto religiosa è giusto non considerare cittadini i dissenzienti (in quanto non capaci di provvedere a se stessi?) o in una società sessista escludere le donne. In altri termini secondo Schumpeter "le discriminazioni basate sullo stato economico, sulla religione o sul sesso, rientreranno nella stessa classe delle discriminazioni che sono universalmente ritenute compatibili con la democrazia" [*ibidem*]. Ma il vero punto nodale della sua argomentazione è considerare le discriminazioni di proprietà, di religione, di sesso e di razza come analoghe [*ibidem*].

Dalla breve presentazione di queste riflessioni sul concetto di inclusione appare chiaro come esista un certo spazio di manovra nel determinare quando una democrazia diviene tale in quanto ad inclusione. Che senso potrebbe quindi avere il concetto di inclusione per il livello locale? Se è inadeguato considerare di volta in volta democratici quei paesi che in un dato tempo erano considerati tali, in maniera analoga è fuorviante osservare il locale attraverso la sola partecipazione elettorale. Per quanto concerne poi le pratiche partenariali al centro della nostra analisi, bisogna ammettere che il problema dell'inclusione è uno dei più avvertiti nella letteratura.

Per quanto detto sino ad ora riguardo le politiche partenariali[21] il diritto alla partecipazione, concesso dall'amministrazione pubblica, è generalmente[22] collegato alla natura degli attori coinvolti. Seguendo Philippe Schmitter [2002] la selezione può avvenire in base ad un titolo afferente ad un diritto (la cittadinanza), alla collocazione territoriale (la residenza), alla conoscenza (l'*expertise*), alla compartecipazione (la proprietà[23]), al coinvolgimento (la soggezione alla

21 Nel prosieguo del elaborato ci si concentrerà principalmente su quelli che prima sono stati chiamati "tavoli concertativi chiusi" altri non sono che strutture partenariali, per questo motivo ad esse ci si riferisce con il termine processi inclusivi chiusi o pratiche partenariali, in maniera tale di aumentare la leggibilità del testo.

22 Si tralasciano in questa sede le politiche a concertazione diffusa chiuse – ossia le esperienze deliberative basate sulla selezione di campioni più o meno rappresentativi di una totalità [cfr. Bobbio 2000] - queste infatti rimandano per la loro composizione ad un principio di selezione stocastico, ma esistendo solo rari esempi di questo tipo nel caso italiano si è quindi deciso di tralasciare questa classe.

23 In inglese i proprietari in questo senso vengono indicati come azionisti: *shareholders*

decisione[24]), ad un interesse (formalizzato nei portavoce), ad uno status (la rappresentanza). In sostanza la selezione dei partecipanti si basa su due possibile giustificazioni: una cognitiva e una normativa. Nel primo caso si partecipa perché si è riconosciuti come interlocutori qualificati in quanto *stakeholder* (con competenze locali o posizionali), esperti (competenze specifiche) o portavoce (competenze specifiche). Nel secondo caso si partecipa perché gli interessi portati avanti vengono considerati rilevanti e legittimi in quanto cittadini (portatori di principi e valori universali), residenti (valori locali), proprietari (per il rispetto della forma istituzionale adottata) e rappresentanti. In ogni circostanza, la selezione dei partecipanti può essere fatta in maniera più o meno trasparente e quindi può essere interpretata come più o meno legittima da parte della cittadinanza, organizzata e non. Così ad esempio le modalità tipiche della selezione per campionamento (come nel caso della *Citizen Jury)* vengono considerate come maggiormente rispondenti ai principi democratici rispetto alla selezione basata su interessi rilevanti (come nel caso dei tavoli di concertazione locale). I singoli casi, da questo punto di vista, possono dare indicazioni importanti per capire secondo quale modalità sono state create le partnership e quanto peso ha ricoperto la contingenza. Esistono infatti alcuni casi specifici in cui la nascita *bottom-up* del partenariato genera un *bias* originario difficilmente eliminabile perché è il privato che aprendosi al pubblico inserisce e precostituisce una rappresentanza di alcuni interessi specifici.

3.2 Partecipazione

La partecipazione, come si è visto, non può essere confusa con la sola inclusione; essa infatti è concettualmente più estesa perché oltre ad essere quantificabile è anche qualificabile.

> *"Non cercherò [quindi]...quale sia la vera etimologia della parola democrazia. Non percorrerò ... il giardino delle radici greche per sapere da dove viene questa parola. Cercherò la democrazia dove l'ho vista (e dove oggi è)...in America. Là vedrete un popolo in cui le condizioni sono più eguali di quanto non lo siano neppure tra noi; in cui l'aspetto sociale, i costumi, le leggi, tutto è democratico; in cui tutto emana dal popolo e vi rientra, e dove, tuttavia, ogni individuo gode di un'indipendenza più intera, di una libertà più grande che in alcun altro tempo o in alcuna altra contrada del mondo..."* [de Tocqueville, 1988: 288].

24 Il termine qui adottato non rende il significato inglese ove al titolo *stake* corrisponde l'attore *stakeholder*, nella duplice veste di beneficiario e di vittima - da cui la presente proposta di usare il termine soggezione alla decisione presa.

Viene quindi da chiedersi fino a che punto la mera partecipazione elettorale affranchi il cittadino dalla schiavitù, fino a che punto essa lo renda libero, moralmente superiore e socialmente lodevole, e fino a che punto tale pratica renda il corpo elettorale uguale e ne incentivi l'indipendenza. L'idea del cittadino come soggetto politico autonomo (ossia che si governa con le proprie leggi), libero ed indipendente non nasce chiaramente con il pensiero di Tocqueville ma trae le sue origini dalla rivoluzione americana e da quella francese [Luttwak e Creperio Verratti, 1996: 52]. Queste prerogative non sono comunque connaturate al concetto di cittadinanza, ma sono il frutto dell'evoluzione storica della stessa. Nelle democrazie pre-moderne al *cives* non era riconosciuta tale autonomia: sia nella repubblica romana, sia nelle *polis* greche non vi era un legame diretto con l'autonomia e la libertà del singolo [*ibidem*]. Bisogna aspettare l'avvento del Cristianesimo, con il suo portato semitico, per avere la libertà individuale: il trascendente libera l'individuo dal peso del vivere sociale collocandolo al di fuori dello stesso e circondandolo di diritti inviolabili.

Tenendo quindi presente la necessità di una partecipazione attiva per una liberazione dell'individuo dalla "schiavitù politica", sarebbe opportuno chiedersi che cosa caratterizzi il livello locale su questo punto. Nel nostro sistema democratico si attua un principio di duplicazione elettorale e non una catena di rappresentanza, come avveniva in precedenza con il modello napoleonico. Questa caratteristica rende ogni locale una piccola democrazia a sé stante, diversa però dalle *polis* greche, dai comuni rinascimentali e dai *ting* vichinghi per un minor grado di sovranità, ma pur sempre una democrazia perché contestualizza un processo, come prima è stato definito. Ma se come si è visto la mera partecipazione elettorale non affranca il cittadino al livello nazionale, questa non basta nemmeno a livello locale. Se un buon livello di inclusione rappresenta la soglia minima per far parte delle democrazie, esso non rappresenta certo la concretizzazione di quell'ideale tratteggiato poco sopra da Tocqueville, né tanto meno il modello pericleo reso famoso nella sua eulogia ai caduti [Tucidide, 430 a. C.: II,40.2]. Per alcuni studiosi, tra cui Pateman e Barber, il metodo democratico non può realizzarsi se non con il pieno coinvolgimento della popolazione nel processo politico; coinvolgimento che si sostanzia in una partecipazione piena, diretta ed immediata di tutti i cittadini [Raniolo, 2002]. Secondo questa impostazione, la partecipazione non ha solo valore strumentale (tutela degli interessi) ma si arricchisce di numerose altre componenti: legittimazione delle decisioni, espressione della propria identità, integrazione della collettività, ecc. Per concludere, "il fine più alto che la democrazia deve perseguire è il pieno sviluppo di tutte le capacità di ogni individuo, il che può essere realizzato solo mediante la diretta e

completa partecipazione di tutti gli affari pubblici e non attraverso la delega dei loro poteri e doveri civici ai rappresentanti" [Ranney, in Raniolo, 2002: 70].

Questo approccio massimalista al concetto di partecipazione ha creato un notevole dibattito accademico e nel contempo ha dato vita ad alcuni tentativi assai interessanti per "migliorare" la democrazia a livello nazionale [Fishkin 1991], pur mantenendo vivo il ruolo della rappresentanza. Se si eccettuano questi rari casi empirici, si tende generalmente a vedere la partecipazione diretta come un aspetto qualificante il livello locale. Il prendere parte alla vita politica locale e l'autogoverno dei comuni possono essere visti come forme efficaci di coinvolgimento dei cittadini su questioni che attengono ai loro interessi immediati. Non a caso il locale è spesso stato considerato l'ambiente che maggiormente si adattava ad essere fonte di civismo [Mill, 1861: 285] e di identificazione politica dei cittadini [Raniolo, 2002: 223]. Tale identificazione e tale approccio educativo possono essere sviluppati anche presso "quasi-cittadini" (i residenti), cioè persone che risiedono in un territorio con uno status tale da renderli soggetti ad autorità, ma non titolari di diritti politici: tra questi spiccano gli stranieri immigrati e i minorenni [cfr. Schmitter, 2000]. Ma, al di là delle politiche attive messe in atto dall'attore pubblico, lo stesso "locale" è spesso considerato l'ambiente che meglio si adatta a stemperare le tensioni inerenti alla disaffezione democratica e nel contempo a promuovere un radicamento della democrazia [Bosetti e Mafettone, 2004]. Il crescente desiderio di democraticità si accompagna spesso alla richiesta di una partecipazione diretta alla gestione degli affari locali; il cittadino, conscio della lontananza dei centri di potere, vuole accedere ad arene locali ove poter discutere delle politiche a lui più vicine [Bassoli 2010, 2012]; non trovando spazi istituzionali egli si serve di movimenti sociali e/o comitati spontanei. Appare quindi chiaro come i mutamenti avvenuti a livello di *policy making* locale possano essere letti proprio attraverso questa lente interpretativa, ove la partecipazione di alcuni soggetti in forme dirette risulta auspicabile spostando il baricentro della partecipazione da un significato espressivo - identitario (movimenti sociali) ad uno educativo (cogestione del reale). Questa chiave interpretativa può essere utilmente adottata dalla letteratura che si occupa delle motivazioni che spingono la pubblica amministrazione ad aprirsi alla cittadinanza attraverso politiche inclusive aperte, meno da quella incentrata su politiche inclusive chiuse [Bobbio, 2004b]. Forse più utile è guardare alla partecipazione politica nella sua efficacia.

Mentre le problematiche sollevate in precedenza sono frutto di un approccio unitario al concetto di partecipazione, l'efficacia va valutata in un'ottica duale, facendo propria la distinzione

di Raniolo [2002] tra "essere parte" e "prendere parte"[25]. Per quanto concerne la prima accezione, i temi riscontrabili in letteratura riguardano nella maggior parte dei casi il cittadino e la sua coscienza civica identitaria: efficacia è quindi dare la possibilità al singolo cittadino di identificarsi con un'istituzione o un processo politico. Nei casi da noi osservati di *network governance*, difficilmente il cittadino potrebbe considerarsi parte di un processo dai contorni mal definiti, la stessa definizione di partenariato qui adottato prevede una strutturazione chiara del processo; oltretutto l'efficacia misurata secondo questa dimensione non potrebbe far altro che sbilanciare l'analisi verso le politiche aperte, le uniche che possono creare dei meccanismi di dialogo con i cittadini disorganizzati. La partecipazione nella sua seconda accezione di "prendere parte" invece è un concetto maggiormente studiato e forse più adatto alla presente analisi, non fosse altro perché spesso interpretato in uno dei suoi limiti classici: l'inefficacia [Raniolo, 2002: 216]. La partecipazione si definisce inefficace quando vi è una discrasia tra gli intenti dei partecipanti e i risultati delle loro azioni sulle decisioni dei governanti [Raniolo, 2002: 217]. Prendendo come punto di vista la teoria delle scelte razionali, la partecipazione non può che essere inefficace in una democrazia rappresentativa di grande dimensioni. Come scrisse un noto studioso "gli individui razionali e ispirati dal proprio interesse non si comporterebbero in modo tale da conseguire il loro interesse comune o di gruppo, a meno che il numero dei componenti del gruppo non sia piuttosto piccolo" [Olson, 1965]. Questo è sempre vero nelle democrazie rappresentative a livello nazionale, come anche a livello locale . Il concetto di inefficacia può essere considerato nelle due diverse accezioni di inutilità e di ineffettività. La prima fa riferimento al carattere più o meno preordinato della scelta politica[26], la seconda rinvia invece all'alterazione della comunicazione tra rappresentante e rappresentato: " la partecipazione politica tende a sottorappresentare oltremisura la capacità di comunicazione delle preferenze e di influenza dei cittadini e dei gruppi che non partecipano o lo fanno con minore assiduità e intensità" [Raniolo, 2002: 218-9], che si traduce in una distorsione della rappresentanza a favore dei ceti privilegiati socialmente ed economicamente.

25 Con il termine partecipazione si intende [Raniolo, 2002: 13] l'atto del prendere parte e/o del condividere con altri un'azione e, ciò facendo, si va a condividere anche lo stato d'animo (con-sentire). In altre parole il termine è dotato di due valenze semantiche strettamente correlate sia nell'uso comune, sia in quello politico: da una parte c'è il partecipare come "prendere parte" ad un determinato atto o processo, dall'altro "l'essere parte" di un organismo, di un gruppo, di una comunità. Queste due dimensioni non possono essere considerate totalmente indipendenti. La seconda è precondizione all'esercizio della prima; difficilmente si può prendere parte a qualche atto di una comunità di cui non si fa parte o non si aspira a far parte [*ibidem*].

26 Esempio classico è l'inutilità percepita da parte dei cittadini residenti nelle zone rosse con un colore personale alternativo.

A dirla come Norberto Bobbio, la democrazia non ha mantenuto la promessa di emancipare gli individui dalla volontà delle *élite*: il dilemma è tra la partecipazione di pochi informati o la partecipazione di tanti disinformati. "La nostra scelta è molto più […] limitata, è una scelta tra partecipazione quantitativamente maggiore e qualitativamente peggiore, oppure tra partecipazione qualitativamente migliore e quantitativamente peggiore" [Bobbio, N. 1984]. Se questo può essere considerato il punto generale sulla partecipazione nei sistemi democratici locali, e specialmente sulla partecipazione elettorale, lo stesso non si può dire sulla *network governance*. In queste realtà istituzionali, la dimensione della partnership dà la possibilità agli attori coinvolti di avere una partecipazione nel contempo utile ed effettiva, rendendo l'efficacia teoricamente possibile. A questa possibilità non ne consegue sempre una realtà pratica; bisogna quindi fare seguire un'analisi empirica atta a verificare se la partecipazione, specialmente degli attori privati, va ad essere un mero *endorsement* alle scelte della pubblica amministrazione, oppure se la partecipazione è efficace perché va ad articolarsi in tutte le fasi del processo decisionale: dalla costruzione dell'agenda fino alla attuazione e alla valutazione dell'intervento stesso. Efficacia in questo senso è una partecipazione attiva degli attori coinvolti - e dei portatori di interesse (inclusione) - in tutte le fasi decisionali della politica pubblica attraverso una stretta cooperazione all'interno della *partnership*.

3.3 Opposizione

La seconda dimensione individuata da Dahl nello sviluppo delle democrazie è il grado di opposizione tollerata, ossia la possibilità per i cittadini di contestare l'azione governativa [Dahl, 1956: 29], previa possibilità di essere informati. I caratteri salienti del processo di liberalizzazione (ossia di aumento del grado di opposizione ammesso nel sistema) sono dati dalla sua stretta relazione, oltre che con il livello di partecipazione, con la stabilità del governo in carica. "Il problema della formazione delle opposizioni è l'immagine speculare del problema della sopravvivenza di coloro che governano" [*ibidem*, 38]. Infatti ogni possibilità data alla cittadinanza di organizzarsi in un'opposizione è una possibilità che viene data di raggiungere obiettivi - politiche pubbliche - altrimenti non raggiungibili e quindi viene a configurarsi come un'autolimitazione a cui il governo/regime in carica si sottopone. Questa impostazione porta l'autore a sostenere che, già nella fase d'emersione dell'opposizione, vi sia la necessità che essa

non sia in radicale conflitto con la fazione al governo in quanto "più grande è il conflitto tra governo è opposizione, più è costoso per ciascuno di essi tollerare la controparte" e quindi emerge la necessità di un'opposizione non polarizzata. Tale tema è presente anche altrove. L'analisi del sistema partitico sviluppata da Sartori [1970] va proprio nella direzione di delineare le caratteristiche di governabilità di un sistema, ma è in Schumpeter che si trovano altre indicazioni feconde. Secondo questo autore oltre la necessità di un'opposizione (necessaria alla competizione), essa deve essere anche responsabile. In Schumpeter si assiste ad una reale competizione fra le forze politiche, non basta quindi che via sia un'opposizione potenziale, ma questa deve essere una scelta realmente fattibile per poter instaurare una competizione. Il portato economico presente nella teoria democratica di Schumpeter trova la sua massima espressione in questo concetto, ove in analogia con l'oligopolio competitivo degli imprenditori innovatori, si trova un oligopolio competitivo gestito dalle *élite* partitiche. Il concetto di "concorrenza per il comando" [Schumpeter 1954: 281] ha un'importanza centrale nel pensiero schumpeteriano insieme alla sua declinazione nella procedura con elezioni libere e competitive. Secondo l'autore austriaco non è possibile creare una dicotomia democrazia-egemonia basandosi sul concetto di competizione perché "v'è sempre qualche competizione, sia pur soltanto potenziale, intorno alla simpatia popolare" [*ibidem*], e quindi va sottolineato il fatto, non banale, dell'esistenza della "libera concorrenza per il voto libero" [*ibidem*].

Tutte le considerazioni finora svolte parrebbero avere poca rilevanza nel contesto locale; in realtà, la necessità di una reale competizione è rilevante anche per il livello locale. Nel passato il problema della competizione era caratterizzato da un forte sistema proporzionale e dalla presenza di un organo assembleare quale il Consiglio Comunale, luogo di compensazione tra maggioranza ed opposizione. Con la riforma degli anni novanta il sindaco demoeletto si è sganciato, insieme alla giunta, dalla competizione partitica rimanendo collegato solamente alla competizione personalizzata. Questa dinamica risulta assai più invasiva a livello locale, rispetto al livello nazionale, a causa della maggiore prossimità e quindi del maggior grado di conoscenza percepito riguardo l'operato dell'amministrazione pubblica. Se da un lato l'elezione diretta permette al Sindaco di operare in maniera sufficientemente autonoma, e quindi auspicabilmente più efficiente, dall'altro questa libertà può generare, attraverso l'alternanza, una continua messa in discussione delle politiche attuate. Il problema ricopre una certa rilevanza soprattutto nei confronti delle pratiche partenariali basate sulla fiducia e sulla continuità (orizzonte temporale di medio-lungo termine). Da un punto di vista politico vi è una notevole differenza tra una partnership avallata

dalla Consiglio Comunale ed una che vede solamente il Sindaco o un assessore spendersi politicamente. Generalmente le partnership basate su strutture formalizzate, come le Agenzie di Sviluppo, tendono ad essere approvati dall'intero organo assembleare, mentre altri progetti meno strutturati sono tendenzialmente legati alla amministrazione quotidiana e quindi alla sola sottoscrizione da parte dei membri di giunta. Nel caso dello sviluppo locale le partnership sono collegate a politiche territoriali particolarmente rilevanti quali quelle urbanistiche, motivo per cui la previsione di legge obbliga l'iter procedurale ad avere un avvallo più ampio da parte del Consiglio Comunale. La presenza del sindaco demoeletto non impedisce quindi all'organo assembleare di avere un ruolo potestativo rilevante per i fenomeni di *network governance*: non tanto per un ruolo attivo nella gestione delle scelte routinarie (in mano alla partnership), nemmeno nelle scelte strategiche (che si possono definire manageriali in quanto decise da un ristretto numero di persone referenti dei soci della partnership tra cui generalmente il Sindaco, il Presidente della Provincia o un Assessore per quanto concerne la parte pubblica), ma in quanto sottoscrittori della partnership stessa e quindi della sua legittimità. Sotto questo profilo sembrerebbe quindi che l'opposizione possa giocare un ruolo rilevante, pur non potendo impedire la sottoscrizione di un partenariato, essa può essere cassa di risonanza di tutta quella parte della popolazione che non si identifica nella figura del sindaco. Nel contempo l'adesione della parte politica in quanto tale (maggioranza e opposizione) irrobustisce lo scambio politico sotteso alla partnership; questo dà un certo margine di sicurezza all'attore privato e circonda tutto il processo di una credibilità ed una stabilità maggiore. Nel contempo come messo in luce da molti autori [Rhodes, 1996; Stoker 1998] permane un problema di *accountability* che non viene sciolto dall'avallo politico dato a queste pratiche. Non solo le partnership rimangono escluse dal circolo competitivo della politica locale, ma soprattutto la complessità dei sistemi di *governing*, dovuta al moltiplicarsi delle reti di attori pubblici e privati che li compongono, ostacola la comprensione di "chi sia responsabile nei confronti di chi e per che cosa" [Rhodes, 1996: 662]. Il *deficit* democratico della *network governance* si caratterizza quindi da un'assenza, completa o parziale, di responsabilità politica in capo agli organi rappresentativi.

Questo elemento di irresponsabilità, connesso a quanto sin ora detto circa la gestione "manageriale" dei partenariati, si collega direttamente ad un ulteriore elemento messo in luce dall'analisi schumpeteriana della competizione politica: l'autonomizzazione della gestione amministrativa. Schumpeter, in diverse occasioni, insiste sulle modalità proprie del fenomeno competitivo; a volte riferendosi solamente ai costi delle battaglie parlamentari [Schumpeter, 1954: 295], altre volte facendo un esplicito richiamo all'autocontrollo dei politici (sia al governo, sia

all'opposizione) [*ibidem*, 303]. Egli sostiene che esistono alcuni problemi connessi all'opposizione che sono dovuti interamente alla natura competitiva del processo politico: l'efficienza del sistema di governo è continuamente minacciata dalle tensioni competitive e vi è un enorme spreco di risorse e forze nel dibattito politico a scapito di una gestione oculata della *res pubblica*. Il fatto dunque che il problema del comportamento politico sia determinato dalla natura della democrazia lo rende assolutamente ineliminabile, ma questo non toglie che i politici debbano tendere ad avere un comportamento per lo meno strategico se non virtuoso. Schumpeter sostiene infatti che la competizione e il combattimento debbano persistere [*ibidem*, 295], ma nel contempo che il sopravvivere della democrazia ed il suo funzionamento dipendano in maniera rilevante dalla struttura di pressione in capo al "primo ministro" [*ibidem*, 296-7], il quale deve godere di un certo grado di autonomia. Nella semplificazione proposta, basata sul modello Westminster, Schumpeter individua tre forme di pressione a cui il governo deve essere in grado di resistere: concorrenza interna al partito o alla coalizione (livello di gabinetto/governo), pressioni da parte dell'opposizione (livello parlamentare/assembleare), pressioni popolari (livello elettorale). La gestione di queste pressioni è fortemente collegata agli accorgimenti istituzionali che rendono indipendente la *leadership*.

Ancora una volta, le riforme dei primi anni novanta[27] hanno avvicinato il livello locale al modello analizzato da Schumpeter: grazie all'elezione diretta del sindaco, questa carica viene posta al di sopra delle sole logiche di partito tipiche del modello precedente. Nel contempo le recenti trasformazioni a livello di gestione amministrativa possono essere lette come un tentativo, da parte dell'amministrazione pubblica, di porre determinate politiche al di fuori dell'agone politico ove la competizione tenderebbe a travolgere i progressi fatti (cumulatività delle politiche urbane). La creazione delle partnership andrebbe quindi letta come un tentativo di depoliticizzare determinate aree di policy attraverso la presenza di tutti gli *stakeholder* rilevanti. Nel contempo si corre il rischio che queste arene depoliticizzate siano talmente autonome da essere fuori dal raggio di azione dei politici eletti negli organi consiliari, ma siano accessibili solo agli organi di governo gestiti dalla sola maggioranza. Un esempio chiarificatore è sicuramente quello delle Agenzie di sviluppo ove il ruolo chiave è generalmente giocato dal sindaco del comune "maggiore azionista"; in tali contesti il luogo del potere rischia di essere altamente impermeabile sia alle pressioni popolari, sia a quelle partitiche. In altri casi le stesse politiche concertative possono essere create

27 Specialmente con le leggi 142/1990 e 81/1993,

con un occhio di riguardo rispetto all'opposizione; all'interno delle partnership potrebbero sedere diversi attori con interessi contrapposti, non solo da un punto di vista socio-economico - come nel caso delle partnership tripartite[28] - ma anche da un punto di vista strettamente politico.

Riassumendo brevemente la democrazia a livello locale si caratterizza come quella a livello nazionale dalla competizione per il potere, e può essere declinata in due componenti prima analizzate: la responsabilità politica nei confronti delle strutture partenariali e la depoliticizzazione del contenuto delle partnership. Se queste sono le considerazioni che si possono trarre sul livello locale, come va letta la sperimentazione di pratiche di tipo inclusivo? Esse non compromettono forse l'autonomia del governo locale? La situazione è assai complessa e può essere vista come una doppia dinamica: da un lato vi è il rapporto opposizione maggioranza (che diminuisce sulle politiche pattuite e aumenta all'interno della partnership), dall'altro vi è la responsabilità politica delle *policy* adottate (in capo alla giunta per la gestione quotidiana, in capo alla maggioranza consigliare per quanto concerne la delega dei poteri). In definitiva, solamente l'analisi empirica può stabilire il grado di responsabilità pubblica per le politiche pubbliche e la connessa forza della *leadership* pubblica [Cersosimo e Wolleb 2001], nel contempo ogni singolo caso rappresenta una costellazione ben precisa di poteri pubblici e privati, senza tralasciare il ruolo dell'opposizione nella gestione della partnership stessa.

3.4 Trasparenza ed informazione

L'ultima caratteristica necessaria alla democrazia è data dal contesto mass-mediatico, o meglio dalla libertà dello stesso. Come già detto da Dahl [1998: 92] "i cittadini hanno diritto di attingere a fonti alternative e indipendenti di informazione: altri cittadini, esperti, giornali, riviste, libri, telecomunicazioni e così via. Inoltre, devono realmente esistere fonti di informazione che non siano sotto il controllo del governo o di qualsiasi altro gruppo politico che tenti di influenzare le convinzioni e gli atteggiamenti politici pubblici". Perché tanta enfasi posta sul diritto ad un informazione non faziosa? Non è solo questione di libera competizione e di libero accesso alla visibilità pubblica; il senso di questo richiamo sfida le poliarchie occidentali sulla loro stessa natura.

Schumpeter, come molti altri[29], parte dall'assunto che le preferenze del cittadino non siano date a priori; l'importanza della *leadership* nasce proprio dal fatto che la "volontà generale" non esiste ma "sorge, [...] viene surrogata o contraffatta" [Schumpeter, 1954: 280]. Ne consegue in maniera diretta che quella "volontà contraffatta" assume qui un significato preciso, affatto

28 In letteratura ci si riferisce alle partnership tripartite come a quelle partnership che vedono la compresenza del pubblico, del privato imprenditoriale e del privato sindacale [Andersen e Mailand, 2002].

29 E in special modo i sostenitori della democrazia deliberativa [Elster 1998, Fishkin 1991, Bosetti e Mafettone 2004]

negativo; essa è parte integrante della politica e i comportamenti manipolativi del governo [Campus, 2005:520] vanno ad essere inseriti in un contesto di competizione per il voto popolare ove ogni strategia di successo è valida se espletata senza il ricorso alla forza. Anzi il ruolo del politico è così fondamentale che non si dà nemmeno la possibilità dell'emersione del bisogno senza una sua collaborazione. Anche le vere ed autentiche "volizioni di gruppo[30] [...], anche se forti e definite, rimangono latenti, spesso per decenni, finchè qualche leader politico le rende attuali trasformandole in strumenti di azione politica" [*ibidem*, 281] Per quanto concerne invece l'altro aspetto qui in esame, l'economista austriaco, pur considerando esplicitamente il ruolo dei mezzi di comunicazione nel processo democratico, li relega in un angolo oscuro e li valorizza poco, ma afferma in maniera inequivocabile la necessità della libertà di stampa nella democrazia. Anzi egli lega questa idea alla possibilità per il singolo cittadino di essere eletto: se "in linea di principio, ognuno è libero di porre la sua candidatura al comando politico presentandosi all'elettorato, questo significherà nella maggioranza dei casi un grado notevole di libertà di discussione *per tutti*. In particolare, significherà normalmente un grado notevole di libertà di stampa" [*ibidem*, 282]. Altri autori si spingono oltre considerando la libertà di informazione come causa e nel contempo conseguenza del funzionamento della democrazia [Dahl, 1998]. Dahl, come abbiamo visto, mette la libertà di informazione a fondamento della teoria democratica, come prerequisito affinché il cittadino possa formare le proprie preferenze e possa quindi dar vita ad un sistema ove il governo sia *responsive*.

La libertà di informazione così intesa pone molti problemi già come condizione necessaria su di un livello nazionale; cosa significa quindi aspettarsi un certo grado di libertà di informazione a livello locale? Non basta considerare la sfera pubblica locale come parte integrante della sfera pubblica nazionale, e quindi soggetta al suo stesso grado di libertà? Non proprio. Se si prende la politica nella sua nota tripartizione di *politics* (la politica), *policy* (le politiche pubbliche) e *polity* (la comunità politica) appare chiaro come la *politics* possa essere caratterizzata da diversi livelli di accesso all'informazione sia per un *bias* di *polity* sia per il processo di *policy making* che può essere più o meno trasparente e pubblico, più o meno soggetto ad un *battage* pubblicitario. Si sottolinea come questa distinzione sia di notevole importanza: una decisione politica può essere presa in maniera trasparente e pubblica senza però essere realmente di dominio pubblico. Senza scomodare i sociologi che parlano di crisi dell'informazione a causa della sua ridondanza, appare

30 Con questo termine l'autore si riferisce alla volontà di difendere interessi condivisi e coscientizzati da parte dei diversi gruppi.

lampante come talune decisioni politiche abbiano una notiziabilità diversa. Tale notiziabilità ha due facce, una ascendente ed una discendente. Nella prima fase, il flusso comunicativo parte dalla società: attraverso un processo di diffusione si crea un problema di dominio pubblico (spesso legato alla conflittualità dell'*issue*). Solo tali notizie/fatti, proprio nel riscuotere un certo grado di dibattito locale/nazionale, vanno a rientrare nell'agenda dell'amministrazione. Sul versante discendente, il problema della informazione si pone come capacità di collegare la responsabilità del governo a fatti/problemi percepiti. Nella moltitudine degli atti amministrativi compiuti da un governo (locale o nazionale) solamente una minima parte rimane nella mente del cittadino collegata ad una data amministrazione; molte, la maggior parte, è come se non fossero mai state prese se non per i loro effetti che vengono però ascritti ad altro. La rilevanza dell'informazione è quindi tanto più forte quanto più riesce a ridestare l'attenzione per le politiche pubbliche in via di formazione. Appare ora più chiaro che la distinzione, locale-nazionale, non si espliciti tanto nel meccanismo o nella tutela di una maggior libertà di informazione, ma nella maggiore o minore disponibilità di fonti di informazione e nella maggiore o minore "pubblicità" a cui sono soggette le decisioni. In questo senso si utilizza qui il termine trasparenza: trasparenza del processo pubblico e accessibilità dello stesso. Tale meccanismo si applica anche ai partenariati locali che non sono tanto soggetti/autori di censure alla libertà di informazione, bensì sono strutture che determinano l'esito di alcune politiche pubbliche, lasciando qualche dubbio in merito alla pubblicità degli atti da loro compiuti, e quindi al grado di trasparenza del sistema locale. Essi tendono, anche in questo caso ad avere una doppia natura: al proprio interno (o nel caso specifico all'interno del *policy sub system*) aumentano la pubblicità e la trasparenza degli atti compiuti, all'esterno tendono ad essere schermati da ogni pubblicità grazie alla loro forte autonomia. Questa doppiezza è tipica di tutte le politiche strutturate attorno a partnership, ma è fortemente differenziata al proprio interno: così le politiche chiuse, *ceteris paribus*, sono maggiormente "oscure" rispetto a quelle aperte, a causa della differente natura e scopo delle stesse.

4. I fattori della qualità della partecipazione[31]

31 Una parte di questo paragrafo riprende uno scritto precedentemente pubblicato in Bassoli e Polizzi (2011).

Le esperienze di network governance che sono state attivate in questi anni in Italia a livello locale sono state un grande cantiere di sperimentazione. Esse hanno rappresentato un'occasione sia per molti amministratori locali che per molti esponenti della società civile di mettersi alla prova nell'ambiziosa ma difficile avventura di una politica partecipativa. In questo senso, tali esperienze sono state un enorme catalizzatore di speranze e di energie diffuse capillarmente su tutto il territorio italiano. Alla base di tali esperienza vi era infatti una promessa che l'introduzione degli strumenti di governance aveva portato con sé. Era la promessa non solo di modificare il contenuto di molte politiche locali. rendendole più intelligenti perché più capaci di leggere da vicino le esigenze della cittadinanza che risiede sui territori, ma di cambiare la struttura stessa del processo di costruzione delle politiche pubbliche, facendola diventare stabilmente partecipativa.

Alla luce dei risultati dalle ricerche svolte sulle esperienze di network governance sperimentate nei vari campi di politica pubblica locale, si può dire che in molti casi le attese generate da quelle promesse siano state eccessive. Si è in troppi casi pensato, infatti, che bastasse mettere in campo uno strumento partecipativo, come un Patto territoriale, un Piano di Zona o una Bilancio partecipativo, per renderlo anche effettivamente uno strumento di inclusione reale nel processo decisionale. Non si è cioè tenuto conto del fatto che gli strumenti istituzionali introdotti erano solo un punto di partenza di un processo di riforma delle politiche locali in grado di renderle più partecipative. Altre dimensioni pur necessarie per il funzionamento di tali politiche sono state assai trascurate, come ad esempio l'introduzione di regole della partecipazione (regole di apertura dei tavoli, di rappresentanza dei soggetti della società, di presa di parola nei processi deliberativi e negoziali), l'apprendimento di una cultura della partecipazione e, non ultima, la dotazione di risorse economiche tali da non rendere solo simbolica la posta in gioco della partecipazione dalla società civile.

La mancanza di attenzione a queste dimensioni, tipiche della fase implementativa delle politiche pubbliche, ha prodotto spesso risultati partecipativi molto deludenti. E la frustrazione per il mancato adempimento delle attese che gli strumenti partecipativi portavano con sé è ricaduta soprattutto su coloro che si erano gettati nell'avventura partecipativa con maggiori idealità e minori interessi, come quella parte di associazionismo più capillare e meno professionalizzato.

In questi ultimi anni, di fronte a tali delusioni, la tentazione di molta parte della società civile e della stessa pubblica amministrazione locale è stata quella di tirare i remi in barca dall'impresa partecipativa e tornare a modalità più tradizionali di relazione tra amministrazioni e cittadinanza, basate su rapporti particolaristici e del tutto privi di una cornice pubblica. Il rischio cioè è quello di buttare il bambino con l'acqua sporca, non considerando anche ciò che di positivo e utile è stato acquisito in questi anni, dismettendo l'attitudine all'apprendimento dall'esperienza e imboccando la via del riflusso nel privato. Tale dinamica di riflusso è stata ben messa fuoco da Albert Hirschman nella sua riflessione sugli *shifting involvments* (Hirschman 2003) come una dinamica classica in molte stagioni di riforme. Tale deriva però non è inevitabile e una delle cose utili per non imboccarla è quella di provare a mettere a fuoco gli elementi che invece in questi anni possono essere considerati come positivi di queste esperienze. Si tratta, cioè, di mettere in fila cosa ha funzionato, dove e perché, così da apprendere come poter migliorare l'applicazione della network governance e non dismetterla.

In sintesi possiamo quindi individuare qui alcuni fattori che sembrano aver influito maggiormente sulla qualità dei processi partecipativi. Si tratta di fattori che coinvolgono sia la sfera delle regole, che quella delle culture politiche e organizzative degli attori. Come infatti una crescente tradizione di pensiero sta mettendo in luce (Gelli e Morlino, 2008; Almagisti, 2009; Fung e Wright, 2003), un'analisi della qualità dei processi democratici non può che comprendere, accanto ad un'attenzione ai fattori regolativi e istituzionali, anche un'attenzione alle prassi con cui gli attori riempiono gli spazi d'azione che le regole aprono. Se una parte importante di questi fattori è riconducibile all'azione delle amministrazioni pubbliche, un ruolo di rilievo é giocato anche dalle modalità di azione e dalla maturazione dei soggetti della società civile.

Un primo elemento che emerge come rilevante per la qualità della governance è l'esistenza di una leadership pubblica capace di raccogliere e valorizzare tutte le risorse del territorio, sia in termini di capitale economico che di capitale sociale e convogliarle nel processo partecipativo. Ciò significa avere degli amministratori pubblici capaci di guidare i processi di governance, in diversi modi: facendo percepire a tutti gli stakeholder il fatto che tale processo sia non solo un onere, ma soprattutto un'occasione per la costruzione di beni comuni che possono diventare di utilità per tutti ; valorizzando, coinvolgendo e dando visibilità a tutti gli attori del territorio e non solo a quelli più forti o culturalmente vicini all'amministrazione che gestisce l'arena; affrontando gli eventuali conflitti che emergono nei tavoli senza eluderli; dando attenzione alla comunicazione pubblica delle attività costruite nelle arene, sia per garantirne la piena trasparenza, sia per mantenere aperto un canale di dialogo con la cittadinanza e non solo con le rappresentanze organizzate (Bassoli, 2010). Tali capacità da parte degli amministratori pubblici non sono necessariamente legate all'esistenza di un precedente senso di appartenenza comune tra gli attori o di un clima di fiducia e consenso tra essi. Come mostra la letteratura sui Patti territoriali (Barbera, 2001; Trigilia, 2005; Piselli e Ramella, 2008), essa può agire anche laddove precedentemente tali caratteristiche mancavano.

Un secondo fattore importante, ancora legato all'azione delle amministrazioni pubbliche, riguarda la regolazione delle arene. Si intende con ciò l'attivazione di regole certe per il processo partecipativo, che garantiscano l'effettività dei principi di apertura dei tavoli e riducano le asimmetrie di potere nell'accesso alle arene di goverance. Regole inoltre che assicurino la trasparenza e visibilità dei processi partecipativi e la loro accountability, cioè il modo in cui essi rendono conto del proprio operato alla cittadinanza e ai gruppi della società civile. Anche se un tale processo di regolazione e istituzionalizzazione può avere la controindicazione di implicare un'eccessiva burocratizzazione e rallentamenti delle attività di concertazione, esso sembra essere l'elemento principale che consente la sostenibilità della partecipazione nel tempo. Dove infatti la partecipazione si è basata solo sulla capacità di coinvolgimento iniziale da parte di un leader locale, essa si è facilmente indebolita al mutare della leadership istituzionale (per esempio con il murare del colore politico delle amministrazioni) e dei rapporti personali tra gli attori in campo.

Un terzo fattore di grande importanza è quello dell'investimento di risorse sul processo da parte degli attori: in primo luogo le amministrazioni, ma anche i soggetti della società civile. Un'arena di governance appare cioè come un luogo di effettiva messa in valore delle diverse voci e rappresentanze del territorio nella misura in cui chi la organizza e coloro che vi partecipano riescono a disporre di risorse che rendano concretamente possibile e non eccessivamente onerosa la partecipazione stessa. Da questo punto di vista, non contano solo le risorse economiche sui progetti in discussione nei tavoli, ma anche le risorse in termini di strumenti messi a servizio del processo stesso. Ciò implica per esempio la presenza di personale dotato di conoscenze tecniche, organizzative e comunicative adeguate per costruire i progetti e il processo partecipativo, la presenza di luoghi e strumenti tecnici per facilitare il lavoro di concertazione con agenzie ad hoc e modalità di finanziamento non intermittenti e la presenza di archi di tempo sufficientemente distesi da permettere il confronto, l'apprendimento e la sintesi tra i diversi punti di vista. Le risorse di processo sono essenziali anche per i soggetti della società civile. Ciò che infatti emerge nelle esperienze qui presentate è il fatto che dove le organizzazioni del mondo del terzo settore abbiano avuto a disposizione, per iniziativa propria o della pubblica amministrazione, spazi e opportunità di confronto sistematico tra di loro, nei quali sviluppare coordinamenti, piattaforme comuni e forme di rappresentanza, ciò abbia molto giovato all'efficacia del loro contributo nelle arene di governance. Attraverso queste occasioni, che hanno avuto spesso anche una formalizzazione nella creazione di Forum del Terzo settore e altre organizzazioni-ombrello, si sono potuti costruire nuovi patrimoni di conoscenze e di collaborazione che hanno arricchito il capitale sociale dei diversi attori e hanno potuto generare nuove capacità di intervento e di imprenditorialità, fino a diventare dei veri *local collective competition goods* (Crouch et al., 2004) per l'intero territorio.

Conclusioni

Il punto di arrivo della nostra riflessione mostra come l'apertura effettiva del processo di governo agli attori dei territori non sia un dato insito nella semplice introduzione di strumenti di governance. Una reale partecipazione non è un esito automatico, bensì un risultato eventuale della governance. Essa non può essere data per scontata, né nella efficacia delle sue politiche, né nella democraticità delle sue arene. Come tali, i vari strumenti della network governance non garantiscono nessuno di questi esiti. Anzi, come segnala molta letteratura critica sulla governance urbana (Davies e Imbroscio, 2009; Brenner 2009) appare evidente il fatto che in molti governi locali dove si siano formalmente attivati degli strumenti di governance si siano mantenuti o addirittura si siano aggravati molti difetti presenti nelle modalità più tradizionali di costruire le politiche pubbliche: le forti asimmetrie di potere tra gli attori della società civile coinvolti, l'utilizzo particolaristico o speculativo delle opportunità di partecipazione da parte degli interessi più forti e degli attori più organizzati, le relazioni collusive tra alcuni di loro, le inerzie e le lentezze delle amministrazioni nell'individuazione dei bisogni e delle risorse. Il fatto che tutte queste eventualità non si ripetano, o siano almeno ridotte, dipende da come concretamente la governance viene costruita, gestita, regolata, vissuta, sia da parte degli attori istituzionali pubblici, sia da quelli della società civile. Per sviluppare il buon funzionamento delle arene di governance, le amministrazioni pubbliche hanno un ruolo decisivo sotto tanti punti di vista: leadership, capacità di coinvolgimento delle risorse del- la società civile, regolazione e istituzionalizzazione dei processi. Emerge però la necessità che le capacità partecipative vengano sviluppate anche dagli stessi attori della società civile: capacità che richiedono necessaria- mente una quota di organizzazione e strutturazione delle forme di coordinamento e rappresentanza. In generale si tratta di riattivare una capacità di azione "politica", peraltro non estranea alla storia e alle caratteristiche di molta parte dell'associazionismo italiano (Biorcio, 2008). Ciò, inoltre, non vale solo per l'attività interna ai tavoli della governance, ma anche per la partecipazione politica esterna alle arene istituzionalizzate. È importante, da questo punto di vista, riprendere la prospettiva di molti studiosi di associazionismo (Minkoff, 2002; Skocpol, 2003; Baccaro e Papadakis, 2008), e presente già in Habermas, secondo i quali l'azione partecipativa dei gruppi della società civile si rafforza nella misura in cui essi sanno ricorrere, oltre alle forme istituzionalizzate e negoziali di interazione con le pubbliche amministrazioni, anche a forme di partecipazione non istituzionalizzate e aperte alla cittadinanza, le quali investono su sfere del dibattito pubblico più ampie e più "politiche".

Bibliografia

Almagisti, Marco
2009 La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica, Carocci, Roma.
Andersen , Søren K. e Mailand Mikkel
2002 *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*, Copenhagen: The Copenhagen Centre.
Baccaro, Lucio e Papadakis, Konstantinos
2008 I problemi della governance participativo- deliberativa, *Stato e Mercato*, 3, pp. 475-504.
Barbera, Filippo
2001, Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali, *Stato e Mercato*, 3, pp. 413-449.
Bassoli, Matteo
2007 "Imola. Il Piano per la salute" in Bobbio L. (a cura di) *Amministrare con i cittadini: viaggio tra le pratiche di partecipazione in Itali*. Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino, pp. 81–89
2010 Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case). *Governance* 23, 485–508. doi:10.1111/j.1468-0491.2010.01491.x
2012 Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of (Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements. *International Journal of Urban and Regional Research* 36(6): 1183–1203.
Bassoli, Matteo, e Graziano, Paolo
2009 *Promuovere la responsabilità sociale : le politiche pubbliche di promozione della responsabilità sociale d'impresa : il caso italiano*. Milano: F. Angeli.
Bassoli, Matteo, e Polizzi, Emanuele
2011 (a cura di) La governance del territorio: partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali. F. Angeli, Milano.
Biorcio, Roberto
2008 Partecipazione politica e associazionismo, *Partecipazione e conflitto*, n. 0, pp. 67-92.
Bobbio, Luigi
1996 *La democrazia non abita a Gordio*, Milano: Franco Angeli.
2000 "Le strategie dei processi decisionali inclusivi", in P. Bellaviti et al. (a cura di) *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*, Milano: PIM Milano, pp. 20-38.
2004a "La concertazione diffusa nelle politiche pattizie", *Quaderni di rassegna sindacale-Lavori. Le nuove politiche pubbliche pattizie*, n. 5 luglio–settembre.
2004b (a cura di) *A più voci*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
2005 "Italy: after the storm" in B. Denters e L. Rose (a cura di) *Comparing Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 29-46.
2007 (a cura di) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia,* Catanzaro: Rubettino.
Börzel, Tanja A. e Risse, Thomas
2005 'Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?', in Edgar Grande e Louis W. Pauly (a cura di) *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in 21st century*, Toronto: University of Toronto Press, pp. 195-216.
Bosetti, Giancarlo e Maffettone, Sebastiano
2004 (a cura di) *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma: Luiss University Press.
Brenner, Neil
2004 *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
Campus, Donatella
2005 "Informazione e accountability nelle democrazie contemporanee", *Quaderni di Scienza Politica*, XII, V – n. 3 Dicembre, pp. 501-518.

Cersosimo, Domenico e Wolleb, Guglielmo
2001 "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e Mercato*, 63, pp. 369–412.
Crouch, Colin; Le Galès, Patrick; Trigiglia, Carlo e Voeltzkow, Helmut
2004 *Changing governance of local economies: responses of European local production systems*, Oxford: Oxford University Press.
Crosta, Pierluigi
1990 "La politica urbanistica" in B. Dente (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna: Il Mulino: pp. 9-47.
Dahl, Robert
1956 *A Preface to Democratic Theory*, Chicago (Illinois): The Chicago University Press; trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Milano: di Comunità, 1994.
1971 *Polyarchy*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. it. *Poliarchia*, Milano: Franco Angeli, con correzioni ad opera di Mario Stoppino.
1989 *Democracy and its Critics*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. it. *La democrazia ed i suoi critici,* Roma: Editori Riuniti, 1990.
1998 *On Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press; trad. bit *Sulla democrazia*, Bari: La Terza, 2002.
Davies, Johnatan e Imbroscio, David
2009 *Theories of Urban Politics*. London: Sage.
Denters, Bas e Rose, Lawrence E.
2005 (a cura di) *Comparing Local Governance*, New York: Palgrave Macmillan.
della Porta, Donatella
1999 *La politica locale*, Bologna: il Mulino.
Elster, Jon
1998 (a cura di) *Deliberative Democracy* , Cambridge: Cambridge University Press.
Fazzi, Luca e Scaglia, Antonio
2001 *Il governo della città nella trasformazione del welfare. L'esperienza del Piano sociale della Città di Trento*, Milano: Franco Angeli.
Fishkin, John
1991 *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven (Conn.): Yale University Press.
Fung, Archong e Wright, Erik Olin
2003 *Deepening Democracy. Institutional Innovations in empowered Participatory Governance*, Verso, New York.
Geddes, Micheal
2000 "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24.4, pp.782-800.
Gelli, Francesca e Morlino Leonardo
2008 *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, Paper presentato al XXVI Convegno Nazionale della SISP, Pavia.
Hirschman A.O.
2003 *Felicità pubblica, felicità privata*, il Mulino, Bologna.
Luttwak, Edward N. e Creperio Verratti, Susanna
1996 *Che cos'è davvero la democrazia*, Milano: Mondadori.
Madison, James
1787 "The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection", *The Federalist,* 10 (22 novembre) [reperibile on line: http://www.brucesabin.com/pdf_files/readings/Federalist_10.pdf , visionato 10/10/07]
Marcussen, Martin e Torfing, Jacob
2003 "Grasping Governance Networks", *Working Paper Series*, Roskilde (Denmark): Centre for Democratic Network Governance, n. 5
2007 *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke [England]; New York: Palgrave Macmillan.

Mayntz, Renate
1993 "Governing Failures and the Problem of Governability, Some Comments on a Theoretical Paradigm", in J. Kooiman (a cura di), *Modern Governance. New Government Society interactions*, London: Sage, pp. 9-20.
Mill, John Stuart
1861 *Consideration on Representative Government*; trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma: Editori Riuniti, 1997.
Minkoff, Debra
2002, The Emergence of Hybrid Organizational Forms: Combining Identity-Based Service Provision and Political Action, *Nonprofit and Volun- tary Sector Quarterly* 31, pp. 377.
Olson, Mancur
1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
Pitkin, Hanna F.
1967 *The concept of representation*, Berkeley: University of California Press.
Piselli, Fortunato; Ramella, Francesco
2008 *Patti sociali per lo sviluppo,* Donzelli, Roma.
Raniolo, Francesco
2002 *La partecipazione politica*, Bologna: il Mulino.
Ravazzi, Stefania
2006 "L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte", *Rivista Italiana di Scienza Politica*,XXXVI, n. 2 agosto, pp. 259-282.
2007 *Civicrazia. Quando i cittadini decidono*. Roma: Aracne.
Ravazzi, Stefania; Podestà, Noemi e Chiari, Alberto
2006 "Una giuria di cittadini", *Woking Paper N. 7*, Dipartimento di Studi Politici, Torino: Università di Torino
Rhodes, Rod A. W.
1996 "The new governance: governing without government", *Political Studies*, 54, pp. 652-667.
Sartori, Giovanni
1976 *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press,
1970 "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, Vol. LXIV, no. 4.
1987 *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam (N.J.): Chatam House.
1993 *Democrazia, cosa è*, Milan: RCS Rizzoli Libri.
Schumpeter, Joseph Alois
1954 *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen and Unwin,; trad. It. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano: Etas-Rcs, 2001.
Schmitter, Philippe C.
2000 *How to Democratize the European Union – and why Bother?*, Lanham, Md., Rowmam & Littlefield; trad. It. *Come democratizzare l'Unione europea e perchè*, Bologna: Il Mulino.
2002 "Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context'? " in J. Grote e B. Gbikpi (a cura di) *Participatory Governance*, Opladen: Leske & Budrich, pp. 51-69.
Sen, Amartya
2004 *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano: Mondatori.
Skocpol, Theda
2003 *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
Stoker, Gerry
1998 "Governance as Theory: Five Propositions", *International Social Science Journal*, n. 155, pp. 17–28.
Tucidide
430a.C.*Le storie di Tucidide*, a cura di G. Donini, 1982, Torino: Utet.
Vesan, Patrik e Sparano, Valeria
2009 *I partenariati per lo sviluppo locale : logica politica e dinamiche di consolidamento*. Carocci

Internet e democrazia: verso una rivoluzione normalizzata

Maria Francesca Murru

Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano

Il concetto di sfera pubblica elaborato da Habermas all'inizio degli anni '60 (Habermas, 2006), e poi gradualmente raffinato nei suoi contributi teorici successivi, ha rappresentato fin dagli albori della rete un efficace piatto della bilancia sul quale pesare i benefici o gli svantaggi che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione avrebbero portato alla politica e alla sua tenuta democratica. Intorno alla metà degli anni '90 iniziò a farsi strada un'affascinante affinità elettiva tra quelle pratiche di uso pubblico della ragione che, secondo il filosofo tedesco, si erano materializzate per la prima volta nei salotti borghesi del settecento, e quello che allora veniva descritto come lo spazio *virtuale* della comunicazione online, pensato come occasione inedita di libertà ed emancipazione dalle convenzioni simboliche o dagli squilibri di potere a cui invece l'interazione faccia a faccia pareva irrimediabilmente inchiodata.

Il modello deliberativo di stampo habermasiano prevede che lo scambio dialogico costituisca un'occasione di autochiarificazione tramite la quale gli interlocutori portano i propri interessi soggettivi e le proprie predisposizioni idiosincratiche alla prova di una dimensione argomentativa improntata alla regola della generalità e della giustizia. La situazione discorsiva ideale richiede non solo l'inclusione di chiunque sia interessato agli argomenti dibattuti e la libera circolazione di tutte le informazioni necessarie a comprendere il tema discusso, ma esige prima di tutto una disposizione comunicativa in cui a prevalere sia l'orientamento alla mutua comprensione e non la ricerca del successo o dell'interesse personale. A questo scopo, è indispensabile che tutti i parlanti mettano tra parentesi ogni convenienza contingente per dedicarsi unicamente al bene comune; a essi è richiesta la piena trasparenza di motivazioni, esigenze e interessi e la disponibilità a non lasciarsi condizionare da altre regole che non siano quelle della migliore argomentazione possibile.

La configurazione comunicativa di internet sembrava offrire ottimi presupposti alla concretizzazione di questa situazione discorsiva ideale. Davanti alla rete, ogni forma di intermediazione massmediatica appariva superflua; la possibilità di produrre e distribuire contenuti a costi praticamente irrisori faceva intravedere l'alba di una nuova libertà informativa in cui le fonti si sarebbero moltiplicate all'infinito e con esse la libertà di espressione e di aggregazione al di là di qualsiasi forma di controllo economico o politico. Inoltre, a differenza della comunicazione faccia a faccia, le interazioni online sembravano offrire al soggetto un controllo totale degli indizi simbolici veicolati all'interlocutore, aprendo così il campo a un dialogo meno distorto da quegli stereotipi o

discriminazioni che spesso segnano un passaggio obbligato verso il conformismo sociale e la marginalizzazione del diverso.

Il tempo e le indagini empiriche che sono seguite si sono prese carico di smentire la ricchezza di assunti su cui questa affinità elettiva si fondava. Innumerevoli ricerche hanno mostrato come non fosse affatto realistico pensare alla comunicazione mediata dal computer come parificatrice delle differenze di status e di potere tra i parlanti. Al contrario, era (ed è) molto più frequente che queste differenze riemergano prepotentemente con o senza il supporto deliberato dei parlanti stessi e che la contrapposizione autoreferenziale senza possibilità di mediazione abbia il sopravvento sugli incontri autenticamente dialogici. Ancora più a monte, tutta la letteratura sul digital divide (Warschauer, 2004) ha mostrato - e continua a mostrare (Van Deursen, Van Dijick, 2011) - come l'accesso alle nuove tecnologie fosse distribuito in maniera diseguale tra la popolazione, lungo stratificazioni che riproducevano (e riproducono) forme di diseguaglianza più radicate e legate al reddito, al livello di istruzione o al genere. Ricerche ancora più recenti mostrano come l'utilizzo di internet per la partecipazione civico/politica sia molto più frequente tra coloro che hanno un titolo di studio più elevato ed esperienze politiche pregresse (Smith et al. 2009).

Più in generale, l'applicazione del modello della situazione discorsiva ideale ai primi forum online nel corso dell'ultimo decennio ha messo in luce risultati estremamente eterogenei: accanto a dibattiti autenticamente deliberativi, capaci di elaborare la diversità per il tramite di argomentazioni razionali e in direzione di una soluzione comune, si registrava la presenza di contesti dialogici asimmetrici, contraddistinti dalla polarizzazione delle opinioni e dal prevalente ricorso di argomentazioni ad hominem a scapito del principio di razionalità e generalizzabilità. Dunque, non solo la rete si rivelava inadatta a parificare le disuguaglianze pregresse nell'accesso al dibattito e nella capacità partecipativa, come in tanti avevano sperato, ma nemmeno si era dimostrata in grado di assicurare le condizioni infrastrutturali ideali affinché la propensione al dialogo naturalmente insita nelle strutture del comunicare potesse emergere in tutta la sua presunta autoevidenza.

Internet non assomigliava a una sfera pubblica habermasiana e forse mai sarebbe stata in grado anche solo di approssimarsi a un ideale così impegnativo. Tanto le osservazioni scientifiche quanto le incursioni analitiche meno rigorose squarciavano il velo a un cicaleccio di commenti selvaggi, irrispettosi e infondati. Nessuna impetuosa rinascita della democrazia, nessuna intelligenza dal basso a mostrare le soluzioni geniali alla crisi incipiente, nessuna luce a mostrare i volti invisibili di coloro che fino a quel momento non avevano avuto voce.

Di lì a pochi anni, le proteste iraniane del 2009, la mobilitazione per i referendum italiani del 2011, l'ondata delle rivoluzioni arabe e poi ancora i movimenti di Occupy e degli Indignados, hanno avuto il merito di mostrare che questo iniziale disincanto non poteva essere una ragione necessaria e

sufficiente a scardinare definitivamente il binomio internet e politica. Ci hanno ricordato che sulla rete, in un reticolo di infrastrutture, device, interfacce, sempre più indissolubilmente intrecciato con la complessità delle nostre vite non illustri, si compie la fatica di Sisifo della democrazia. Forse con modalità diverse dalla perfezione austera della razionalità deliberativa ma certo con pratiche, volontà e prospettive che chiamano in causa quella «libertà di andarsene e di iniziare qualcosa di nuovo e di inaudito, (...) di comunicare con i molti e di esperire quella pluralità complessiva che è il mondo» che è per Hannah Arendt (2006, p. 40) non il fine della politica, ciò che si può ottenere con i suoi mezzi, ma la politica stessa, il suo effettivo contenuto, «il senso politico in sé».

É da qui che ha dunque preso avvio la necessità di rimodulare la profondità dello sguardo analitico, di aggiornare gli attrezzi concettuali con cui fino ad allora si erano cercati in rete i semi di una qualche novità democratica. Si è fatta strada l'esigenza di ripensare internet non più come strumento, come un (nuovo) strumento di comunicazione usato da attori politici per realizzare progetti, e nemmeno come uno spazio (nuovo) in cui (nuove) cose accadono e irrompono sulla realtà offline, bensì come un «insieme di interazioni e processi» (Moore, Selchow, 2012), flusso di risorse, attività, relazioni e strutture grazie alle quali il mondo è costantemente rinnovato e modificato. La rete come un fascio di interazioni e mediazioni. Mediazioni che sono traduzioni di senso e significati da una soglia a un'altra e soglie che hanno una consistenza materiale e simbolica al tempo stesso (Silverstone, 2002): la cogenza non negoziabile di una materia tecnologica che si propone alla nostra manipolazione, offrendoci alcune possibilità d'uso e precludendocene delle altre, e l'intangibilità non meno cogente dei simboli, stratificati sulla tecnologia e ancorati ai nostri valori, alla linea temporale delle nostre aspettative e alla geometria variabile delle nostre relazioni.

Media e mediazioni della democrazia

A orientare le riflessioni scientifiche più recenti sulla relazione tra democrazia e nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione è dunque il paradigma della «rivoluzione normalizzata» (Wright, 2012). Liquidate le rappresentazioni iperboliche che attribuivano alla rete il potere di rinvigorire le indebolite democrazie mature e di potenziare quelle emergenti, lo sguardo analitico sembra essersi fatto più lucido nell'indagare gli svariati modi in cui le eccezionali opportunità di mobilitazione e partecipazione offerte dai media digitali risultino dialetticamente modellate e normalizzate dalle istituzioni e dalle pratiche preesistenti. Piuttosto che attendere rivoluzionarie rinascite o apocalittiche involuzioni, la prospettiva scientifica attualmente più diffusa si è fatta più attenta ai piccoli e incrementali cambiamenti con cui le affordance dei nuovi media digitali si intrecciano, in modi spesso inosservati e sotterranei, alla molteplicità di pratiche della vita

quotidiana. Nuovo punto di partenza è la relazione che insiste tra democrazia e comunicazione che non è più pensata come esterna e causale, bensì come un legame intrinseco e costitutivo.
Prima ancora della mediazione di internet o della televisione e della radio, la democrazia, almeno nella sua forma rappresentativa, deriva infatti dal medium della "pubblicità" - la *öffentlichkeit* a cui si riferisce Habermas nella ricostruzione storica della nascita della sfera pubblica borghese - per mezzo del quale l'espressione dei molteplici interessi individuali è traslato in un'azione politica collettiva (Barnett, 2003). Il medium della pubblicità è la differenza che passa tra il pubblico e il popolo ed è ciò che ci impedisce di considerarli come sinonimi. Se la nozione di popolo suggerisce un'immagine di assemblea collettiva di persone reali, la nozione di pubblico è tipicamente elusiva, astratta e non sostanziale. Il pubblico è costitutivamente incorporeo in quanto coincide con quella figura che è il destinatario indefinito di tutti gli atti comunicativi orientati verso l'universalità. La sua costituzione scaturisce dunque da un atto di interpellazione che reca inscritta una istanza di universalità ma che non potrà mai tradursi in presenza piena ed espressione immediata, pena la cessazione immediata del suo carattere universale.
Alla luce dell'attuale paradigma interpretativo, appare dunque ingenuo e scientificamente poco plausibile attribuire potenzialità intrinsecamente democratiche alla piattaforma tecnologica. Depositaria di tali potenzialità è piuttosto la relazione fluttuante e imprevedibile tra la comunicazione mediata dalla tecnologia e le pratiche democratiche. I media non appaiono più come ostacoli o come attivatori di democrazia, piuttosto come una delle tante dimensioni, non l'unica, in cui si gioca la partita dell'inclusione e della partecipazione ai processi decisionali della collettività.

Spazialità e immaginari della democrazia

Il modo in cui i media digitali modellano e sono modellati dai processi democratici è di tipo pragmatico e simbolico. La mediazione è dunque sia un reticolo di usi pragmatici che la messa in forma di un immaginario, composto di linee temporali, simboli, ideali, speranze e conflitti. Tale dimensione simbolica è diventata evidente per esempio nell'Onda Verde iraniana dove i blog e Facebook non hanno rappresentato solamente uno strumento efficace di mobilitazione ma anche la metafora di quella speranza di libertà, democrazia e cambiamento che i giovani iraniani avevano creduto di vedere all'opera durante la campagna elettorale di Obama (Rafat, 2009, p. 12). Ed è probabilmente la stessa che, sotto diverse vesti, si è rivelata nel nostrano Movimento 5 Stelle per il quale internet è diventato l'emblema di un luogo politico alternativo, su cui riversare la sfiducia dilagante verso i media e la politica e a cui delegare l'utopia di una inarrestabile palingenesi democratica.

Una seconda dimensione in cui il ruolo dei media digitali diventa sensibile ha a che fare con la spazialità delle dinamiche democratiche. É a questo livello che la riflessione di Habermas sulla sfera pubblica ridiventa capace di decifrare l'attualità, purché i suoi riferimenti concettuali siano reimmersi nella complessità storica da cui sono stati dedotti piuttosto che astratti nell'ideale della razionalità comunicativa.

Su questa linea di ragionamento, Paolo Jedlowski (2011) compie un affascinante excursus storico sugli spazi della discussione politica, spaziando dagli *adda* di Calcutta (Chakrabarty, 2004), pratica e insieme luogo della conversazione piacevole e fine a se stessa, ai caffè ottomani del XVI secolo (Kömecoğlu, 2005), luoghi dell'espressione, della diceria e del pettegolezzo in cui circolavano notizie e critiche al potere costituito. La sua proposta è che le pratiche comunicative che oggi si dispiegano sul web possano essere decifrate alla luce di un concetto di sfera pubblica lievemente smussato nella sua troppo stretta associazione alla razionalità discorsiva e affinato nella sua rinnovata enfasi sulla dimensione spaziale e sociale. Come gli *adda* e i caffè ottomani, la sfera pubblica è innanzitutto un "luogo terzo" (Oldenburg, 1985) e potenzialmente eterotopico, alternativo, liminale ma anche compensativo e virtualmente sovversivo rispetto all'ordine consolidato (Jedlowski, 2011, p. 28). Ed è soprattutto il luogo della socievolezza come «forma ludica della sociazione» (Simmel, 1910/1996, p. 43) che del gioco ha non solo l'essere fine a se stessa e svincolata da criteri di utilità, ma anche la finzione serissima del "si fa come se" tutti fossero uguali, come se i ruoli, i rapporti sociali determinati, le differenze di status che hanno radici esterne alle conversazioni non avessero peso e rilevanza: «una finzione, indubbiamente. (...) Ma non una menzogna (...) Si tratta piuttosto di una cornice di senso, di una definizione della situazione» (Jedlowski, 2011, p. 17).

É esattamente questa dimensione di terzietà a riemergere prepotentemente dai risultati dell'analisi con cui Babak Rahimi (2011) spiega il ruolo decisivo di Facebook nelle proteste di piazza iraniane del 2009 e del 2011. Secondo Rahimi, il popolare social media avrebbe rivelato tutto il potenziale eversivo ed emancipativo dei «luoghi terzi» (Oldenburg, 1991), consentendo una temporanea sospensione della realtà quotidiana e l'accesso a una dimensione del «se fosse» a partire dalla quale il reale può essere guardato con distanza e spirito critico. Questa messa tra parentesi si è tradotta nell'adozione di nuovi linguaggi che facilmente viravano verso il grottesco e il carnevalesco, di nuove estetiche discorsive e nuove norme relazionali che mettevano radicalmente in discussione la rigidità formale dei costumi imposta dal regime oppressivo di Ahmadinejad (Murru, 2012).

In una delle più recenti riletture del contributo habermasiano (Lunt e Livingstone, 2013) e a dispetto delle interpretazioni prevalenti che tendono ad attribuirgli un'impronta esclusivamente liberale, si insiste sul potenziale radicale della sua nozione di sfera pubblica. L'uso pubblico della ragione

svolgerebbe una funzione politica la cui rilevanza oltrepassa i limiti di qualsiasi formalismo discorsivo su cui il dibattito successivo ha finito per cristallizzarsi. Il suo compito sarebbe quello di fare da camera di compensazione tra la politica e la vita quotidiana in modo tale che solo una pubblica opinione autenticamente radicata in questioni di vita sostanziali possa essere presa in seria considerazione dai processi di formalizzazione delle istituzioni deliberative. E non è forse un caso che l'enfasi su questa funzione politica riemerga con inedita centralità in un momento in cui i siti di social networking (Facebook, Twitter, MySpace) assorbono buona parte del traffico internet ed espandono le trame della loro mediazione non solo all'identità e alla relazione ma anche e soprattutto al labile confine tra ciò che è privato e ciò che è pubblico. I social media offrono una opportunità di presenza pubblica ai dettagli di interesse privato e contemporaneamente sembrano facilitare il monitoraggio della politica ufficiale e istituzionale da parte del privato cittadino. Riportano in primo piano un tipo di comunicazione «che è per il pubblico e dal pubblico» (Fenton, 2012, p. 124) e offrono i presupposti a un nuovo processo di raccordo tra sé privato e responsabilità pubblica, tra dimensione personale e impegno politico. Rimane da valutare se tutto questo sia effettivamente in grado di tradursi in una nuova aderenza alla vita quotidiana delle persone e in una accresciuta visibilità delle loro istanze, bisogni o identità. Il sospetto è che per farlo occorrerà ancora una volta passare dal paradosso per cui per comprendere i media è necessario guardare prima, dopo e al di là di essi, alla ricerca di quelle dinamiche - produttive, economiche, politiche, culturali - che hanno attraversato e che si sono incagliate in quel fascio di interazioni e mediazioni che li costituisce.

Bibliografia

Arendt, H. (2006), *Che cos'è la politica*, Einaudi, Torino.

Chakrabarty, D. (2004), Provincializzare l'Europa, Meltemi, Roma.

Fenton, N. (2012), "The Internet and Social Networking", in Curran, J. Fenton, N., *Misunderstanding the Internet*, Routledge, New York.

Habermas, J. (2006), *Storia e Critica dell'Opinione Pubblica*, Laterza, Bari.

Jedlowski, P. (2011), *Socievolezza e sfera pubblica. Tipi di conversazione nei "luoghi terzi"*, «Sociologia della Comunicazione», 41-42.

Kömecoğlu, U. (2005), *The Publicness and Sociabilities of the Ottoman Coffe-House*, «The Public», 2(XII).

Lunt, P., Livingstone, S. (2013), *Media studies' fascination with the concept of the public sphere: Critical reflections and emerging debates*, «Media, Culture and Society», 35(1):87-96.

Moore, H. L. and Selchow S. (2012), "Global Civil Society and the Internet 2012: Time to Update Our Perspective" in Kaldor, M., Moore H. Selchow S. (eds), *Global Civil Society 2012: Ten Years of Crictial Reflection*, Palgrave, London.

Murru, M. F. (2012), *Visibilità digitale: dinamiche di emersione e poste in gioco,* «Comunicazioni Sociali», n. 2.

Oldenburg R. (1991), *The Great Good Place*, Paragon House, New York.

Rafat, A. (2009), *Iran. La rivoluzione Online*, Cult Editore, Firenze.

Rahimi B. (2011), *Facebook Iran. The Carnivalesque Politcs of Online Social Networking*, «Sociologica», 3, pp. 1-17.

Silverstone, R. (2002), *Perché studiare i media?*, Il Mulino, Bologna.

Simmel, G. (1996), La socievolezza, Armando, Roma, 1996.

Smith, A. et al. (2009), *The Internet and Civic Engagement*, Pew Internet &American Life Project.

Van Deursen, A.J.A.M., Van Dijk, J.A.G.M. (2011) *Internet Skills and the Digital Divide*, «New Media & Society», 13(6), 893-911

Warschauer, M. (2004), *Technology and social inclusion: Rethinking the digital divide,* MIT Press, Cambridge, MA.

Libertà e Giustizia, Circolo di Milano

Hacking dei sistemi di voto elettronico

Dott. Alessandro Rodolfi
http://alessandrorodolfi.org

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Cattedre di "Informatica Giuridica" e "Informatica Giuridica Avanzata"
Dipartimento di Scienze Giuridiche Ecclesiastiche, Filosofico-Sociologiche e Penalistiche "Cesare Beccaria"

27 Settembre 2014

Introduzione
#1 Hacking - 10 anni fa...
#2 Hacking - 2012...
#3 Hacking?! - "Quirinarie" 2013
#4 Hacking - EVM India
Conclusioni

Introduzione

Diritto di voto

- Titolo IV **Costituzione** (rapporti politici).
- Art. 48 comma 2: "*il voto* è ***personale*** ed ***uguale***, ***libero*** e ***segreto***".
- Il processo di voto è un meccanismo **complesso** che si basa su requisiti **antitetici**.

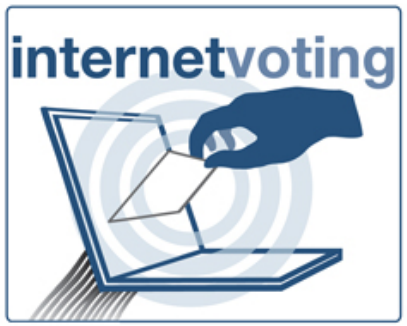
E-voting

- In senso più ampio l'uso dei **mezzi elettronici** in uno dei tre processi seguenti:
  - **Identificazione** degli elettori;
  - **Assegnazione** del voto;
  - **Conteggio** del voto.
- In una visione ristretta, l'utilizzo di mezzi elettronici almeno nell'**assegnazione** del voto -CoE Rec(2004)11-

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

#I I-voting

- Voto elettronico **a distanza** (on-line attraverso la rete **Internet**).
- Voto assegnato in un **ambiente non controllato**.
- Esempi: Estonia, Svizzera e (Norvegia).



Estonia

- 1,3 milioni di abitanti.
- Tra i Paesi più **avanzati** al mondo in materia di e-democracy.
- I-voting già dalle elezioni politiche del 2007.
- Dal 2009 il Parlamento ha autorizzato anche il **voto via telefono cellulare**.
- Identificazione tramite carta di identità equipaggiata con un **microchip** leggibile da un PC con cui accedere alla scheda elettorale **online** attraverso un **browser**.

- Il voto elettronico può essere esercitato soltanto nei giorni di **voto anticipato**. Il giorno delle elezioni i votanti possono recarsi ai seggi fisici per esercitare il voto tradizionale, mediante scheda cartacea, **annullando** di fatto la preferenza data con il voto anticipato.

Svizzera

- 8,1 milioni di abitanti.
- Dalle 4 alle 6 votazioni annuali.
- Voto per **corrispondenza** 95% di quello totale.
- I-voting a partire dal 2004 nell'ambito di una votazione federale relaiva al referendum sul diritto di cittadinanza.
- Dal 2009 il Parlamento ha autorizzato anche il **voto via telefono cellulare**.
- Scheda elettorale plastificata che gli elettori ricevono a domicilio rinnovata ad ogni sessione di voto.
- Sicurezza garantita da un **numero di identificazione** che cambia di volta in volta.
- **Non vi sono installazioni aggiuntive** nei PC degli elettori.

(Norvegia)

R.it | Esteri

Home | Politica | Economia | Sport | Spettacoli | Tecnologia | Motori

Consiglia Condividi 1mila Tweet 52

"Troppi rischi per la sicurezza", la Norvegia rinuncia al voto elettronico

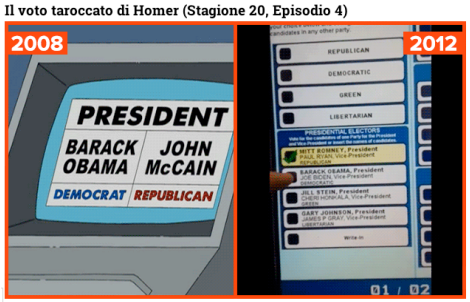
Dopo anni di sperimentazione, Oslo dice definitivamente basta all'"e-voting": "Esperimento utile, ma solo i seggi tradizionali possono assicurare la libertà e la segretezza del voto"

di ANTONELLO GUERRERA

http://www.regjeringen.no/upload/KMD/KOMM/rapporter/ISF_Internettvalg.pdf

#2 EVM/DRE

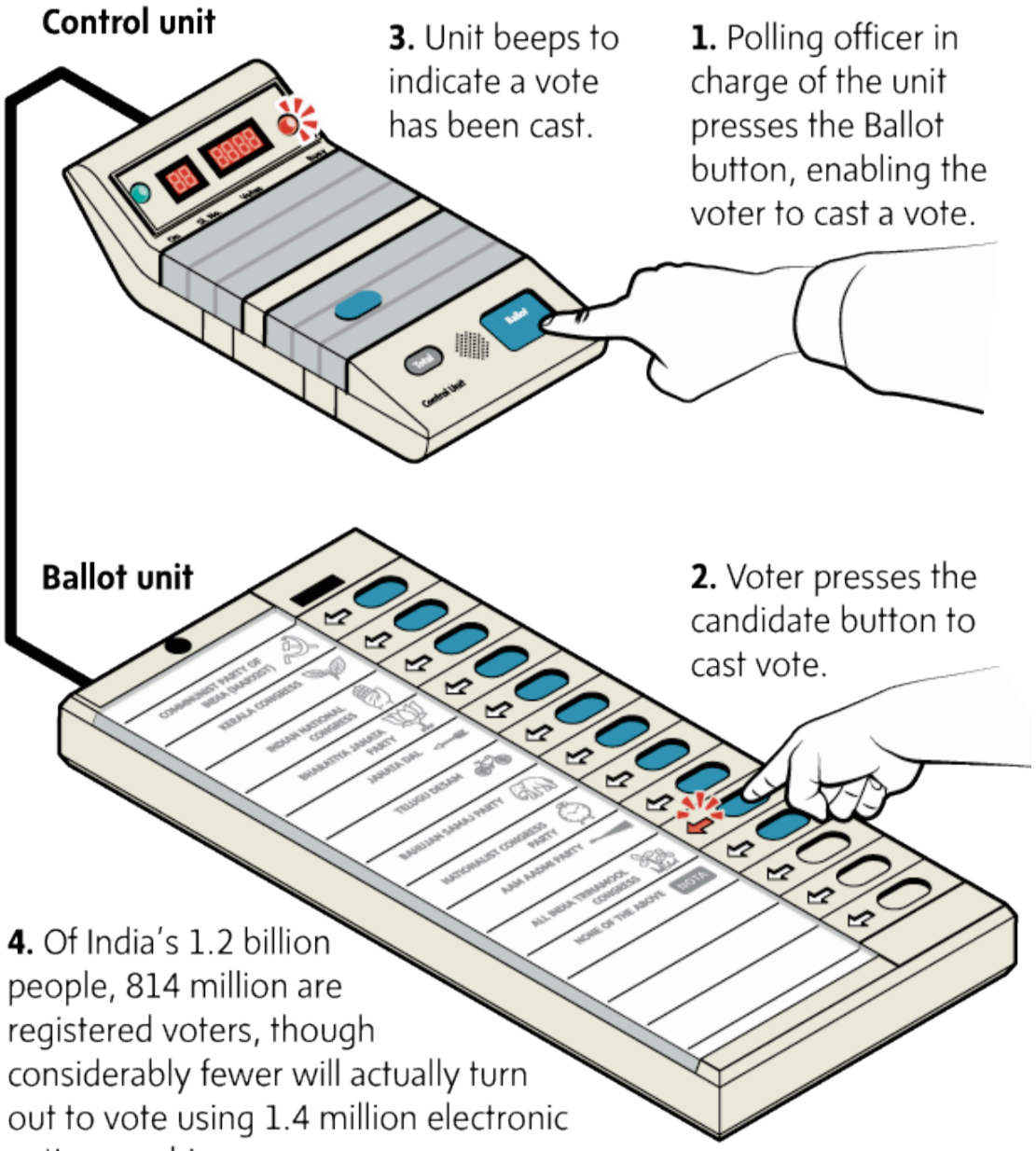
- **EVM**=Electronic Voting Machine / **DRE**=Direct Recording Electronic (voting systems)
- Dispositivi utilizzati all'interno del **seggio** elettorale.
- Voto assegnato con tecnologia **touch screen**, apposti **pulsanti** a fianco del monitor, **tastiera** collegata a un computer di voto, **scansioni** ottiche, **schede perforate**.
- Alcuni dispositivi forniscono una **ricevuta cartacea** del voto assegnato.
- Esempi: Stati Uniti, Brasile e India.



DIEBOLD
DIEBOLD
ELECTION SYSTEMS
800-433-8683
FAMOUS NAMES DEMONSTRATION BALLOT
PRESIDENT
COMMISSIONERS FOR NATIONAL PASTIMES
POET LAUREATE
Next
Back
Instructions

UE 2006
JUSTIÇA ELEITORAL

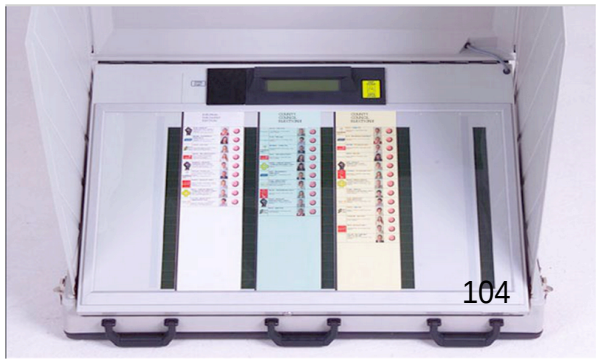
THE ELECTRONIC VOTING MACHINE



Olanda 2007

- *The Netherlands **return to paper ballots and red pencils***
- *Dutch judge has declared the use of **Nedap** e-voting machines in recent Dutch elections unlawful.*
- *The 9,000 Nedap-made machines used in the November and March elections **were not adequately authorised** and at least one type of Nedap machine **wasn't even certified**. Despite the ruling, the election results will remain valid.*
- *Many Dutch e-voting machines could be **easily intercepted** from 20 to 30 metres away.*

http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/English



Germania 2009

- Voto elettronico del 2005 dichiarato **incostituzionale** (Suprema Corte).
- "**Natura non affidabile**" delle macchine impiegate (mancanza di **integrità** relativa all'acquisizione del voto e del conteggio).
- Sul sistema relativa alla "scatola nera" (mancanza di **trasparenza**).

Francia 2013

THE INDEPENDENT SUNDAY 21 SEPTEMBER 2014

NEWS | VIDEO | PEOPLE | VOICES | SPORT | TECH | LIFE | PROPERTY | ARTS + ENTS | TRAVEL | MON

UK v / World v / Business v / People / Science / Environment v / Media v / Technology / Education v / Images / Obituaries /

News > World > Europe

Fake votes mar France's first electronic election

Belgio 2014

PuntoInformatico
Internet dal 1996

Feed XML | Cerca i

HOME ATTUALITÀ TECNOLOGIA SICUREZZA DIRITTO & INTERNET BUSINESS DIGITAL LIFE HARDWARE

Uno straordinario viaggio alla scoperta delle meraviglie del Mare Nostrum, in com

martedì 27 maggio 2014

di *Alfonso Maruccia*

A+ A-

Commenti (12)

Belgio, problemi col voto elettronico via DOS

Il sistema per il conteggio dei voti alle ultime elezioni va in tilt a causa di un bug nel software, problema poi risolto ma che evidenzia la necessità del Belgio di gestire meglio la sicurezza della propria infrastruttura hi-tech

Roma – Contrattempi hi-tech (ma anche *retro-tech*) in Belgio durante l'ultima tornata di elezioni europee, federali e regionali, con il Ministro dell'Interno costretto a interrompere il conteggio dei voti a causa del bug in un software utilizzato sui sistemi di voto elettronico presenti in 20 dei 209 distretti del paese.

Nei succitati distretti le macchine di e-voting sono PC x86 provenienti dalla preistoria dell'informatica, basate sul sistema operativo MS-DOS e dotati nientemeno che di 1 Megabyte di memoria RAM oltre a un floppy drive da 3,5", due porte seriali e una porta parallela.

#1 Hacking
10 anni fa...

SERVE

- *David Jefferson, Aviel D. Rubin, Barbara Simons e David Wagner, Analyzing Internet Voting Security, Communications of the ACM, Ottobre 2004, Vol. 47, n. 10, p. 59 e ss.*
- Analisi della sicurezza del voto via Internet attraverso il sistema **SERVE** (Secure Electronic Registration and Voting Experiment).
- Sistema sviluppato da **Accenture** con altri partner e pensato per il Dipartimento della Difesa USA e per il suo Federal Voting Assistance Program, programma per agevolare nel voto tutti i cittadini USA residenti all'estero, soprattutto militari, corpi diplomatici e loro famiglie.

IJF13-Ziccardi-Agosti: http://www.festivaldelgiornalismo.com/post/29759/

Come si vota con SERVE

- 1) **Iscrizione** a SERVE;
- 2) **registrazione** per il voto;
- 3) **Voto** in una o due brevi sessioni da un **PC** connesso a Internet (sistema MS Windows ed Explorer o Netscape, javascript, java e activeX e session cookies) senza hardware o software aggiuntivo.

Come funziona SERVE

- Quando una persona si **registra** online per votare, le informazioni che lo riguardano sono memorizzate sul **server centrale** per essere recuperate successivamente dal **Local Election Official** (che custodisce un database aggiornato dei votanti).
- Quando una persona **vota**, il voto completo di tutti i dati è memorizzato sul **server centrale** e viene poi scaricato dal **LEO** che lo custodisce per lo spoglio/conteggio/verifiche.
- Comunicazione tra utente e web server centrale: avviene via **SSL**. Stabilita la connessione, viene "downloadato" un control Active-x che permette al browser di eseguire funzioni non solite.

Prima prova nel 2004

- Prima prova su base volontaria del sistema: gestione di **100.000 voti** nel giro di un anno, sia primarie sia elezioni generali.
- Nelle elezioni generali "tradizionali" del 2000 erano stati "spogliati" oltre **100 milioni** di voti "fisici".
- Il "target" sono **6 milioni** di votanti UOCAVA (sigla che indica i cittadini US "bloccati" all'estero).
- È un progetto enorme e **multimilionario** per il voto reale con strumenti digitali.

Natura e esito di attacchi

- Sono attacchi su **larga scala**.
- Possono essere lanciati da **ogni parte del mondo** e con **qualsiasi motivazione** (dal singolo che protesta, sino a una società/ organizzazione con fondi illimitati).
- Possono portare a **sfiducia** o **disaffezione** nel sistema, alla violazione della **privacy**, a **compravendita** di voti, a **switching** dei voti per alterare l'esito delle elezioni.
- Possono essere completamente **nascosti**.

(un)auditing

- Il primo problema critico di molti sistemi "senza carta" è la mancanza di possibilità di **auditing** sull'intero processo di voto che permetta al votante di verificare che il voto registrato dalla macchina sia lo stesso voto che ha immesso e che vede mostrato sullo schermo.
- Se occorrono problemi successivi al voto durante lo spoglio, non c'è alcun processo **indipendente** di auditing precedente che possa aiutare a risolvere i problemi.
- La possibilità di verifica del voto è l'unico rimedio contro attacchi dall'**interno** o **malfunzionamenti**.

Violazione della Privacy

- La privacy si protegge di solito con sistemi **crittografici**.
- Trasmissione cifrata "in transito", e poi a **decifrare** è solo l'ufficio che effettua lo spoglio.
- Una volta ricevuto, il voto, lo stesso viene separato dall'identità del votante e viene cifrato di nuovo.
- Problema di sicurezza che deriva da una eventuale curiosità di un **ufficio elettorale locale** e dalla possibilità per lo stesso di vedere come i singoli votino.

Compravendita di voti

- Su **larga scala** la compravendita viene facilitata dall'**elettronica**.
- Si vendono i dati **identificativi** e la **password** del votante o la **chiave privata** crittografica.

BBC News Sport Weather Capital Future Shop

NEWS SCOTLAND POLITICS

Home UK Africa Asia Europe Latin America Mid-East US & Canada Business Health Sci/Enviro

England Northern Ireland Scotland Wales UK Politics Education

0 August 2014 Last updated at 14:47 GMT

Share

Scottish independence: Man arrested after votes 'for sale' on eBay

A man has been arrested in connection with an attempt to sell a referendum ballot paper on the online auction site eBay.

Police Scotland said a 28-year-old man was arrested in the Drumchapel area of Glasgow.

He has been reported to the procurator fiscal in relation to an alleged contravention of Schedule of the Scottish Independence Referendum Act.

ebay

Votes for the 18 September ballot were listed on the site, which has since removed the items

Attacchi su larga scala

- Numericamente, che **impatto** può avere un attacco elettronico?
- Su **quanti voti** può influire rispetto, ad esempio, a brogli tradizionali?
- Può un singolo, in un ambiente non elettronico, alterare decine di migliaia di voti?
- In ambiente elettronico, sì.

Controllo del PC client

- In sistemi di voto online, "l'autorità" non ha il controllo del dispositivo usato, ossia il PC del votante, e della sua **sicurezza**.
- Terze parti possono controllare il PC, e nel nostro caso il PC dell'utente diventa immediatamente un sistema critico, e anche i **software pre-installati** possono porre rischi.
- Si pensi ad attacchi di **spoofing** o **Man-in-the-Middle**, per attaccare la privacy del votante (creazione di SSL gateway per bypassare anche il sistema SSL) o semplicemente l'utilizzo di **keyloggers** o **trojan**.

#2 Hacking 2012...

Attacco a Washington D.C.

- Studio di Scott Wolchok, Eric Wustrow, Dawn Isabel e J. Alex Halderman, Attacking the Washington, D.C. Internet Voting System, in Proc. 16° Conference of Financial Cryptography & Data Security, Febbraio 2012
- Sviluppo di un **progetto pilota di voto via Internet** per soggetti residenti al di fuori dello Stato.
- Prima di sviluppare il sistema, il District organizza una sorta di "gara": una **finta elezione** dove chiunque è portato a testare/ violare il sistema, o a cercare di provare la sua insicurezza.
- A **48 ore** dalla messa live del sistema, gli autori dello studio lo violano e ottengono il controllo completo dell'intero sistema di elezioni.

Sistema open source

- Test di attacco che dura **4 giorni**.
- **Prospettiva** di attacco: ricerca delle vulnerabilità su fonti pubbliche, ricerca di vulnerabilità che permettessero di ottenere il controllo del sistema, rivelare il voto segreto e alterare i risultati della finta elezione.
- L'attacco ha **successo**, e il District **abbandona** il progetto di sviluppare un simile sistema.
- **Metodo corretto di testing**: permettere un attacco reale su una elezione finta.

Cosa fanno gli attaccanti

- Cambiano ogni singolo voto (**falsificazione**).
- Rivelano ogni voto segreto abbinando votante a voto (attacco alla **privacy**).
- Gli "ufficiali" deputati alla sicurezza del sistema elettorale **non rilevano** alcuna intrusione fino a quando non viene suggerita dagli hacker, e almeno dopo due giorni lavorativi dal fatto.
- Primo caso di analisi muovendo dalla prospettiva di un attaccante in un **ambiente reale**.

I rischi preliminari evidenziati

- Sistema basato su **web**.
- Sistema che deve mantenere l'**integrità** del risultato elettorale.
- La **segretezza** delle scelte operate dai votanti è essenziale.
- Deve essere un sistema **sempre disponibile** e non compromesso ma su un network aperto (cosa non facile...).
- Deve servire votanti che si collegano da **dispositivi non sicuri**.

DVBM

- Sistema di **Digital Vote By Mail**.
- Architettura **open source** sviluppata con una fondazione. Ruby on Rails framework, Apache web server e mySQL come database relazionale.
- Le informazioni generali sul voto (nomi dei votanti, indirizzi, credenziali "sotto **hash**" e esito del voto) sono nel database mySQL.
- I voti sono **cifrati** e memorizzati nel filesystem.
- Le sessioni e gli user id sono in un **cookie** di sessione cifrato nel browser dell'utente.

L'infrastruttura

- Ci sono **firewall**, connessioni **https** e computer basati su **GNU/Linux**.
- Come funziona: serve per militari e "overseas residents".
- Alcuni mesi prima della elezione, ogni possibile elettore riceve una lettera con la "posta fisica" che contiene le credenziali per il sistema (**ID number** del votante, nome registrato, codice di residenza e un **PIN** di sedici caratteri che lo identifica).

Coma vota

- Il votante sceglie se votare per **posta** o in **digitale**. Si logga con le credenziali, e conferma la sua identità. Gli viene fornita una **scheda bianca in PDF**. Se usa la posta, la stampa e la spedisce dopo aver votato.
- Se usa il digitale, la marca/segna con un PDF reader e la **salva sul suo computer**, poi la **uploada** al sistema di voto centrale che mostra un messaggio "grazie per aver votato" se il processo va a buon fine.
- Il votante **non si può collegare una seconda volta**: viene portato sempre alla pagina "grazie".

Coma attaccano gli hacker

- Attaccano come prima cosa la **applicazione** sul **server** "elettorale".
- In primis analizzano il **codice**.
- Si interessano ad alcuni passaggi vulnerabili, e in particolare i) alla fase del **login**, ii) alla fase dell'**upload** della scheda, e iii) alla **comunicazione** con il database elettorale.
- Il fatto che il codice fosse open source ha accelerato la conoscenza dei punti deboli, ma anche in un codice chiuso, scrivono gli hacker. si sarebbero potute sfruttare le stesse vulnerabilità (anche se con altri metodi).

Shell-injection vulnerability

- Dopo qualche **ora**, scoperta la prima vulnerabilità.
- Permette di **compromettere** la applicazione elettorale su server.
- La vulnerabilità viene trovata nel codice di **cifratura** della scheda di voto uploadata dal votante, in una locazione temporanea su disco.

Attacchi successivi

- Furto di dati segreti. Hanno recuperato la **chiave pubblica** utilizzata per cifrare le schede. Nonostante il nome "pubblico", va tenuta comunque segreta perché può permettere l'accesso al sistema di storage dei voti.
- Accesso al **database**.
- Cambiamento di voti presenti e futuri. Hanno **sostituito** i voti reali con voti di loro preferenza.
- Rivelazione di voti passati e futuri e attacco alla **segretezza** del voto: hanno trovato i voti prima che fossero cifrati in una directory temporanea.

Ulteriori successivi

- Scoperta delle vere **credenziali** dei votanti.
- Scoprono un file in formato PDF lungo 937 pagine in una directory temporanea che conteneva tutte le l**ettere di istruzione** inviate con le credenziali.
- Se questo file fosse stato reso pubblico il giorno prima del voto, sarebbe stato impossibile rispedire le lettere in tempo e questo attacco avrebbe fatto saltare le elezioni.
- **Cancellazione** delle tracce alterando i log.
- **Modificano** la pagina "grazie" con la canzone di battaglia della loro Università, per lasciare una traccia poco invasiva dell'attacco.

Attacco (anche) al network

- Non solo le applicazioni sul server, ma il network stesso necessario a gestirle è vulnerabile ad attacchi.
- Infiltrazione nel terminale del **server** (password di root, etc), **router** e **switch** con relative vulnerabilità.
- Webcam sul network che puntavano alle sale server e che permettevano di vedere che tipo di **server** erano utilizzati.

Conclusioni

- Attacco cui viene data **risposta** dopo 36 ore, a sistema scollegato.
- L'attacco non era **visibile** dai log attuali.
- Trovare le tracce ha richiesto diversi giorni di analisi e lo "spulciare" nei **backup**.

#3 Hacking?!
“Quirinarie” 2013

CORRIERE DELLA SERA.it

Tecnologia

Home Opinioni Economia Cultura Spettacoli Cinema Sport Salute

FOTO VIDEO TECNOLOGIA MOBILE SOCIAL APP & SOFT VIDEOGIOCHI ECONOMIA DIGITALE CYB

» Corriere della Sera › tecnologia › *Anomalia o attacco? Chi di Rete ferisce...*

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E RISCHIO FALLE

Anomalia o attacco? Chi di Rete ferisce...

Lo strano caso delle Quirinarie online del Movimento 5 Stelle, bloccate perché «oggetto di gravi violazioni»

Elezioni Presidente della Repubblica
Votazioni on line

Convegno commemorativo

MOVIMENTO 5 STELLE

Il tuo indirizzo email

Password

Accedi

Non ricordo la password

Possono accedere solo le persone iscritte al portale del MoVimento 5 Stelle entro il 31 dicembre 2012 e con documento di identità già verificato

sky TG24 HD

Mi piace | Segui

Home Cronaca Politica Economia Mondo Spettacolo EcoStyle

POLITICA

M5S, Quirinarie annullate: si rivota dopo attacco hacker

12 aprile 2013

il Giornale.it

politica

Errore plugin

Home Politica Mondo Cronache Blog Economia Sport Cultura Tech Milano

Condividi:

Commenti: 69

L'esperto di sicurezza informatica: non è stato un attacco hacker

Michele Pagliuzzi, esperto di sicurezza informatica, smonta l'hackeraggio denunciato da Grillo: "Potrebbe essere stato uno stratagemma per invalidare il voto"

Francesco Maria Del Vigo - Ven, 12/04/2013 - 21:59

DNV BUSINESS ASSURANCE
Centro Direzionale Colleoni - Palazzo Sirio 2
Via Colleoni, 9 - 20864 Agrate Brianza (MB) - Italy
Tel. +39 039 68 99 905
Fax +39 039 68 99 930
www.dnvba.it

DNV Business Assurance è stata incaricata dalla Casaleggio Associati srl di svolgere, in qualità di Ente Terzo, attività di verifica della procedura di votazione per la scelta del candidato del Movimento Cinque Stelle alla Presidenza della Repubblica, definita dalla Casaleggio Associati srl.

Le attività di verifica, tuttora in corso, si svolgono in accordo ad un piano di controlli basati su standard esistenti, migliori pratiche e requisiti specifici della procedura oggetto di verifica. Le attività di verifica hanno avuto inizio in data 25 marzo 2013 e proseguiranno sino alla conclusione del processo di selezione del candidato.

Il giorno 11 Aprile, data dello svolgimento della fase di individuazione dei dieci possibili candidati da sottoporre alla fase di selezione finale, il Team di Verifica ha condotto una serie di attività di prova, controllo e monitoraggio, in accordo al piano predefinito.

A seguito di uno dei controlli pianificati, relativo all'integrità del sistema, è stata rilevata un'anomalia, i cui effetti sono stati verbalizzati.

L'anomalia ha compromesso in modo significativo la corrispondenza tra i voti registrati e l'espressione di voto del votante. Trattandosi di un controllo periodico non è stato possibile determinare con certezza il momento iniziale della compromissione. E' stata predisposta una registrazione degli eventi, della cronologia e degli effetti prodotti dall'alterazione. Tale registrazione è stata trasmessa ai referenti della Casaleggio Associati srl.

Milano, 11 Aprile 2013

#4 Hacking EVM India

To appear in *Proc. 17th ACM Conference on Computer and Communications Security* (CCS '10), Oct. 2010
For more information, updates, and video of demonstration attacks, visit http://**IndiaEVM.org**.

Security Analysis of India's Electronic Voting Machines

Hari K. Prasad* J. Alex Halderman† Rop Gonggrijp
Scott Wolchok† Eric Wustrow† Arun Kankipati* Sai Krishna Sakhamuri* Vasavya Yagati*

*Netindia, (P) Ltd., Hyderabad †The University of Michigan

Released April 29, 2010 – Revised July 29, 2010

Abstract

Elections in India are conducted almost exclusively using electronic voting machines developed over the past two decades by a pair of government-owned companies. These devices, known in India as EVMs, have been praised for their simple design, ease of use, and reliability, but recently they have also been criticized following widespread reports of election irregularities. Despite this criticism, many details of the machines' design have never been publicly disclosed, and they have not been subjected to a rigorous, independent security evaluation. In this paper, we present a security analysis of a real Indian EVM obtained from an anonymous source. We describe the machine's design and operation in detail, and we evaluate its security in light of relevant election procedures. We conclude that in spite of the machines' simplicity and minimal software trusted computing base, they are vulnerable to serious attacks that can alter election results and violate the secrecy of the ballot. We demonstrate two attacks, implemented using custom hardware, which could be carried out by dishonest election insiders or other criminals with only brief physical access to the machines. This case study carries important lessons for Indian elections and for electronic voting security more generally.

http://indiaevm.org/evm_tr2010-jul29.pdf

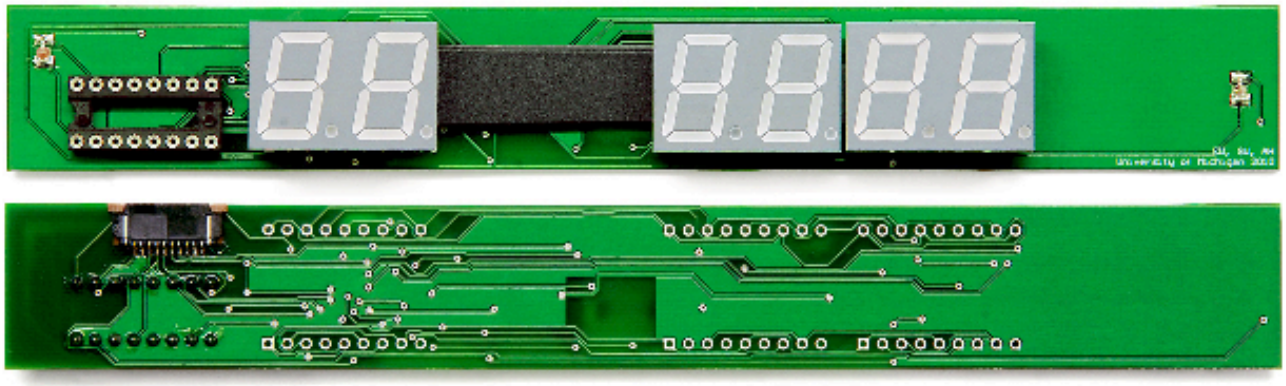
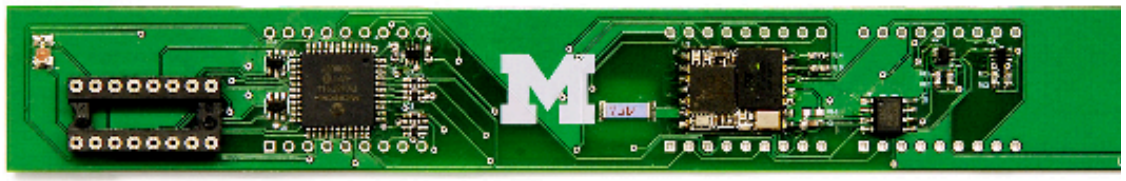
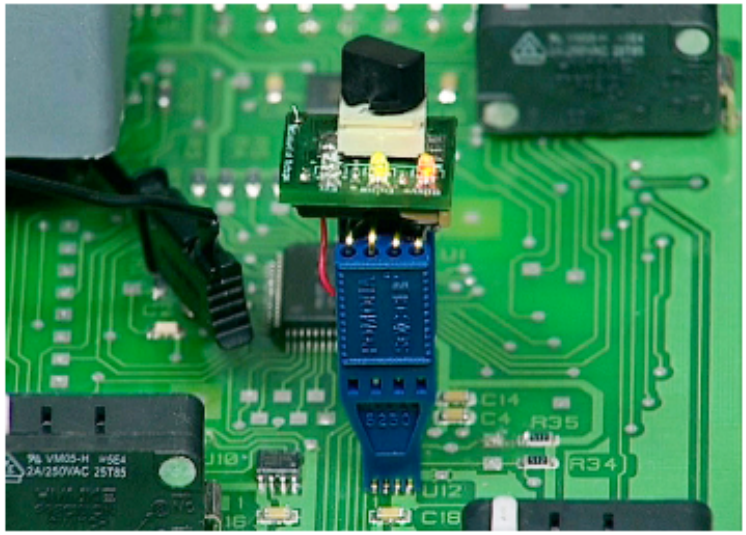


Figure 5: **Dishonest Display Attack** — We developed a dishonest display board, shown here at actual size. It looks almost identical to the real display board inside the control unit, but it shows fraudulent vote totals when results are counted. The only visible component on the reverse side is a programming connector, which could be removed before deploying the attack. Malicious election insiders or other criminals could install dishonest displays with little outward evidence of tampering.



(a) (b) (c) (d)

Figure 6: **Wireless Signaling** — An application running on an Android mobile phone uses Bluetooth to tell our dishonest display which candidate should receive stolen votes. Attacks using other forms of radio communication are also possible.



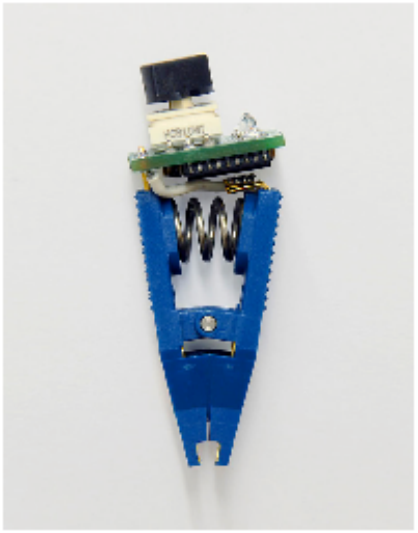


Figure 7: **Clip-on Memory Manipulator Attack** — We developed an attack device that can interface with the EVM's memory to change votes or violate ballot secrecy. It attaches directly to the memory chips that store the votes in the control unit (*left*). Shown actual size (*right*), the device fits in a shirt pocket

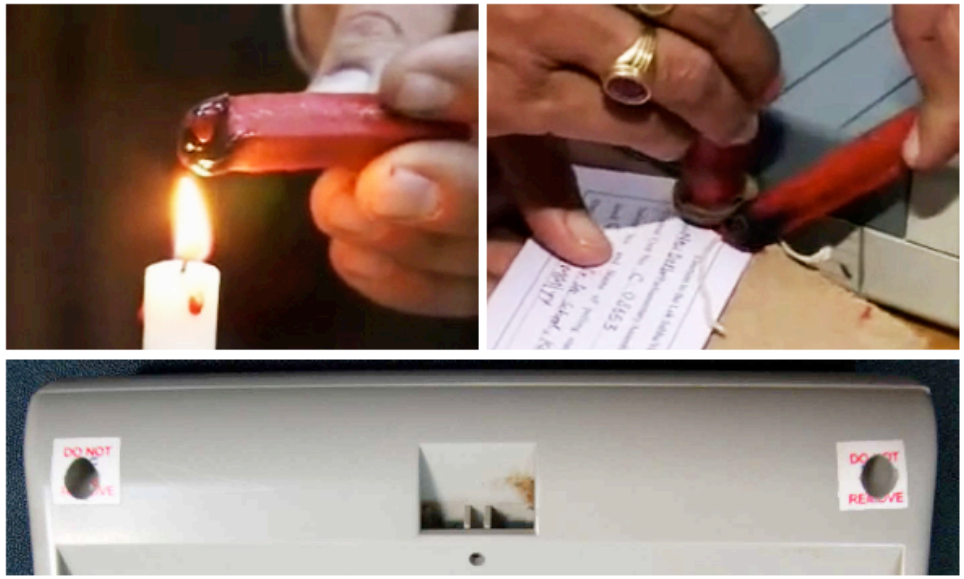


Figure 9: **Tamper-Evident Seals** — Frames from an official training video [45] show how poll workers seal the control unit doors using red wax and string (*top*). The paper tags are signed by candidates' representatives, but these signatures are not routinely verified. Seals placed over screw holes on the underside of the control unit (*bottom*) consist of printed paper stickers. All these low-tech seals can be easily faked and provide extremely weak protection.

Conclusioni

I problemi

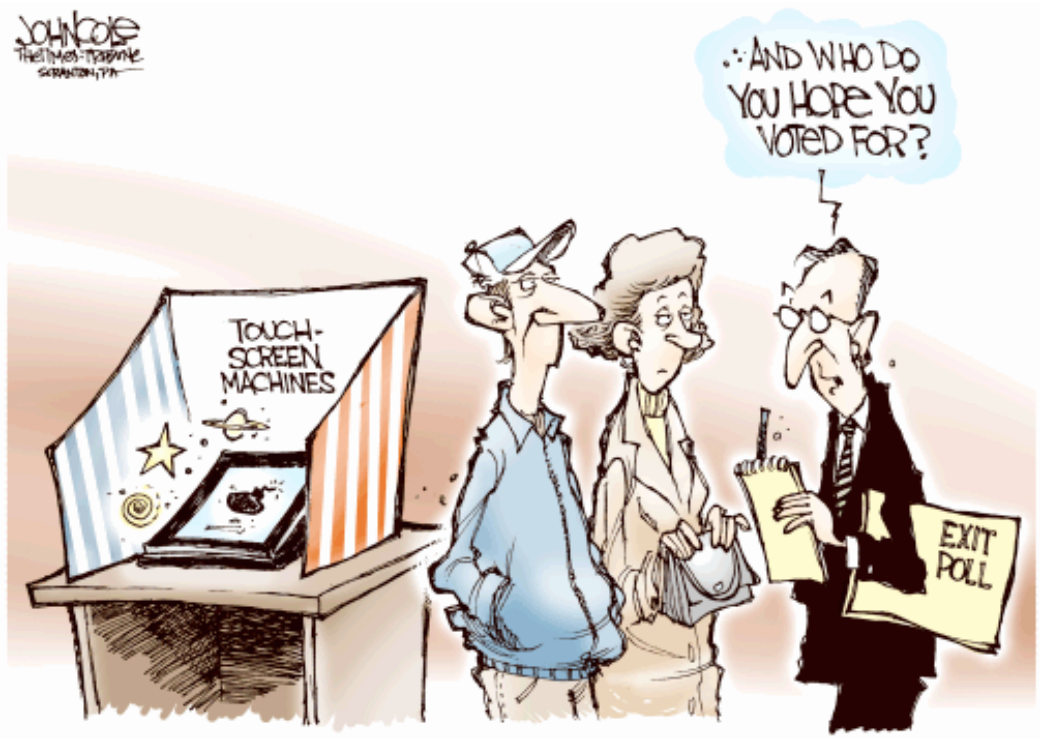
- I DRE/EVM sono stati criticati per vari problemi di sicurezza: 1) **software proprietario** e chiuso; 2) non viene controllato con cura il software durante il processo di certificazione e di **qualità** dello stesso; 3) sono particolarmente vulnerabili ad attacchi portati da **insider**; 4) manca una **verifica manuale** o cartacea di confronto che possa ovviare ai problemi precedenti.
- I-voting basati su PC e Internet e quindi aggiunge a quelli sopra i problemi di sicurezza tipici di quegli "ambienti" (DOS, spoofing, attacchi con virus) .

Conclusioni MIT 2012: perchè non votare on line

- Conclusioni: MIT 2012 "*Perché non potete votare online*", David **Talbot**.
- a) I problemi fondamentali di **sicurezza** ancora non sono risolti;
- b) Si entra in un mondo **complesso** quando invece la sicurezza è data dalla semplicità;
- c) Un sistema da **22 milioni di dollari** come quello di Accenture è stato dismesso dopo i test degli hacker. Si pensi alle risorse necessarie per attivare un sistema valido su rete aperta.

"Ci sono modi sicuri di guidare ubriachi?"

- Ronald **Rivest**, professore al MIT è uno dei padri riconosciuti della crittografia moderna.
- Nel 2012, prima delle elezioni presidenziali americane, ha firmato insieme a molti altri una lettera al presidente Obama in cui chiedeva di "**proibire il voto via internet**" a causa dei numerosi rischi legati alla sicurezza, alla privacy e alla trasparenza.


JohnCole
AND WHO DO YOU HOPE YOU VOTED FOR?
TOUCH-SCREEN MACHINES
EXIT POLL

KEEP
CALM
AND
Any
Questions?

LA NATURA ERETICA DELLA WEB-POLITICS IN ITALIA

Fausto Colombo

Anche in Italia gli eventi politici recenti, dalla campagna elettorale 2012/2013 alla complessa e controversa situazione post-elettorale, hanno posto con nuova urgenza alcuni interrogativi relativi all'efficacia e alla legittimità del web 2.0 come strumento democratico. Ci si è chiesti, per esempio, quanto abbia contribuito la rete al successo del MoVimento 5 Stelle, una nuova formazione politica nata negli ultimissimi anni, con un ex comico televisivo, Beppe Grillo, come leader-portavoce e un imprenditore digitale, Gianroberto Casaleggio, come ideologo; se l'utilizzo di certe risorse come la diretta streaming sia positivo o negativo nei negoziati fra i partiti per la formazione di un governo; in che misura la pressione esercitata dai followers su Twitter, o da semplici "utenti attivi" nei dibattiti online o su Facebook sia in grado di condizionare gli eletti e le loro scelte; infine quale sia il rapporto fra le deliberazioni dirette via web (per scegliere rappresentanti, nominare candidati alla Presidenza della Repubblica, o espellere da un partito chi ha trasgredito le norme interne) e le forme più tradizionali di partecipazione democratica. Tutte le questioni appena ricordate, che sono state oggetto di dibattiti anche molto accesi sui media e nei discorsi sociali seguiti alle elezioni, hanno finito per ravvivare il dibattito sul ruolo del web nelle democrazie mature: dibattito che è alimentato nel mondo intero da fenomeni di diversa natura e dimensione, dal successo dei Piraten in Germania alla particolare sperimentazione democratica dei Movimenti Occupy, passando per le forme di protesta organizzata degli Indignados e le rivolte arabe.

Vorrei provare qui a offrire una lettura del fenomeno 5 Stelle che parte da una rilettura storica del rapporto fra politica e rete, passa attraverso l'analisi degli aspetti problematici di quella che potremmo definire web politics, e propone infine un'interpretazione possibile di questo movimento complesso.

Le reti come risorse democratiche

Le speranze di un contributo della rete alla vita e al buon funzionamento della democrazia e delle sue istituzioni cominciano con le BBS (Bulletin Boarding Systems) degli anni Settanta. Gli utenti, collegati via modem alla rete telefonica, potevano pubblicare annunci propri e leggere quelli altrui. Gli entusiasmi per questa comunicazione orizzontale, in cui ogni ricevente era un possibile emittente, sottolineavano la sua radicale differenza rispetto ad altri tipi di comunicazione mediata, dai giornali alla televisione, dove il muro fra chi parlava e chi ascoltava era quasi invalicabile. Da un certo punto di vista si può dire che le BBS realizzavano – con un po' di ritardo – le utopie di uguaglianza nella comunicazione e nella società che avevano caratterizzato i movimenti giovanili e la contestazione. Quanto nacquero le prime reti integrate (come Fidonet), le BBS vi si trasferirono, per poi abbracciare, a metà degli anni Novanta, la rete delle reti per eccellenza, cioè il web, nato dall'intuizione e dalla fatica di Tim Berners Lee. A quel punto le microreti divennero superflue, e si sciolsero, per così dire, nella grande ragnatela mondiale dell'informazione.

La nascita di Internet permise anche alle istituzioni e alle amministrazioni di percepire le potenzialità delle nuove infrastrutture digitali. Nacquero così le reti civiche, ossia servizi forniti da Stati, regioni, province, comuni (ma anche ospedali e altre strutture pubbliche) per agevolare il rapporto delle istituzioni con i cittadini, e dei cittadini fra loro. Si intuì allora che il web avrebbe potuto semplificare le procedure, rendere le pratiche più snelle e trasparenti, ridurre insomma il gap fra utenti e amministratori, fino ad arrivare al cosiddetto e-government, ossia al passaggio sulla rete di una serie di attività necessarie all'erogazione di servizi per la cittadinanza.

Come si vede, descrivendo questa prima fase, si ha l'impressione di due spinte che tendono a incontrarsi: cittadini sempre più attivi, presenti e capaci di cercare e scambiarsi informazioni da un lato; poteri pubblici desiderosi di fornire a questi cittadini (e possibilmente alla cittadinanza in generale) un livello di servizi più elevato e friendly dall'altro. In ambedue i casi l'obiettivo è

armonizzare la società e far crescere l'efficienza attraverso la consapevolezza dei cittadini. Potremmo dire, in termini di fiducia, che le due spinte (la prima bottom up, la seconda top down) tendevano nel primo caso a rafforzare la fiducia interna (cioè dei cittadini in se stessi) e orizzontale (cioè fra i cittadini); nel secondo a rafforzare quella esterna e verticale (cioè dei cittadini nelle istituzioni democratiche)

La svolta del millennio ha coinciso con una fase nuova. In primo luogo, la rete si è potenziata: lo sviluppo della banda larga ha permesso la trasmissione contemporanea (sia verso l'utente che da parte dell'utente) di quantità di informazioni prima impensabili, consentendo la circolazione via web di foto, musica, video e ogni altro tipo di testo multimediale; nuove piattaforme permettono all'utente di produrre e far circolare in rete contenuti, come nel caso dei blog tradizionali, del microblogging di Twitter, di crowdsources come Wikipedia, o – per certi versi – lo stesso Youtube. Si sono poi sviluppati i social networks, da MySpace a Facebook, che tengono in relazione milioni di persone permettendo loro di scambiarsi opinioni e informazioni. Infine, la crescente facilità d'uso e portabilità delle apparecchiature (computer leggerissimi, smartphone, tablet) ha reso possibile agli individui una forma di connessione perpetua. L'evoluzione tecnologica appena descritta (il "web 2.0", secondo la fortunata definizione di Tim O'Reilly) si è sposata con un nuovo clima politico, presente in molte democrazie avanzate. Questo clima, accentuato dalla drammatica crisi economica, è caratterizzato da una crescente diffidenza di larghe fasce di cittadinanza nei confronti della capacità della politica tradizionale di formulare risposte alle nuove esigenze della società; e finisce in qualche caso per mettere in dubbio l'efficacia in sé delle istituzioni democratiche.

In questa nuova fase la proposta di un rapporto fra web e politica ha cambiato forma: ciò che si propone – da parte dei movimenti che più guardano alla rete, fino a considerarla parte del proprio DNA ideologico – è questa volta una sorta di contrapposizione della democrazia del web a quella delle istituzioni e della politica attuale. La prima infatti abiliterebbe i cittadini ad agire efficacemente contro gli abusi e le storture della classe politica tradizionale, offrendo direttamente soluzioni, governando indirettamente (eleggendo i propri rappresentanti e restando in contatto continuo con essi) o direttamente (formulando proposte di legislazione), e in generale esercitando un controllo continuo e fattivo che consentirebbe di rifondare i sistemi democratici su base nuova. I sostenitori di questa posizione portano come esempi delle potenzialità della politica via rete alcune lotte rivoluzionarie (come la Primavera Araba) in cui web e social media hanno dato contributi importanti; la comprovata efficacia degli stessi social media in alcune campagne politiche (in Italia, per esempio, nel caso delle elezioni amministrative e dei referendum 2011 su diversi temi di pubblico interesse, fra cui la natura di bene pubblico dell'acqua); il contributo di alcune risorse on line (le piattaforme deliberative come Liquid Feedback, i Meet-up, le petizioni di Change.org) all'auto-organizzazione di movimenti di protesta e alla controinformazione, come nel caso dei movimenti Occupy e di Wikileaks.

I limiti del web 2.0 come risorsa democratica

Nella lettura critica sul web 2.0 come risorsa democratica si possono ravvisare diverse posizioni logicamente distinte, anche se spesso sovrapposte in pratica.

La rete, sostengono alcuni, presenta oggi alcuni limiti strutturali, particolarmente evidenti in molti dei suoi contesti comunicativi: in primo luogo essa non è affatto diffusa in modo omogeneo, ma anzi la possibilità di accedervi dipende da alcuni classici fattori di diseguaglianza, come il capitale economico, sociale e culturale. Inoltre le risorse attive sulla rete hanno alcuni lati oscuri: i blog, per esempio, pur essendo una straordinaria risorsa di informazione e discussione, sconfinano spesso nella presunzione e nel narcisismo. La ricerca di notorietà e di visibilità sociale sul web induce ad assumere posizioni estreme, a essere indulgenti verso tesi provocatorie, insomma a mettere al centro

della propria comunicazione la ricerca di successo e di gratificazione. Nella brevità degli interventi del microblogging si nasconde la ricerca della frase ad effetto, della battuta fine a se stessa, assai poco utile a presentare argomentazioni e profondità di pensiero. I dibattiti on line sfociano assai spesso in poco edificanti esempi di flaming, ossia di conflitto verbale, con attacchi personali coperti dal sostanziale anonimato. Ancora, il diritto di parola e di espressione non corrisponde sempre alla responsabilità con cui dovrebbe essere esercitato, come sarebbe dimostrato dalla presenza e dalla diffusione di tesi anche aberranti, non motivate, frutto di ignoranza o addirittura malafede. Infine, la tanto evocata trasparenza della rete, ossia la possibilità che essa offre di controllare, verificare e ricordare, si trasforma frequentemente nel suo lato oscuro, ossia un voyeurismo pericoloso, alimentato di malsana curiosità nei confronti delle vite private di altri cittadini e di celebrità dello spettacolo o, appunto, politiche. Tutti questi aspetti, pur non essendo né unici né prevalenti, si mescolano con il buono che la rete pure presenta, rendendo indistinguibile il vero dal falso, il ragionevole dall'assurdo, e producendo quindi solo entropia discorsiva, cioè una grande confusione.

Un secondo ordine di critiche riguarda invece la presunta "libertà" del web come spazio democratico. Secondo alcuni, il web 2.0 sarebbe profondamente commercializzato. A dispetto del sogno di Berners Lee e dei grandi hacker degli anni Novanta, che avevano elaborato una filosofia del software libero, della circolazione senza limiti e infinitamente migliorabile delle informazioni e degli strumenti di elaborazione, ciò che stiamo osservando è una progressiva chiusura proprietaria delle applicazioni; una sempre maggiore concentrazione nelle mani di pochi soggetti (Amazon, Google, Facebook, Apple e pochi altri) degli introiti che la rete produce; infine uno sfruttamento sempre più radicale sia dei lavoratori delle imprese di comunicazione (sempre più precari e obbligati a gavette lunghissime e incerte) sia degli stessi utenti, che di fatto producono utile per le grandi majors grazie al loro lavoro volontario e hobbistico (per esempio, chi posta un video su Youtube solo in pochissimi casi ha un guadagno economico, mentre contribuisce all'utile che la piattaforma produce grazie al "traffico" sulla rete e alla pubblicità venduta). Una posizione del genere ricorderebbe, per esempio, che il blog che costituisce la spina dorsale comunicativa del MoVimento 5 Stelle, il blog di Beppe Grillo, è a tutti gli effetti un blog proprietario, che vende pubblicità, e che – pur essendo aperto ai commenti dei membri del MoVimento e dei semplici cittadini, ha una struttura poco dialogica, e anzi presenta spesso alcune delle caratteristiche appena evocate sopra (flaming, aggressività, scarsa argomentazione).

Un terzo tipo di critica si concentra sulla filosofia politica implicita sottesa all'utilizzo del web per la discussione, la propaganda o anche la deliberazione politica. Il sogno di ricostruire attraverso la rete la sfera pubblica (secondo la definizione di Habermas) – osservano questi critici – si basa su alcune premesse utopistiche, fra cui la superiorità della democrazia diretta e continua su quella rappresentativa. Viene qui enfatizzata una caratteristica effettivamente centrale della rete: la disintermediazione, ossia l'accesso diretto dell'utente alla conoscenza, all'espressione e alla decisione. Una democrazia diretta e continua sembra applicare alla sfera politica la cancellazione delle mediazioni, eliminando la distinzione fra rappresentati e rappresentanti (questi ultimi resi inutili dalle nuove forme possibili di deliberazione) e rendendo possibile al cittadino deliberare in ogni momento, incidendo su qualunque scelta collettiva. Secondo i critici, una democrazia di questo tipo (peraltro mai sperimentata su larga scala nella storia dell'umanità) presenta molteplici rischi, perché il cittadino qualunque non è né "naturalmente" migliore dei propri rappresentanti, né "necessariamente" competente su tutte le questioni su cui occorre operare delle scelte politiche. E' discutibile, per esempio, che la sfera delle relazioni internazionali, quella dell'organizzazione del welfare, lo stesso governo dell'economia siano gestibili con il semplice buon senso, o anche con competenze professionali di tutto rispetto ma che mai si siano trovate a contatto con la dimensione propria del governo. Insomma, ciò che è in discussione nel sogno della democrazia diretta e continua è che l'abolizione della mediazione e della professionalità specifica della politica sia possibile in società complesse come le nostre.

Le forme della politica sul web

La mia proposta per comprendere meglio le svolte attuali è di abbandonare – almeno provvisoriamente – la discussione generale per concentrarsi sui fenomeni concreti di politica on line, provando a coglierne gli elementi salienti. Mi pare per esempio che, guardando a un fenomeno come il MoVimento 5 Stelle, alla sua affermazione e alle indubbie novità che esso introduce nel sistema politico italiano, sia possibile individuare alcuni nodi problematici che potrebbero essere estesi ad altre esperienze anche fuori dai confini nazionali.

Il primo nodo è la questione della leadership. I movimenti che utilizzano il web ne enfatizzano il ruolo di democrazia orizzontale, in cui "uno vale uno". La filosofia di alcuni di essi, come i Piraten o Occupy, richiama per certi versi l'utopia della Comune parigina, e si applica in una rotazione degli incarichi di coordinamento. Il MoVimento 5 Stelle appare più complesso, perché combina la rotazione nel ruolo di Portavoce fra gli eletti in Parlamento con la presenza di un leader carismatico come Beppe Grillo (che tra l'altro è in qualche modo "proprietario", attraverso lo Statuto, del MoVimento e che condivide alcuni aspetti leadership con Gianroberto Casaleggio). La convivenza fra democrazia orizzontale e presenza di un leader forte sono tipici del nuovo movimentismo, e vi è chi teorizza questo assetto come indispensabile per il rinnovo della politica. Due filosofi come Zizek e Badiou, per esempio, teorizzano che i nuovi movimenti, costituiti da organizzazioni informali, esito di sentimenti di insoddisfazione e di rabbia specifici, non hanno in sé la possibilità di durare. I cittadini coinvolti, infatti, hanno altre occupazioni, verso le quali saranno prima o poi trascinati di nuovo. Ecco allora che solo i leader rendono possibile il mantenimento delle strategie dei movimenti, convogliando e sedimentando le istanze di cambiamento. La particolare contraddittorietà del MoVimento 5 Stelle quanto alla leadership potrebbe essere una spia di un processo più ampio, che nel nostro Paese sintetizza le precedenti forme di leadership: da un lato quella tradizionalmente partecipativa "a piramide" (in Italia rappresentata dalla selezione della classe dirigente e dei candidati attraverso le elezioni primarie operata dalle formazioni di sinistra come il Partito Democratico), dall'altro quella carismatica e personale (espressa tradizionalmente in Italia dalla coalizione che fa capo a Silvio Berlusconi). E' evidente che il modello di fiducia cambia nei diversi casi: credo nel leader del partito che seleziona la propria classe dirigente attraverso primarie perché l'ho scelto, lo sento vicino, e ho fiducia nella bontà e razionalità della mia scelta; credo nel leader carismatico perché aderisco alla sua immagine di persona al di sopra della norma e ho fiducia nelle sue virtù taumaturgiche; credo nel leader nel movimento web sia perché lo sento parte dello stesso stream che mi coinvolge, sia perché gli riconosco una superiorità. Ora, nel caso del MoVimento 5 Stelle il leader non si candida alle elezioni, e continua a gestire la formazione politica dall'esterno delle istituzioni, spesso entrando in contrasto con gli eletti e le loro autonome decisioni. Vi sono già stati casi di espulsione di rappresentanti che sono stati considerati traditori della purezza del messaggio del MoVimento, certificato da Beppe Grillo. Come si vede, alcuni paradossi di queste formazioni riguardano la natura ambigua della leadership, e insieme la questione della formazione delle élites, che è appunto il secondo nodo del problema.

Secondo punto. A dispetto delle dichiarazioni pubbliche, il MoVimento 5 Stelle ha certo alcuni tratti elitari. In primo luogo gli elettori dei rappresentanti in lista, che hanno votato nelle Parlamentarie e poi nelle Quirinarie sono poche decine di migliaia di "militanti". La loro selezione dipende dall'uso della rete come strumento di aggregazione e confronto, dalla partecipazione con commenti al blog o ai meet-up, e non da altre particolari appartenenze di classe, ceto, gender e così via. Ma pur sempre di élite si tratta. D'altronde i rappresentanti eletti del MoVimento sono una "élite al quadrato", perché scelti da un'élite più vasta. Gli uni e gli altri si descrivono come contrapposti e diversi rispetto al resto della classe politica, e la diversità è marcata in ogni modo, anche in Parlamento, con gesti e discorsi piuttosto drastici e talvolta altezzosi (rifiuti di stringere la mano, sarcasmi,

snobismo), che presuppongono una superiorità morale pregressa, una "alterità" da preservare e difendere. Da qui codici di comportamento interni molto rigidi, che consentono l'espulsione di chi non vi si attiene, con un meccanismo che potremmo definire di ostracismo elitario.

Terza (e ultima) questione, che riguarda il discorso politico del MoVimento e del suo leader carismatico. Questo discorso è spesso accusato di essere un'espressione di antipolitica, ma vorrei sostenere qui che esso è in primo luogo contro-politico: mi pare una definizione utile per comprendere una forma di espressione che attinge al carnevalesco e allo scatologico, irridendo il discorso praticato dalla "casta" e dai media tradizionali. La tradizione della satira, da quella politicamente acuta a quella più corriva, viene riutilizzata da Beppe Grillo nei suoi discorsi e nel suo blog in nome di una nuova politica. La distanza abissale che questo contro-discorso crea rispetto al linguaggio politico tradizionale è un eccellente strumento di consenso, perché è facile e liberatorio (carnevalesco, appunto, nel senso bachtiniano del termine) ridere degli avversari, dei poteri, delle istituzioni, e assaporare così la propria rivincita. Diventa così chiaro, per quanto concerne la questione della fiducia, che il discorso o controdiscorso del MoVimento esprime in primo luogo una sfiducia: quella nella politica, nelle istituzioni e del personale politico tradizionale. Si tratta di una fiducia in negativo, di cui è meritevole che non appartiene alla "Casta", e anzi le si oppone senza sconti e mediazioni. Una fiducia in negativo capace di produrre rivoluzioni, ma difficilmente di riformare e migliorare le istituzioni stesse.

Leadership orizzontale/carismatica, élites auto legittimate, contro-discorso carnevalesco: alla luce di questi tre aspetti potremmo forse scorgere la natura utopistica, direi quasi eretica di movimenti come il 5 Stelle. Si tratta di eresia rispetto ai paradigmi della politica moderna, un'eresia fatta di verità dogmatiche da opporre ad altre verità consolidate, di presunta superiorità morale sulle bassezze altrui, di discorsi che solo gli illuminati sono tenuti a comprendere, la cui purezza non deve essere contaminata dal compromesso o dalla mediazione. La dimensione eretica svela una matrice quasi religiosa, in fondo pre-moderna, che nega il valore della razionalità argomentativa in nome dell'adesione al gruppo, della fiducia nel leader e della visione di una salvezza raggiungibile per via dogmatica. Una dimensione, si badi, che non rimuove altri aspetti, più sinceramente moderni del MoVimento, ma che si mescola con essi, producendo una sorta di mash-up ideologico e strategico.

Badiou, A.
2011 Le réveil de l'histoire, Nouvelles Editions Ligne; en. tr. The Rebirth of History. Times of Riots and Uprising, Verso, London 2012

Castells, M.
1996 The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK. Blackwell

Colombo, F.
2013a Il potere socievole. Storia e critica dei social media, Bruno Mondadori, Milano
2013b "Control, Identity, Self-govermentality. A Foucauldian Approach to Web 2.0", in Tomanić Trivundža, I., Carpentier, N. Nieminen, H., Pruulmann-Venerfeldt, P. Kilborn, R. Sundin, E. and Olsson, T. (eds), Past, Future, and Change: Contemporary Analysis of Evolving Media Scapes, forthcoming

Dahlgren, P.
2009 Media and Political Engagement. Citizens, Communication, and Democracy, Cambridge University Press, N.Y.

Dalton, R.J.

2004 Democratic Challenges, Democratic Choices: the Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies, Oxford University Press, Oxford

Habermas, J.
1962 (en. trans 1989) The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society, Polity Press, Cambridge

Khodyakov, D.
2007 "Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach", Sociology, 41 (1), 115-132

Lanier, J.
2010 You Are Not a Gadget. A Manifesto, Alfred A. Knopf, N.Y.

Luhmann, N.
1988 "Familiarity, Confidence Trust: Problems and Alternatives", in Gambetta, D. (ed), Trust. Making and Breaking Cooperative Relations, Blackwell, Oxford, pp. 94-107

Lovink, G.
2007 Zero Comments. Blogging and Critical Internet Culture, Routledge, London New York

McChesney, R.
2013 Digital Disconnect. How Capitalism is Turning the Internet Against Democracy, The New Press, N.Y. London

Mishler, M. & and Rose, R.
2001 "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies", Comparative Political Studies, 34 (1), 58-62

Quandt, T.
2012 "What's Left of Trust in a Network Society? An Evolutionary Model and Critical Discussion of Trust and Societal Communication", European Journal of Communication, 27 (1), 7-21

Scholz, T. (ed.)
2013 Digital Labor. The Internet as Playground and Factory, Routledge, N.Y.

Stoker, G.
2006 Why Politics Matters: Making Democracy Work, Palgrave Mac-Millan, N.Y.

Van Dijck, J.
2013 The Culture of Connectivity. A Critical History of Social Media, Oxford University Press, Oxford, N.Y.

Zizek, S.
2010 Living in the End Times, Verso, London

libertàgiustizia
Circolo di Milano

Bibliografia

- **Stefano Rodotà (1997),** *Tecnopolitica. Le democrazie e le nuove tecnologie della comunicazione, Laterza*
- **Matteo Bassoli**, **Emanuele Polizzi (2011),** *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali,* Franco Angeli
- **Giovanni Boccia Artieri (2013),** *Stati di connessione. Pubblici, cittadini e consumatori nella (Social) Network Society,* Franco Angeli
- **Fausto Colombo (2013),** *Il potere socievole. Storia e critica dei social media.* Bruno Mondadori (recensione qui)
- **Fabio Chiusi (2014),** *Critica della democrazia digita*le. *La politica 2.0 alla prova dei fatti.* Codice Edizioni
- **Fabio Chiusi (2014),** *Grazie Mr.Snowden. Cos'è il Datagate, perché riguarda l'Italia e perché ci rende liberi.* (ebook scaricabile gratuitamente qui).
- **Eli Pariser (2011),** *Il Filtro. Quello che Internet ci nasconde*. IlSaggiatore

libertàgiustizia
Circolo di Milano

Sitografia

- **Sherry R.Arnstein (1969),** *A ladder of citizen participation*
- **Francesco Raniolo (2002)**, *La partecipazione politica*
- **Jakob Nielsen (2006)**, *The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities*
- **I.Hellegren, M.A. Färdigh, M.Sveningsson (2012)**, *Avaaz Inclusive* - A Case Study of a Representative of Global Civil Society
- **Henrick S. Christensen (2012),** *Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means?*
- **Rebecca Green (2012)**, *PETITIONS, PRIVACY, AND POLITICAL OBSCURITY*
- **Toni Muzi Falconi, Fabio Ventoruzzo (2010)**, *La rappresentanza degli interessi: verso una lobby 2.0?*
- **Martin Hilbert (2007)**, *Dynamics, risks and opportunities that arise when democratic institutions meet digital information and communication technologies*
- **Pippa Norris (2002)**, *Un circolo virtuoso? L'impatto di partiti e mezzi di informazione sulla partecipazione politica nelle campagne postmoderne*