

LUCA CORCHIA

I PROCESSI PARTECIPATIVI

Perché la questione della partecipazione diffusa è davvero una priorità. – Quando si legge o si sente dire a un politico che la partecipazione è una priorità del mandato di governo si ha sovente l'impressione, purtroppo fondata su esperienze di annunci disattesi, che quel riferimento alla cittadinanza attiva sia una mera formula di rito celebrativa della delega di sovranità. Eppure, la questione della partecipazione è una cosa seria e gli strumenti di relazionamento tra governanti e governati sono numerosi nel nostro ordinamento repubblicano, tanto nell'ambito dei procedimenti amministrativi – informazione, ascolto, accesso agli atti, consultazione –, quanto nell'ambito delle espressioni più politiche della democrazia rappresentativa, diretta e associativa con cui si concretizza la sovranità popolare. Le riforme avviate con la L. 241/1990, n. 241, il D.Lgs. 29/1993, le “leggi Bassanini” (59/1997, 217/1997, 191/1998, 50/1999), la legge quadro 150/2000, il D.Lgs 267/2000, e tutti i dispositivi di corredo, hanno rappresentato un vero punto di svolta per l'amministrazione pubblica italiana nel quadro di processi di trasparenza, pubblicità, decentramento e da ultimo, digitalizzazione e messa in rete di informazioni, dati e servizi. Senza quelle iniziative non sarebbe neppure immaginabile il tentativo di superare l'ulteriore resistenza a radicare oggi criteri di efficacia, efficienza, economicità e valutazione delle risorse, dell'apparato e delle *policies*. Questa democratizzazione della pubblica amministrazione, che ha trovato un terreno fertile a livello regionale e locale con la nuova stagione dei sindaci e dei “governatori”, tuttavia, non è stata di per sé sufficiente a controbilanciare alcuni *deficit* strutturali che affliggono la *governance* della *res pubblica* e la crisi degli istituti normativi, delle pratiche collettive e delle disposizioni soggettive dei cittadini in cui si estrinseca la partecipazione.

Un elenco sommario può evocare i principali problemi e la portata della posta in gioco per la legittimità e razionalità dell'intero sistema.

In primo luogo, si assiste al declino dei partiti politici, i quali non hanno più una centralità nella mediazione sociale, raccogliendo i bisogni e le proposte rilevanti per i cittadini, le associazioni e le imprese e indiriz-

zando, di conseguenza, i processi decisionali. Le crescenti linee di frattura (*cleavage*) che attraversano la penisola non trovano una ricomposizione per la scarsa conoscenza dei territori e delle comunità, in un contesto globale contrassegnato da trasformazioni accelerate. Sempre più frequenti sono i conflitti che sfuggono alla soluzione politica. In letteratura si è coniata l'espressione "sindrome NIMBY" (*not in my back yard* – lett. "Non nel mio cortile") per indicare i comitati e gruppi di protesta che, facendo prevalere interessi particolari, si oppongono alle decisioni delle pubbliche amministrazioni. L'arroccamento in posizioni di tipo DAD ("Decido-Annuncio-Difendo"), da par suo, contribuisce ad alimentare tali dissensi, i quali possono assumere le sembianze di scontri finali tra fazioni, talvolta violenti. Di fronte ai conflitti, spesso, gli amministratori preferiscono disattendere ogni decisione controversa, vittime dell'altra celebre "sindrome NIMO" (*not in my office* – lett. "Non nel mio ufficio").

Il logoramento del legame fiduciario tra il ceto politico e i cittadini si manifesta nella fine della militanza partitica e la disaffezione per il voto elettorale, la cui volatilità attesta un uso contestativo piuttosto che l'impegno a concorrere all'indirizzo di politica generale e al controllo delle attività legislative e di governo. Anche l'epopea degli istituti di democrazia diretta, come i *referendum* propositivi o abrogativi, le petizioni popolari e le istanze, sostenuta dai movimenti di opinione nella sfera pubblica, sembra al tramonto, così come l'adesione ad azioni collettive, quali gli scioperi, i comizi, i cortei, le manifestazioni, i boicottaggi, etc., oppure, in forme gradualmente di minore intensità, le discussioni politiche all'interno delle proprie reti relazionali – la famiglia, la scuola, il lavoro, gli amici, etc. – e persino l'interesse per l'informazione di carta stampata, televisione, radio o web. Va detto che la banalizzazione dell'agenda pubblica, la superficialità della comunicazione dei partiti politici, la personalizzazione di una campagna elettorale permanente centrata sulle parole e le immagini del *leader* non favoriscono un interesse del pubblico che vada al di là del mero intrattenimento. La democrazia del nuovo sistema mediale favorisce appelli populistici. È vero che, normalmente, per i cittadini comuni, si tratta di coinvolgimenti occasionali e comunque a bassa soglia, mentre per alcune categorie, che vivono "di" e "per" la politica, sono forme di vita totalizzanti. Tuttavia, la prevalenza di interessi privatistici familistico-professionali da parte dei cittadini – appagati dal lavoro, dal consumo, dal *loisir* e dagli affetti – ha finito per accrescere l'auto-

referenzialità del ceto politico, concorrendo a interrompere quella fisiologica e salutare circolazione tra le classi dirigenti. La loro credibilità è scossa dagli scandali e dai costi di un apparato considerato, per lo più, parassitario e focalizzato su logiche di palazzo e tornaconti personali. Un legittimo sospetto accompagna un operato esposto a pressioni di interessi lobbistici che assicurano ai vertici politici un forte consenso organizzato al prezzo di una sorta di “rifeudalizzazione” dello spazio pubblico. La continua sovrapposizione tra gli interessi generali e quelli particolari si presenta, infine, anche sul piano della democrazia associativa con le pratiche concertative tra le istituzioni e il mondo delle associazioni culturali, civiche, economiche e sindacali, solidaristiche. Pur rappresentando orientamenti di rilevanza pubblica e costituendo l’ossatura della società civile, esse sono percepite come agenti di esclusione piuttosto che di inclusione, in una spirale che accresce l’autoriferimento e la crisi di rappresentatività.

I nuovi processi partecipativi possono essere la risposta per risolvere l’*impasse* nei circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica?

I processi partecipativi: finalità, ambiti, principi, procedure e limiti. – Accanto alle consuete forme di coinvolgimento dei cittadini, negli ultimi decenni, si è avuta la sperimentazione di processi partecipativi innovativi di importazione anglosassone, francese e sudamericana. Non è esagerato ritenere che nomi come *Town Meeting*, *Citizens Juries*, *Deliberative polling*, *Consensus Conference*, *Open Space Technology*, *Goal Oriented Project Planning*, *Orçamento partecipativo*, *Débat public*, *World Café*, *Consensus building*, *Planungzelle* e altri ancora siano oramai familiari anche alle nostre latitudini. La loro disseminazione sull’intero territorio nazionale ha suscitato, infatti, l’interesse di un numero crescente di studiosi, in vari settori scientifici – la scienza politica, la sociologia, la giurisprudenza, l’urbanistica, etc. e sono sempre più nutrite le pubblicazioni che selezionano, descrivono e interpretano i casi più significativi, in particolare quelli che possono essere annoverati tra le buone pratiche di rigenerazione di tradizioni civiche. Si tratta di una “famiglia di dispositivi”, spesso tra loro molto differenti, a cui occorre riconoscere finalità, principi e procedure del tutto originali nella concezione della politica e delle *policies*, abitualmente realizzate dalle amministrazioni pubbliche in maniera unilaterale (*one way*) e verticistica (*top-down*) o concertata con le rappresentanze di interessi organizzati.

Finalità e ambiti. – L’ipotesi che muove i sostenitori di queste esperienze partecipative è che il coinvolgimento dei cittadini comuni sia in grado di soddisfare una serie di finalità pubbliche interdipendenti: a) assicurare una maggiore conoscenza e valorizzazione dell’interesse generale; b) restituire legittimità alle decisioni politiche (e credibilità ai rappresentanti); c) migliorare il funzionamento razionale degli apparati amministrativi; d) aumentare la “coesione sociale” nelle comunità; e) accrescere il “capitale culturale” della popolazione; f) arricchire l’esistenza delle persone. Ancora oggi è dominante il pregiudizio che la soluzione dei compiti progettuali e applicativi non possa essere oggetto di riduzioni nel sapere comune e sia piuttosto l’ambito di elezione di un personale esperto dotato di competenze specialistiche. Al contrario, proprio le questioni complesse, su cui la conflittualità è spesso elevata, richiedono di attingere alla ricchezza delle esperienze e conoscenze diffuse nella società civile. L’ascolto dei cittadini serve a valorizzare quelle funzioni di “allarme” e “cassa di risonanza” che l’opinione pubblica può esercitare a vantaggio dell’operato del sistema politico-istituzionale. Di più, talvolta sono proprio i cittadini a possedere, in un contesto di elevata complessità sociale, esperienze e competenze che sfuggono al decisore politico e alla sua “macchina” burocratica e che possono rivelarsi invece decisive ai fini di una buona scelta. A tale proposito si è parlato di un potenziale di “intelligenza collettiva”, ancora inutilizzata perché disconosciuta e/o denigrata, che rischia di dissolversi nei quieti lidi di un apatico disimpegno o disperdersi nei rivoli di una protesta improduttiva. Le pratiche partecipative rispondono, quindi, anzitutto a una esigenza conoscitiva e la pubblica amministrazione potrà garantire dei servizi più appropriati ai cittadini solo dotandosi di strumenti adeguati a comprendere compiutamente la pluralità dei bisogni collettivi e delle molteplici possibilità di soluzione. Vi è un collegamento tra le “virtù cognitive” e le “virtù di governo” della partecipazione civica. Per un verso, il confronto consente l’apertura dei circuiti decisionali, ridefinendo la natura dei problemi, gli argomenti e conducendo a soluzioni innovative che, in prima battuta, non si erano considerate. Per altro verso, è presumibile un risvolto pragmatico dovuto alla circostanza che, essendo maggiore la legittimità delle scelte partecipate, le decisioni assunte saranno più stabili e facili da attuare. Investire nel coinvolgimento dei cittadini significa, altresì, accrescere, dal punto di vista delle comunità, quei beni intangibili che hanno valore più di ogni altro nella vita quotidiana

delle persone: precisamente, la buona volontà, l'appartenenza ad organizzazioni, la solidarietà e i rapporti sociali tra individui e famiglie che compongono un'unità sociale. Queste forme di solidarietà e reciprocità, per lo più radicate sull'informalità di relazioni dirette, sono la fonte di una risorsa preziosa per la coesione e il progresso, di cui si alimenta anche il senso di legittimità dell'ordine politico: la fiducia collettiva. Attraverso il capitale sociale si rendono disponibili risorse normative che permettono di ottenere degli obiettivi altrimenti non raggiungibili o conseguibili a costo maggiore. Queste forme di partecipazione appaiono, inoltre, aderenti al bisogno di personalizzazione e autonomia dei cittadini – l'“uomo della strada” ma soprattutto i ceti medi riflessivi –, i quali sono disposti a partecipare a condizione di rendere visibile il loro impegno e di contribuire a risolvere pragmaticamente questioni più concrete e circoscritte. Realizzate per lo più a livello regionale e locale – per cui la letteratura scientifica le raggruppa nella formula “*minipublics*” – esse sono attivate, infatti, per trovare soluzioni e dirimere conflitti attuali o potenziali in *ambiti* decisionali che riguardano molto da vicino i cittadini: la tutela ambientale, la riqualificazione urbana, i servizi sociali e sanitari, l'istruzione, lo sviluppo locale, le politiche di bilancio, la sicurezza, le libertà civili, etc.

Principi e procedure. – I nuovi processi partecipativi costituiscono il tentativo di dare una forma procedurale ai principi della “democrazia deliberativa” o, come altri preferiscono dire, della “democrazia fondata su argomenti”, della “democrazia discorsiva” o della “democrazia dialogica”.

La discorsività e la forza degli argomenti migliori. Il principio cardine di questa concezione è la “discorsività” con cui si intende migliorare la qualità delle informazioni, riflessioni, dibattiti e decisioni nella sfera pubblica. Lo scopo dei processi partecipativi non è di rappresentare ciò che gli interpellati credono o auspicano ma elevare il livello di conoscenza dei problemi controversi e delle possibili soluzioni, educando alla cultura del dialogo tra le molteplici e sovente opposte ragioni. Si tratta di mostrare che, avendo la possibilità di approfondire le posizioni con la raccolta di pareri informati, si può raggiungere livelli che assicurano deliberazioni migliori. Se le votazioni (*voting*) fanno valere la “regola della maggioranza”, per cui si aggregano e si contano le preferenze al fine di determinare la posizione vincente, e le negoziazioni (*bargaining*) si svolgono in base al compromesso con cui i partecipanti in maniera consociativa si distribui-

scono la posta in gioco, nelle deliberazioni (*deliberation*) – pur facendo anche ricorso a alla votazione e alla negoziazione –, ciò che è dirimente è la trasformazione delle preferenze iniziali mediante la discussione razionale. Gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, e diventano capaci di scegliere nuove opzioni. La forza persuasiva è data dalla plausibilità delle ragioni con cui gli interlocutori cercano di convincersi circa la validità delle rispettive pretese. È tale plausibilità che distingue il consenso razionale e quello non razionale. Il consenso non può essere il prodotto di fattori esterni alla discussione tra pretese di validità, quali la violenza, l'autorità, l'inganno, etc., sebbene ognuno possa strategicamente rifiutare il confronto e la possibile intesa.

Nelle riflessioni sulla democrazia deliberativa, il tema della “traducibilità” dei principi normativi in procedure assume un rilievo crescente e buona parte delle elaborazioni riguardano la “strutturazione” delle arene deliberative, ossia il contesto regolamentato chiamato *deliberative setting*, in particolare riguardo ai principi di inclusione, trasparenza e imparzialità.

L'inclusività e i metodi di selezione dei partecipanti. Un primo problema riguarda gli “interessi” rappresentati nelle arene deliberative e, quindi, a quali “soggetti” deve essere assicurata la possibilità di essere coinvolti. In ottemperanza ai principi più generali di eguaglianza tra i cittadini e di pluralismo delle posizioni socio-culturali, come principio vale quello di “inclusione”, per cui dovrebbero poter partecipare tutti coloro che sono potenzialmente interessati al tema, intendano discuterne e pronunciarsi. O almeno, si dovrebbe evitare di escludere tutti gli interessi “rilevanti”, cioè coloro che abbiano interessi “diretti”, giuridicamente riconosciuti, pretesivi od oppositivi, oppure “diffusi”, cioè di fatto, sull'oggetto della deliberazione. Al fine di poter effettivamente discutere, però, occorre compiere una significativa limitazione dei potenziali partecipanti, privilegiando o combinando la rappresentazione statistica e la rappresentatività sociale, con la costruzione di un campione e/o l'adesione degli *stakeholders*, cioè di coloro che più di altri sono “portatori di interessi” individuali o di categoria. La scelta di un campione estratto casualmente, più o meno stratificato, dovrebbe favorire una partecipazione ben differenziata di soggetti che, solitamente, non hanno un'opinione specifica preconstituita e privilegia il coinvolgimento di cittadini “comuni”, i cui interessi e punti di vista non hanno frequenti occasioni di poter essere rappresentati nelle istituzioni. Occorre includere i soggetti deboli”, la cui definizione opera-

tiva, però, non è immediata né sul piano sociologico né su quello giuridico. Al contempo, la selezione mirata degli *stakeholders*, invece, assicura la completezza degli interessi e dei punti di vista più organizzati di imprese, associazioni, gruppi di cittadini, comitati locali, movimenti sociali e altre aggregazioni, la cui esclusione priverebbe la deliberazione di *expertise* che possono controbilanciare le interpretazioni dell'apparato istituzionale e rischierebbe di delegittimare dall'esterno l'intero percorso deliberativo. Al contempo, rappresenta una sconfitta il mancato coinvolgimento degli interessi "forti", che hanno già tutti i mezzi, leciti e illeciti, per influenzare le istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e trasparenti e, per tale motivo, sono poco inclini a rendere pubblici i propri interessi. La procedura di composizione dell'arena deliberativa è, quindi, il risultato di negoziazioni e approssimazioni che finiscono per coinvolgere una frazione piccola di coloro a cui era stata attribuita la titolarità di partecipare.

L'accesso e la trasparenza. Le regole dei processi partecipativi riguardano, in secondo luogo, l'accesso alle informazioni sui temi dibattuti e la trasparenza delle fonti e posizioni in campo. Ai partecipanti deve essere assicurata una ripartizione simmetrica delle possibilità di informarsi, in virtù dei principi di eguaglianza e pubblicità. La diffusione di ciò che accade all'interno dell'arena deliberativa, inoltre, deve allargarsi all'esterno, al fine di coinvolgere la popolazione del territorio, impiegando oltre ai tradizionali mezzi di informazione e comunicazione, le nuove tecnologie di *e-democracy*, per quanto ancora oggi, il cosiddetto *digital divide* possa costituire un grave impedimento all'esercizio eguale della cittadinanza attiva.

L'imparzialità delle procedure e il ruolo dei facilitatori. Affinché un processo deliberativo sia credibile è fondamentale che vi sia una condizione di imparzialità tra i diversi punti di vista. A ciascuno partecipante deve essere assicurata una ripartizione simmetrica delle possibilità di influire sul "potere di agenda" ed esporre i propri argomenti in modo eguale agli altri. Il rischio di manipolazione – ascrivibile a chiunque e per ogni scopo, anche se spesso esercitato dai più "forti" – è un grave pericolo per la deliberazione. La possibile manipolazione della volontà dei partecipanti può verificarsi se sono favoriti particolari interessi, posizioni e capacità da parte di chi promuove i processi, ad esempio, orientando la discussione nel modo desiderato, facendo prevalere le proprie fonti, censurando domande e pareri rilevanti. Tanto più che tali esperienze sono il risultato di iniziative *top-down* da parte delle amministrazioni pubbliche, le quali predefiniscono

l'agenda dei problemi, i limiti del dibattito e gli effetti del processo. La disparità di potere è una condizione strutturale dei processi partecipativi. A questa si aggiunge il differenziale in termini di prestigio, risorse economiche e organizzative, capacità di alleanze, etc. tra i cittadini comuni e coloro che partecipano in rappresentanza di interessi organizzati. Per tali ragioni, l'esito dei processi partecipativi potrebbe dipendere dal ruolo esercitato dai professionisti "terzi" e "imparziali" invitati a organizzare la deliberazione. Oltre alla costituzione di comitati di garanzia composti da persone indipendenti e di riconosciuto prestigio, infatti, le arene deliberative prevedono l'assistenza di mediatori o facilitatori professionali che hanno una specifica *expertise* nella mediazione dei conflitti, nella conduzione della discussione, nella gestione di piccoli gruppi, etc. Essi intervengono sin dalla fase preparatoria, contribuendo a disegnare le procedure della partecipazione e a selezionare i partecipanti, coadiuvando tutti i momenti deliberativi fino al momento della loro conclusione. Il loro punto di forza è che si tratta di esperti che non hanno interesse sul merito della posta in gioco, ma che sono responsabili, sul piano professionale, del buon esito del processo di cui diventano perciò i "custodi". La dote del facilitatore è quella di creare le condizioni per il corretto svolgimento di tutte le fasi di un processo partecipativo, al contempo, strutturato e informale, evitando di applicare metodologie *prête a porter*, considerando le specificità del contesto in cui opera e le emergenze della deliberazione.

Efficacia e limiti. – Consideriamo, infine, le questioni dell'efficacia e dei limiti delle decisioni deliberate, solitamente, attraverso votazioni a maggioranze più o meno qualificate. Nel ventaglio delle relazioni tra istituzioni e cittadini, i processi partecipativi si collocano in un paradigma collaborativo che rifiuta posizioni antagoniste o tecnocratiche della politica. In tal senso, intendono "democratizzare la democrazia", ossia essere complementari e non sostitutive rispetto agli istituti della democrazia rappresentativa e all'operato ordinario delle pubbliche amministrazioni. In altri termini, stiamo parlando pur sempre di innesti che mirano ad aprire le politiche del *government* a procedure di *governance* più inclusive. Le arene deliberative non possono ricevere una delega "in bianco" perché difettano di legittimità politica e legalità amministrativa ed è per tale ragione che nella "scala della partecipazione", adottata in forma semplificata dall'Ocse, esse non prevedono un trasferimento pieno di poteri deci-

sionali, ossia un vero e proprio *empowerment* dei cittadini. Ciò implica che le decisioni assunte dalle arene deliberative non possono essere giuridicamente vincolanti per le istituzioni pubbliche. Se una cessione piena di sovranità non è ammissibile, tuttavia, i soggetti politici e amministrativi devono “tener conto” dei risultati dei processi partecipativi e “render conto” delle proposte votate dall’arena deliberativa, motivando pubblicamente le ragioni a favore del loro accoglimento completo o parziale e, a maggior ragione, quelle di un eventuale rigetto. Vale qui un principio di adesione condizionata: “Daremo seguito alle vostre decisioni e, in caso contrario, ci impegneremo a spiegare pubblicamente perché”. Nel quadro di un modello collaborativo, l’efficacia dei processi partecipativi va commisurata alle finalità ed è rispetto ad esse che viene valutata la qualità del percorso e delle proposte deliberate. Se i risultati sono ragionevoli, condivisi e apprezzati dalla cittadinanza è difficile che non incidano, in una certa misura, sulle decisioni assunte dalla pubblica amministrazione.

Rimane il fatto che il futuro della democrazia deliberativa dipende da quella rappresentativa. Senza un miglioramento delle capacità e delle responsabilità del ceto politico, si corre il rischio che le arene deliberative restino dei *forum* di dibattito, in cui si definiscono i problemi e si elaborano soluzioni, ma dalle quali non escono vere e proprie decisioni reali che, invece, sono prese altrove, nei tradizionali circuiti politico-amministrativi.

Participatory processes

Université de Corse “Pascal Paoli”
CORCHIA_L@univ-corse.fr