

*Convegno della Società italiana di scienza politica  
Roma, Università LUISS, 18 settembre 2009*

## **Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa**

Giovanni Moro\*

### *Sommario*

1. Esperimenti democratici
2. La integrazione delle organizzazioni civiche nei processi partecipativi
3. Distonie
4. Divergenze
5. Dimenticanze
6. Deficit
7. Democrazia partecipativa e sussidiarietà circolare
8. La democrazia che c'è

### *1. Esperimenti democratici*

Un po' dappertutto, negli ultimi 10-15 anni, il tema della democrazia partecipativa si è fatto strada nelle preoccupazioni e nelle pratiche dei policy maker, alimentate e spesso innescate da un forte impegno della comunità scientifica nella definizione di teorie e modelli di più forte inclusione dei cittadini nel processo politico al di là del voto, al fine di superare quel deficit democratico delle società contemporanee che porta con sé crisi di legittimazione, sfiducia, calo della partecipazione politica, crescita dell'antipolitica, ecc.

Per comune ammissione quello della democrazia partecipativa rappresenta un campo di ricerca e di azione non univoco né quanto alle basi teoriche né quanto alle concrete pratiche messe in atto. Per ciò che riguarda il primo punto pressoché la intera letteratura scientifica riconosce che si sia di fronte a una costellazione di significati piuttosto che a una teoria univoca, essendovi una divergenza nella stessa identificazione dell'oggetto e degli approcci: tipica è la questione della distinzione-sovrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa e le stesse definizioni concorrenti che ne vengono date (v. ad esempio Allegretti, 2009; Paci, 2008; Bifulco, 2009). Per le pratiche, d'altra

---

\* FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva, e Facoltà di Scienze politiche, Università di Macerata.

parte, la pluralità di forme e procedure è massima, andando da programmi di consultazione del pubblico, ad assemblee deliberative fino alle pratiche di bilancio partecipativo e di progettazione partecipata. Umberto Allegretti (2009) parla al proposito di una “famiglia di pratiche”.

Per ricondurre a unità questa estrema diversità di idee e azioni potrebbe essere utile considerare la democrazia partecipativa come un esperimento, dando a questo termine il significato di *applicazione nella realtà di teorie e modelli al fine di verificarne la consistenza*. In modo più preciso, si potrebbe definire quello della democrazia partecipativa un campo di sperimentazione di forme e procedure di riforma della democrazia volte a includere più strettamente ed efficacemente i cittadini nel processo politico, specialmente con riferimento alla formazione delle policy che investono direttamente le loro vite.

Correndo l'inevitabile ma necessario rischio di fare dei torti, ritengo che sia possibile identificare alcune caratteristiche distintive del modello della democrazia partecipativa, che possono essere considerati risultanti della ricerca scientifica e dell'azione pubblica (o della loro congiunzione) in Italia e in Europa. Questi fattori di identificazione sono i seguenti:

- la democrazia partecipativa si svolge prevalentemente nell'ambito delle politiche pubbliche, derivando la propria legittimazione dai meccanismi rappresentativi e mirando a rafforzarli;
- essa riguarda la fase della definizione delle politiche, in particolare la progettazione e le decisioni su piani, leggi, regolamenti, provvedimenti di quadro, ecc.;
- essa consiste nella inclusione della cittadinanza nel processo di definizione delle policy sulla base del principio di *affectedness* (UNECE, 1998; v. anche Hilson, 2006), secondo il quale tutti i soggetti che sono o possono essere colpiti dagli effetti di una politica devono essere coinvolti non a posteriori ma a priori e in corso d'opera;
- questa inclusione dei cittadini “*affected*” ha come effetto auspicato la qualificazione democratica dell'azione pubblica in termini di processo e/o in termini di prodotto;
- questo effetto è conseguito tramite la definizione di un sistema di norme, procedure, forme e strumenti volti a regolare e facilitare l'accesso ai processi partecipativi.

D'altra parte, da alcuni decenni è presente e in crescita in tutto il mondo il fenomeno plurale dell'attivismo civico: cittadini che si organizzano in una molteplicità di forme, motivazioni, modelli operativi che si distinguono sia dai paradigmi tradizionali di partecipazione politica attraverso i partiti, sia dall'associazionismo corporativo, sia dai più generali fenomeni aggregativi della

società civile, organizzati sulla base del principio di libertà di associazione a fini legittimi ma privati e connessi alla costruzione o all'uso di capitale sociale. Queste organizzazioni infatti (parlo di movimenti, associazioni di advocacy, comunità e cooperative, comitati locali ecc.) da un lato tendono a non partecipare al processo politico o a non esservi ammesse, dall'altro non sono portatrici di interessi di una parte sociale identificabile con i criteri tradizionali, ma piuttosto operano come attori nel ciclo del policy making esercitando poteri autonomi e originali che riguardano la effettiva tutela di diritti, la cura di beni comuni, l'empowerment di soggetti in difficoltà o in emergenza – compiti che hanno a che fare con la cura dell'interesse generale e non con il perseguimento di legittimi interessi privati e che d'altra parte non sono comuni all'intero ambiente dell'associazionismo della società civile (v. Moro, 2005a).

Riprendendo la metafora dell'esperimento, si potrebbe affermare che il fenomeno dell'attivismo civico è anch'esso un esperimento, ma di un tipo diverso da quello della democrazia partecipativa. Esso può ben essere reso dal secondo significato che il vocabolario fissa per il termine “esperimento”: quello di *prova o tentativo*. Tentativo, in questo caso, di riformare, arricchire, integrare o modificare radicalmente i paradigmi tradizionali della democrazia, ma senza che tutto questo discenda da schemi teorici o modelli; piuttosto sulla base degli effetti diretti e indiretti della presenza di nuovi tipi di soggetti nell'arena pubblica, in grado di modificare atteggiamenti e comportamenti degli altri attori che a loro volta modificano il sistema delle relazioni tra di essi (Wildavsky, 1999: 264).

Abbiamo quindi *due fenomeni che possono essere considerati alla stregua di “esperimenti democratici”*: la democrazia partecipativa come esperimento nel senso di applicazione o verifica di modelli e teorie, e la cittadinanza attiva come esperimento nel senso di prova o tentativo. Che cosa hanno a che fare questi due fenomeni?

Semplificando, si può dire che essi si sono incontrati quando, dopo il 1989, il contesto della governance ha preso piede come nuovo *framework* per l'esercizio delle funzioni di *government* e quando le istituzioni, in particolare le amministrazioni pubbliche e i governi locali, si sono trovati a ridisegnare la propria mission in relazione a un nuovo tipo di cittadino, del quale l'attivismo organizzato è una delle espressioni (cfr. Guy Peters, 2001; Bellamy, Warleigh, 2001; Kohler-Koch, 1999; Schmitter, Trechsel, 2004; Zimmer, 2007; Moro, 2002).

Quale sia la relazione tra questi due esperimenti di natura e segno differenti, la democrazia partecipativa e la cittadinanza attiva, è l'oggetto di questo paper. In particolare, la considerazione del significato e dell'impatto che la democrazia

partecipativa ha sulle organizzazioni civiche presenti nell'arena pubblica potrà essere utile a fornire qualche spunto per una riconsiderazione critica del discorso e delle pratiche della democrazia partecipativa, così come hanno preso forma in Italia e nel contesto europeo. Come si vedrà, un rapporto che, alla luce del buon senso, non può apparire che del tutto ovvio, è in realtà lungi dall'esserlo, costituendo questi due esperimenti o universi di difficile integrazione o anche solo di traduzione reciproca. Ciò è del tutto compatibile con il fatto che le organizzazioni di impegno civico usualmente sostengono i programmi di democrazia partecipativa e vi si coinvolgono quando essi hanno luogo.

La letteratura sulla democrazia partecipativa registra la problematicità della inclusione dei cittadini in forma organizzata nei processi partecipativi, sia in termini generali (come se ciò non facesse tornare qualche conto), sia in termini operativi (paragrafo 2). D'altra parte, osservando i processi partecipativi dallo *standpoint* delle organizzazioni civiche, è evidente il carattere alieno che tali processi hanno rispetto al modo di essere e di operare di queste organizzazioni (paragrafi 3 e 4), nonché il potenziale di esclusione che essi hanno nei loro confronti (paragrafo 5). Si tratta di un aspetto specifico dell'esperimento della democrazia partecipativa, il quale si rivolge programmaticamente alla generalità dei cittadini *affected* da specifiche politiche pubbliche, ma che è tuttavia in grado di illuminare alcune criticità di carattere più generale che questo esperimento ha nella sua dimensione europea e italiana (paragrafo 6). Di fronte a tali difficoltà, una riconsiderazione dei due esperimenti alla luce del principio di sussidiarietà "circolare", potrebbe essere utile e opportuno (paragrafo 7), anche al fine di evitare di concentrare in modo esclusivo, e talvolta ossessivo, l'attenzione sulla "democrazia che non c'è", a scapito di quella realmente esistente (paragrafo 8).

In relazione a tutto ciò, i problemi che costituiscono lo sfondo di questo paper sono tre:

- qual è la relazione tra i modelli di democrazia partecipativa e il fenomeno dell'attivismo organizzato dei cittadini nelle politiche pubbliche?
- in che modo essi potrebbero diventare traducibili e confrontabili?
- in che modo potrebbero essere integrati?

Su di essi mi auguro che il paper possa contribuire a gettare maggiore luce.

E' necessario sottolineare che il paper prende in considerazione il tema appena definito con esclusivo riferimento alla situazione italiana ed europea. Ciò soprattutto perchè lo "stile di policy europeo" nei confronti dei cittadini organizzati (cfr. Moro, 2009) dà una decisiva impronta al discorso e alle pratiche di democrazia partecipativa esistenti in Italia e in Europa, per quanto in esse operino le tradizioni anglosassone e latino-americana (v. ad esempio Paci, 2008:

17 ss.), richiedendo pertanto una specifica focalizzazione<sup>1</sup>.

## 2. La integrazione delle organizzazioni civiche nei processi partecipativi

Al contrario di quello che potrebbe apparire alla luce del buonsenso anche colto, il posto e il ruolo dei cittadini in forma organizzata nei processi di policy making partecipativo non è affatto scontato.

Certo, nessuno dei soggetti che si occupano del tema nega che questa presenza sia necessaria e perfino ovvia. Del resto, rivolgendosi la democrazia partecipativa alla cittadinanza in generale, *a fortiori* essa non potrebbe programmaticamente non riguardare anche quella parte di essa che opera nell'arena pubblica o in chiave di produzione di capitale sociale (le organizzazioni della società civile in senso largo), o, in modo più specifico e pregnante, come attori del ciclo del policy making (il più ristretto insieme di organizzazioni di attivismo civico, o di cittadinanza attiva). Questo riconoscimento può riguardare la qualità di attori, necessariamente varia, che una democrazia partecipativa efficace deve avere (Allegretti, 2009); lo status di “parti interessate” (specialmente le più deboli) che queste organizzazioni spesso rappresentano (Bobbio, 2004); ma anche la “democrazia associativa” come una delle possibili forme di democrazia partecipativa (Gelli, Morlino, 2008; ma su questo punto v. più sotto)

Andando al di là di questa affermazione di principio, tuttavia, tale integrazione appare come estremamente problematica. Gli aspetti da considerare al riguardo sono di due tipi, uno di carattere generale e uno di carattere operativo.

Circa gli aspetti di carattere generale, da più parti viene sollevato il problema della rappresentatività di queste organizzazioni rispetto alla cittadinanza in generale, con il rischio correlato che siano gli interessi più forti e meglio organizzati, oppure le *extreme voices* (Fiorina, 1999) a farsi valere a scapito dei soggetti più deboli o al “cittadino medio”. Sono molte le fonti che riflettono su

---

<sup>1</sup>Repertori di esperienze italiane possono essere reperiti, oltre che in Bobbio, 2007a, nel sito delle giornate di lavoro “Governare con i cittadini”, organizzate dal 14 al 16 ottobre 2008 dal Comune di Reggio Emilia in collaborazione con il Formez e il Dipartimento della Funzione pubblica in occasione della Settimana europea della democrazia locale e raccolti in un volume scaricabile dal sito <http://www.democrazia locale.comune.re.it/le-esperienze/VOLUME-CASI-ULTIMO.pdf/view> (ultimo accesso luglio 2009); nel sito della Rete del Nuovo Municipio: <http://www.nuovomunicipio.org/index.htm> (ultimo accesso luglio 2009). Per una tipologia, oltre al già citato Bobbio, si veda invece Moro, 2008. Repertori di esperienze internazionali possono essere consultati in De Sousa Santos, 2003; Fung, Wright, 2003; Green, 2009; Brill, 2004; nonché nel materiale del programma di Civicus sulla *participatory governance*, all'indirizzo web <http://www.civicus.org/pg> (ultimo accesso agosto 2009).

questo tema. Dice ad esempio l'Ocse:

Tuttavia, queste organizzazioni hanno i propri interessi, che non riflettono necessariamente quelli dei cittadini che esse rappresentano. Sarà quindi fondamentale evitare di confondere le organizzazioni, per quanto importanti esse siano, con i cittadini stessi (OECD, 2000: 48).

Massimo Paci (2008: 21 ss.), pur riconoscendo che la partecipazione tramite le organizzazioni di cittadini se “perde qualcosa in termini di rappresentatività sociale nei confronti delle esperienze aperte a tutta la cittadinanza, [tuttavia] guadagna molto in termini di qualità della discussione”, fa propria la opinione della scarsa rappresentanza, della mancanza di una delega esplicita che conduce alla opacità del ruolo di queste organizzazioni e in ultima analisi al rischio che la democrazia dei cittadini individuali venga rimpiazzata di fatto da quella di interessi organizzati. Umberto Allegretti (2009: n. 45) sembra portare alle estreme conseguenze questo ragionamento, affermando che quando la partecipazione si incentra sul rapporto con i cittadini organizzati si è di fronte a una forma diversa (la democrazia associativa), che rischia di sostanzirsi più in concertazione che in partecipazione. Gelli e Morlino (2008) sottolineano che la tendenza alla professionalizzazione e alla specializzazione delle organizzazioni di cittadini non alimenta necessariamente “condizioni di elevata partecipazione politica e sociale”. Tali organizzazioni, inoltre, quando strettamente interrelate alle amministrazioni, rischiano di formare canali preferenziali e favoriti e reti di scambio, costituendo così nuove lobby di privilegiati ed escludendo i cittadini ordinari. Richard Bellamy (2006: 257) parla in proposito di *proxy citizens*, cittadini per procura (v. anche Magnette, 2006: 155-6).

C'è poi una seconda dimensione in cui la integrazione dei cittadini organizzati nei processi partecipativi emerge come problematica. Essa è di carattere operativo e riguarda il processo di selezione dei partecipanti che è insito quasi inevitabilmente nelle pratiche partecipative, vista la impossibilità fisica (senza contare la disponibilità degli interessati) di coinvolgere “tutti i cittadini”, come il modello della democrazia partecipativa richiederebbe – ciò che Luigi Bobbio e Gianfranco Pomatto (2007) chiamano “il paradosso della partecipazione: si ambisce a includere *tutti*, ma di fatto si riesce a concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*”.

In mancanza di un processo di inclusione gestito consapevolmente, il rischio è che a fare da protagonisti siano “quei cittadini che sono già, per inclinazione o esperienza, attivi, competenti, riflessivi o che militano in qualche associazione o in qualche movimento sociale” (ivi). E' il rischio insito nel metodo della “porta aperta”. Per ovviare ai pericoli che esso comporta, vengono identificati altri due metodi: quello della selezione mirata, che porta a creare un microcosmo dell'universo *affected* dall'oggetto del processo partecipativo, e quello della

selezione casuale, che porta a costruire un “minipubblico” che riflette sul piano statistico quello stesso universo. In entrambi i casi, il problema che si cerca di prevenire è quello di una presenza dominante o eccessiva delle forme organizzate di cittadinanza.

A differenza di quanto il senso comune potrebbe pensare, quindi, la comunità degli addetti ai lavori della partecipazione esprime una acuta sensibilità problematica nei confronti della integrazione delle organizzazioni di cittadini nei processi partecipativi. E' utile chiedersi, a questo punto, come le organizzazioni di cittadinanza attiva si relazionino con i processi e le pratiche di democrazia partecipativa. A questo aspetto di importanza cruciale sono dedicati i prossimi due paragrafi.

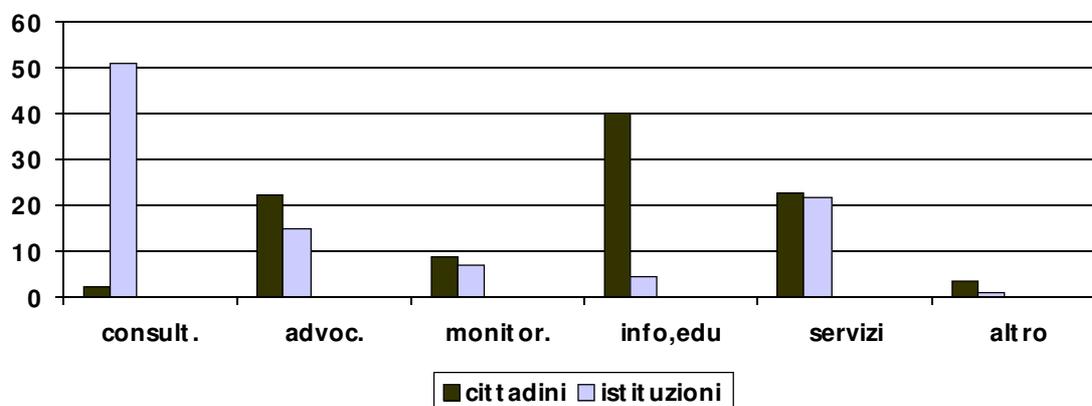
### 3. *Distonie*

Al fine di approfondire sul lato dei cittadini organizzati questo approccio problematico, può essere utile riportare qui alcuni “indicatori di distonia” tra la cittadinanza attiva e i processi di democrazia partecipativa, rilevabili nella ricerca empirica e dalla osservazione della realtà.

Il primo riguarda la divergenza tra le agende e deriva da una ricerca del 2004 sullo stile di policy delle istituzioni nazionali e comunitarie della Unione europea verso le organizzazioni civiche, realizzata da Active Citizenship Network (Moro, 2004). Un esercizio condotto nel corso di questa ricerca è stato quello di comparare le azioni effettivamente realizzate dalle organizzazioni civiche con quelle che le istituzioni presuppongono che esse dovrebbero svolgere. La comparazione ha avuto per oggetto cinque *item*: consultazione e dialogo tra gli stakeholder; advocacy e rappresentanza; monitoraggio e valutazione; informazione, educazione e consulenza; erogazione di servizi. Il risultato è una chiara divergenza tra le azioni delle organizzazioni civiche e le visioni e aspettative delle istituzioni almeno su due punti (v. grafico 1):

- La consultazione e il dialogo tra gli stakeholder sono al più alto livello per le istituzioni e al più basso per le organizzazioni di cittadinanza attiva;
- La informazione, la educazione e la consulenza sono al più alto livello per le organizzazioni civiche e al più basso per le istituzioni.

Grafico 1 – Comparazione tra le attività delle organizzazioni di cittadini e i ruoli per esse previsti dalle istituzioni, con riguardo a consultazione e dialogo tra gli stakeholder; advocacy e rappresentanza; monitoraggio e valutazione; informazione, educazione e consulenza; erogazione di servizi (UE 27 e Turchia).



Fonte: Moro, 2004

Una risposta seppure parziale alla domanda sul perchè le organizzazioni di cittadinanza attiva non svolgano il ruolo che le istituzioni assegnano loro si può trovare nelle risposte a un questionario inviato nel corso della stessa ricerca a leader civici ed esperti, nel quale erano richieste opinioni e valutazioni sul rapporto delle organizzazioni civiche con le istituzioni. Le opinioni e le valutazioni sostenute con maggiore frequenza sono elencate nella seguente tabella.

Tabella 1 – Primi dieci problemi nelle relazioni tra organizzazioni di cittadini e istituzioni pubbliche al livello nazionale menzionate da esperti e leader civici (UE 27 e Turchia)

Problemi	% risposte
Mancanza di fondi pubblici per le organizzazioni civiche	51,4
Mancanza di riconoscimento delle organizzazioni come importanti attori del policy making (in comparazione con sindacati e imprese)	40,9
Difficoltà di accesso ai policy maker; difficoltà di identificazione degli interlocutori a causa della scarsa trasparenza e dei continui cambiamenti degli staff	37,1
Sfiducia e riluttanza, mancanza di considerazione, di rispetto e di pari dignità verso le organizzazioni civiche, al livello nazionale e a quello locale	33,3
Regolazione insufficiente e incompleta	23,8
Tentativo dei governi di “organizzare” le organizzazioni, di controllarle attraverso autorizzazioni ministeriali, polizia o infiltrazione negli organi esecutivi, di esercitare influenza attraverso la legislazione, le regole amministrative e la concessione di fondi	20,0
Povertà di strumenti di comunicazione e di coordinamento	20,0
Paura delle organizzazioni, considerate come causa di problemi e capaci di influenzare le elezioni	19,0

Mancanza di trasparenza, mancanza di informazione sulle leggi, i programmi e i provvedimenti	18,1
Le consultazioni hanno luogo quando le decisioni sono già state prese; le opinioni delle organizzazioni non sono tenute in conto e le decisioni comuni non sono implementate; il governo non ascolta le risposte alle domande che pone	18,1

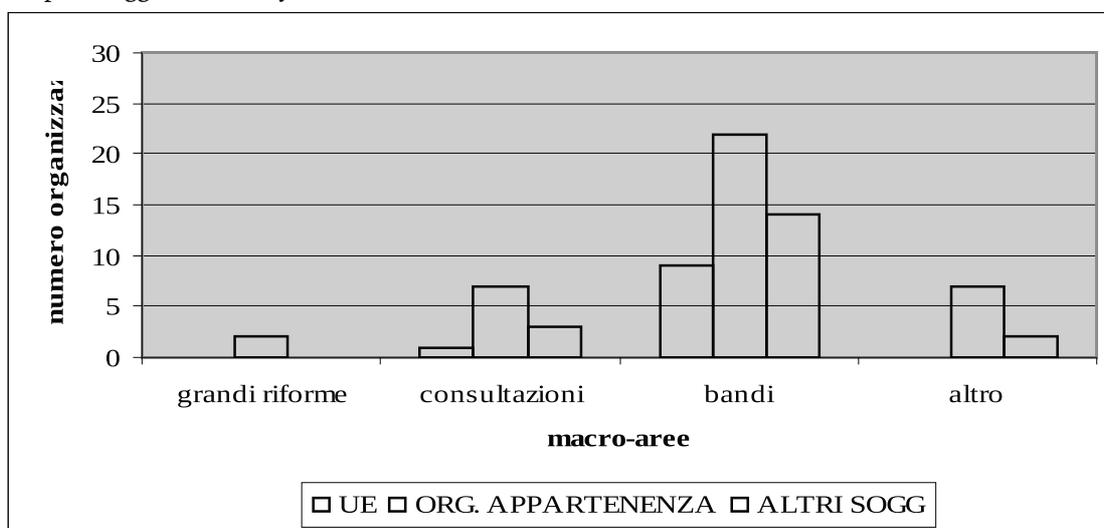
Fonte: Moro, 2004

Come è facile constatare, i fattori che possono essere considerati pertinenti rispetto alla divergenza registrata prima costituiscono un mix tra questioni organizzative e logistiche e atteggiamenti di sfiducia e timore da parte delle istituzioni. Per quanto riguarda specificamente le procedure di consultazione, di esse vengono sottolineati caratteri che le rendono un esercizio superfluo: aver luogo quando le decisioni sono state prese; dare scarso credito alle opinioni delle organizzazioni civiche; non garantire la implementazione dei risultati del processo; non ascoltare le risposte alle domande poste dalle stesse amministrazioni.

Questa distonia tra ciò che le istituzioni responsabili dei processi partecipativi ritengono che le organizzazioni civiche dovrebbero fare, o voler fare, e quello che esse effettivamente fanno, non riguarda solo gli stati nazionali, ma anche le istituzioni comunitarie. Quale secondo indicatore di distonia può quindi essere menzionata la politica della comunicazione della Unione europea. Come è noto, tale politica, a cui è stato dato un notevole impulso dopo il fallimento dei referendum sul trattato costituzionale in Francia e Olanda, presuppone che le organizzazioni di cittadini, operanti a tutti i livelli nella Unione europea, partecipino attivamente al dibattito sul futuro della Unione, in forme più o meno strutturate (Commissione europea, 2006a, b).

Una ricerca condotta in Italia da FONDACA nel 2006 sul ruolo delle organizzazioni di cittadini nei processi di comunicazione della UE (FONDACA 2006), ha dato però risultati su cui è opportuno riflettere. La ricerca comprendeva tra l'altro interviste a un campione di 60 associazioni locali, delle quali un terzo collegate a organizzazioni ombrello nazionali, un terzo a grandi associazioni nazionali e un terzo senza collegamenti. Dalle interviste è risultato che le organizzazioni locali di tutti e tre i tipi ricevono informazioni su temi europei, ma nella maggior parte dei casi queste non riguardano i grandi processi di riforma o le procedure di consultazione, bensì i bandi per il finanziamento di progetti. Ciò è messo in evidenza dalla figura che segue.

Grafico 2 – Numero di organizzazioni locali che ricevono da soggetti esterni informazioni sull’Unione europea e oggetto delle informazioni



Fonte: FONDACA 2006

A riprova del fatto che sono i bandi per il finanziamento di progetti, e non i grandi temi di riforma della Unione o le procedure di consultazione su norme e provvedimenti a essere al centro dell’attenzione delle organizzazioni di cittadini, va menzionato che l’esito delle informazioni ricevute dalle organizzazioni locali è stato per il 66,7% delle organizzazioni rispondenti la partecipazione a progetti europei, per il 27,8% la semplice informazione, per il 13,9% la partecipazione ad eventi e solo per il 2,8% la organizzazione di incontri.

Il problema che emerge da questi dati, che riguardano in questo caso una divergenza circa gli oggetti della interazione rispetto alle attese delle istituzioni, è tanto più serio in quanto la Unione considera “democrazia partecipativa” i processi di consultazione (dialogo civile) ma non la realizzazione di progetti da essa cofinanziati. Questi ultimi invece risultano essere il principale oggetto di comunicazione e di azione delle organizzazioni civiche, oltre che un indiscutibile “valore aggiunto comunitario” per queste organizzazioni.

Un terzo indicatore di distonia su cui è opportuno soffermarsi riguarda le pratiche e si può ricavare da un confronto tra quelli che possono essere definiti repertori di azione rispettivamente della democrazia partecipativa – in questo caso specialmente nella sua forma deliberativa – e della cittadinanza attiva. Per facilitare il confronto nel repertorio dell’azione civica sono state evidenziate in grassetto le azioni almeno in parte sovrapponibili a quelle contenute nel repertorio della democrazia partecipativa.

Tabella 2 - Confronto tra repertori di democrazia partecipativa / deliberativa e azione civica

Democrazia partecipativa	Azione civica (in grassetto le azioni sovrapponibili)
<p><i>Approcci e tecniche per l'ascolto</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Outreach</li> <li>2. Animazione territoriale</li> <li>3. Ricerca-azione partecipata</li> <li>4. Camminate di quartiere</li> <li>5. Punti</li> <li>6. Focus group</li> <li>7. Brainstorming</li> </ol> <p><i>Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. EASW (European Awareness Scenario Workshop)</li> <li>9. Action Planning</li> <li>10. Search Conference</li> <li>11. Planning for Real</li> <li>12. Open Space Technology</li> <li>13. Laboratorio di quartiere</li> <li>14. Incontri di scala</li> </ol> <p><i>Approcci e tecniche per la risoluzione dei conflitti</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. Negoziazione distributiva</li> <li>16. Negoziazione integrativa</li> <li>17. Conflict spectrum</li> <li>18. Processi deliberativi</li> <li>19. Analisi multicriteri</li> <li>20. Giurie dei cittadini</li> <li>21. Bilancio partecipativo</li> </ol>	<p><i>Tecnologie dell'azione diretta</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Carte dei diritti</li> <li>2. Strutture di ascolto, consulenza e assistenza</li> <li><b>3. Monitoraggio e produzione di dati e informazioni</b></li> <li>4. Azioni simboliche</li> <li><b>5. Azioni di sensibilizzazione e informazione</b></li> <li>6. Informazione di prossimità</li> <li><b>7. Gestione dei conflitti</b></li> <li>8. Creazione di nuovi servizi</li> </ol> <p><i>Tecnologie della mobilitazione delle risorse</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Reclutamento</li> <li>10. Raccolta fondi</li> <li>11. Mobilitazione di risorse tecniche</li> <li>12. Raccolta di firme e adesioni</li> <li>13. Boicottaggio</li> <li>14. Raccolta e diffusione di buone pratiche</li> <li>15. Formazione e addestramento</li> <li>16. Creazione di associazioni e network</li> <li>17. Uso civico delle tecnologie dell'informazione</li> <li>18. Uso civico dei media</li> </ol> <p><i>Tecnologie della interlocuzione</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>19. Tavoli di concertazione</b></li> <li><b>20. Accordi di cooperazione</b></li> <li><b>21. Progettazione partecipata</b></li> <li><b>22. Costruzione di partnership</b></li> </ol> <p><i>Tecnologie dell'attivazione delle istituzioni</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>23. Denunce e reclami</li> <li>24. Attuazione degli istituti e delle procedure previsti dalle leggi</li> <li>25. Lobbying</li> <li>26. Azione legale</li> </ol>

Fonti: Bobbio, 2007; Moro, 2005a.

Non è difficile cogliere in questo confronto tra repertori di strumenti una conferma del fatto che i cittadini organizzati “fanno” cose diverse da quelle previste nel modello della democrazia partecipativa. Ciò è dovuto in parte, come vedremo tra poco, al fatto che la democrazia partecipativa è una faccenda di cui sono protagoniste piuttosto le amministrazioni e i loro consulenti che non i cittadini. In questa sede, tuttavia, è rilevante notare conclusivamente la sovrapponibilità solo parziale dei due “esperimenti democratici”, almeno dai tre punti di vista dell'agenda, degli oggetti della interazione e delle pratiche.

#### 4. Divergenze

Gli elementi di distonia riportati sopra possono trovare, se non una spiegazione, per lo meno una più comprensiva giustificazione in un insieme di divergenze tra il nucleo del modello della democrazia partecipativa e il modo di essere e di operare delle organizzazioni di attivismo civico. Cinque di questi elementi di divergenza tra modello e realtà mi sembrano i più rilevanti.

Un primo elemento è che la democrazia partecipativa è in ogni caso il frutto di una iniziativa, o per lo meno di una decisione, delle istituzioni. La cittadinanza attiva, invece, è promossa dai cittadini che si organizzano per difendere una causa connessa all'interesse generale. In altre parole, mentre nella democrazia partecipativa sono per così dire le istituzioni che includono i cittadini nel processo che stanno portando avanti, la cittadinanza attiva è un fenomeno di auto-organizzazione che può o meno incontrarsi con le istituzioni, ma che ha comunque come prospettiva quella della cura dell'interesse generale.

Una seconda divergenza è che la democrazia partecipativa – almeno come tematizzazione – riguarda quasi esclusivamente la fase della formazione delle politiche: messa in agenda, progettazione, decisione. L'azione della cittadinanza attiva, invece, riguarda l'intero ciclo del policy making, comprendendovi anche le fasi della implementazione (a suo modo la più importante) e della valutazione delle politiche.

Quella della democrazia partecipativa, quindi – ecco un ulteriore elemento di scarto – riguarda prevalentemente il dibattito e la discussione, anche nella forma più forte e profonda della deliberazione, mentre per i cittadini organizzati ciò che è al centro è l'azione, anche nella sua forma di azione comunicativa. In concreto, nello schema della democrazia partecipativa i cittadini organizzati siedono a tavoli o intervengono in assemblee e incontri in cui si discute o in vista di ciò mettono a punto loro posizioni e proposte; nella loro dimensione operativa, invece, essi fanno delle cose: ad esempio creare servizi, dare consulenza e informazione, monitorare situazioni e luoghi, interloquire con le autorità pubbliche o con soggetti privati, ecc.

Nel modello della democrazia partecipativa – ecco un ulteriore elemento di divergenza – l'attenzione è focalizzata sugli *output*, ossia sui prodotti: una legge, un provvedimento, un programma di policy. Il fenomeno della cittadinanza attiva, invece, è caratterizzato dall'attenzione agli *outcome*, ossia agli effetti

diretti e indiretti delle politiche. In altre parole, mentre la democrazia partecipativa richiede che un provvedimento venga assunto coinvolgendo in qualche modo le parti interessate, le organizzazioni di cittadinanza attiva sono focalizzate sui risultati da raggiungere o raggiunti da quel provvedimento.

E' infine da menzionare un ultimo elemento di scarto tra il modello della democrazia partecipativa e la esperienza della cittadinanza attiva. Si tratta dell'attenzione che tendenzialmente il modello della democrazia partecipativa dedica al cittadino in quanto individuo. Anche nel caso in cui i protagonisti delle forme di democrazia partecipativa siano organizzazioni, la focalizzazione tende ad essere rivolta agli individui. Il fenomeno della cittadinanza attiva, al contrario, vive di, e si riferisce a, sistemi di relazioni che coinvolgono i singoli cittadini in molteplici modalità, dalle reti di vicinato alle grandi organizzazioni della globalizzazione civica, di azione collettiva.

Si tratta indubbiamente di differenze rilevanti, che rafforzano la impressione di realtà la cui integrazione è tutt'altro che ovvia.

## *5. Dimenticanze*

E' indiscutibile che il modello della democrazia partecipativa miri a coinvolgere la generalità dei cittadini e non debba né possa privilegiare una parte di essi. Ma è indicativo in senso negativo (per lo meno rispetto alle sue ambizioni) che esso sia scarsamente coerente con il modo di essere e di operare di parti rilevanti della cittadinanza, in senso qualitativo ma anche in senso quantitativo non appena si comparino i numeri della cittadinanza attiva non con quelli degli elettori, ma ad esempio con quelli degli iscritti ai partiti che partecipano ai rispettivi percorsi congressuali – v. Cotturri 2003). Un elemento da considerare al riguardo è quanta e quale parte dell'attivismo organizzato dei cittadini nell'arena delle politiche pubbliche risulti tagliata fuori, di fatto o di diritto, dai processi di democrazia partecipativa. E', questo, un ulteriore elemento che va considerato nella tematizzazione del rapporto problematico tra democrazia partecipativa e attivismo civico, oggetto di questo paper. Possono essere menzionate al riguardo due diverse occorrenze.

La prima è quella delle realtà che non interagiscono con le amministrazioni come parti del processo deliberativo, ma piuttosto come interlocutori politici delle istituzioni. E' il caso di buona parte dei comitati locali (ben documentati da della Porta 2004), che instaurano con le amministrazioni relazioni di negoziato, collaborazione o conflitto, ma comunque di interlocuzione politica. E', ad altro

titolo, il caso dei classici movimenti di azione collettiva, i quali esercitano poteri di pressione fondati proprio sulla rendita derivante dal non sedere a qualsivoglia tavolo perché mirano a imporre alle istituzioni la propria agenda. Ed è il caso di quella parte rilevante dell'azione dei movimenti prevalentemente di advocacy che hanno come mission quella di controllare l'attività delle amministrazioni – ad esempio la definizione e l'uso dei budget pubblici – da una posizione di estraneità: *Watchdogs don't deliberate* (Steffek, cit. in Kohler-Koch, 2008). Emblematica, e anche paradossale al riguardo è la vicenda della Direttiva europea sui servizi nel mercato interno, meglio nota come “Direttiva Bolkestein”, sviluppata tra il 2003 e il 2005. In breve, la Direzione generale del Mercato interno della Commissione europea ha escluso le organizzazioni di cittadini dalla consultazione sul provvedimento e queste ultime hanno quindi promosso – esercitando il loro autonomo potere di intervento – una iniziativa volta a far modificare la direttiva del tutto all'esterno del tavolo di consultazione della Commissione. Il risultato, a detta dei protagonisti, è stato migliore di quello che si sarebbe potuto raggiungere accedendo al tavolo, cioè partecipando a quello che nel gergo della politica europea viene chiamato “dialogo civile” (la esperienza è ben documentata da Fazi, Smith, 2006: 62ss.).

La seconda occorrenza è quella che si può osservare in tutte quelle forme di azione civica che, pur riguardando problemi pubblici, non incontrano mai l'attività delle istituzioni. Si tratta ad esempio di quelle situazioni in cui associazioni di utenti aprono un conflitto con i sindacati sulle modalità di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici; o in cui cooperative e comunità realizzano e gestiscono un asilo nido o un doposcuola in un quartiere degradato in cui l'amministrazione è e continua a essere assente; o in cui movimenti ambientalisti promuovono tavoli di discussione e accordo con imprese e sindacati per rendere conciliabili occupazione e sostenibilità ambientale dei processi produttivi; o in cui gruppi e movimenti di base creano e alimentano con proprie risorse legami di cooperazione con realtà di paesi in via di sviluppo del tutto al di fuori e all'insaputa degli attori dell'aiuto pubblico allo sviluppo.

Tutto ciò non deve necessariamente essere ricompreso nel modello della democrazia partecipativa, il quale, pur nella sua natura molteplice, ha chiaramente un altro tipo di mission; ma piuttosto suggerisce cautela sulla potenzialità di riforma generale della democrazia a cui tale modello aspira, a causa della fetta rilevante di partecipazione dei cittadini al governo della società che esso ignora o che non riesce a ricomprendere. Appare perciò dubbio che, come fanno diversi autori (Gelli, Morlino, 2008; Paci, 2008: 14, 21), la “democrazia associativa”, i comitati di cittadini o altre forme di iniziativa civica possano essere *tout-court* classificate come forme di democrazia partecipativa, proprio a causa di questi scarti. Che esse si inseriscano in modo positivo nei

processi partecipativi se e quando ve ne è la opportunità o la convenienza, non toglie che si tratti di un “esperimento democratico” non sovrapponibile allo schema della democrazia partecipativa.

## 6. Deficit

Al di là della non sovrapponibilità, dal confronto tra il modello della democrazia partecipativa e la esperienza delle organizzazioni di cittadini attive nel policy making emergono alcuni elementi critici di carattere più generale del modello della democrazia partecipativa. Su tre di essi mi sembra che sia opportuno soffermarsi brevemente. Si tratta di elementi strutturali, nel senso che essi occorrono anche nel caso in cui il modello sia preso e praticato sul serio e che risponda ai requisiti e agli standard individuati dagli studiosi (v. ad esempio, quelli proposti da Allegretti, s.d.).

Il primo è il fatto che la democrazia partecipativa ha come protagoniste le istituzioni, non i cittadini. Si tratta, cioè, di un programma di attività delle amministrazioni, di cui i cittadini sono beneficiari e parte essenziale, ma non attori primari. Su questo punto la letteratura è univoca, così come lo sono gli stessi programmi e iniziative delle amministrazioni. Del resto, la finalità specifica del modello della democrazia partecipativa è quello di riformare la democrazia attraverso la rilegittimazione delle istituzioni al di là del voto. Sarebbe quindi singolare che le amministrazioni non ne fossero protagoniste. In effetti, quella insita nel modello della democrazia partecipativa è una partecipazione all'attività delle amministrazioni (come esplicitamente dichiarato nei materiali riguardanti la legge sulla partecipazione della Regione Toscana<sup>2</sup> e implicito in ineleganti locuzioni come quella di “cittadinanza amministrativa”, pure utilizzata in diverse sedi). La stessa strumentazione proposta e utilizzata (ad esempio uffici o assessorati per la partecipazione) dice di questa natura amministrativa della democrazia partecipativa.

Un secondo elemento da annotare riguarda la selezione dei soggetti da includere

---

<sup>2</sup> La legge regionale della Toscana è la numero 69 del 27 dicembre 2007 e si intitola “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. Notizie sulle motivazioni che l'hanno determinata, sul processo partecipativo che ha accompagnato la sua elaborazione e sulle esperienze locali che da essa sono derivate sono reperibili nel sito della Regione Toscana, all'indirizzo <http://www.regione.toscana.it/diritti/partecipazione/index.html>. Per le posizioni espresse durante il percorso di elaborazione da organizzazioni civiche, si veda il documento "Il significato della partecipazione" del Consiglio regionale dei consumatori e degli utenti, s.d.; la introduzione di Adriano Amadei, segretario regionale di Cittadinanzattiva, al convegno “La partecipazione per una legge, una legge per la partecipazione”, Firenze 11 ottobre 2007. Sull'argomento ho anche avuto modo di intervistare Paolo Peruzzi, direttore della cooperativa Koinè di Arezzo.

nei processi partecipativi. Malgrado il modello sia orientato alla generalità dei cittadini *affected*, tale selezione – come riconosce con lucidità Luigi Bobbio trattando dei dilemmi della democrazia partecipativa (2006) – è nondimeno inevitabile. Il problema, semmai, è come realizzarla nel modo più soddisfacente o meno insoddisfacente possibile. Ciò tuttavia costituisce in generale un problema rispetto al fine ultimo del modello stesso, proprio perchè esso è concepito come integrazione della democrazia rappresentativa e ha quindi come metro di misura implicito o esplicito l'intero corpo elettorale (e oltre), anche se sotto la specie di quella parte di esso direttamente coinvolto nel problema sul tavolo. Il modello, così, rischia di essere quasi inevitabilmente infedele alle sue promesse. Tutto ciò, nel caso dell'attivismo organizzato dei cittadini, comporta alti rischi di esclusione nel processo di selezione anche a causa delle incertezze e delle ambiguità nella definizione e nell'applicazione dei criteri di rappresentatività (ACN, 2005), chiudendo di fatto a molti una porta che può essere più o meno aperta, ma di cui le amministrazioni tengono strettamente in mano le chiavi. D'altra parte, ridurre tutto ciò che è lasciato o resta fuori della porta a “pura pratica del conflitto” (Allegretti, 2009), non fa che confermare il carattere selettivo del modello.

Il terzo elemento da registrare è il fatto che nel modello di democrazia partecipativa l'intero processo, dalla definizione dell'agenda alla produzione di risultati, è interamente nella disponibilità delle amministrazioni. Il problema, in questo caso, non è quello di un mancato trasferimento di responsabilità dall'amministrazione alla cittadinanza, ma è nella gestione del processo. La definizione dell'agenda è infatti nelle mani dell'amministrazione, o in quanto essa stabilisce di cosa si deve e di cosa non si può deliberare (è il caso anche di molti bilanci partecipativi), o in quanto ha il potere di decidere se ammettere o meno le proposte formulate da soggetti esterni (è il caso di quanto previsto dalla legge regionale della Toscana). La impostazione e la gestione delle procedure e delle attività è anch'essa di competenza delle amministrazioni, direttamente o attraverso proprie agenzie operative. Quanto all'esito, come in tutti i processi di policy making, esso è largamente la risultante dei fattori appena menzionati.

Per quanto riguarda la dimensione comunitaria, gli elementi problematici illustrati qui sono anche più evidenti: al di là delle consultazioni aperte a tutti, specialmente online, ma che sono più che altro una tribuna aperta anche per la mancanza di feedback, sotto la formula del “dialogo civile” si nasconde un coinvolgimento senza alcuna coerenza dei cittadini organizzati – di fatto la “Società civile di Bruxelles” - nella fase di pre-drafting dei provvedimenti e delle politiche, con finalità di ulteriore legittimazione (c'è discordanza di vedute se si tratti di una legittimazione in input, in output o di altro genere) delle istituzioni comunitarie. Ciò malgrado la peculiarità della Unione europea rispetto agli stati nazionali, di avere il coinvolgimento dei cittadini nel policy making come un

proprio elemento essenziale e non un'anomalia o un corpo estraneo difficile da includere nel proprio stile di policy (su tutto questo rinvio a Moro, 2009)<sup>3</sup>.

In tutto ciò, è opportuno ribadirlo, non c'è alcun problema se la democrazia deliberativa è concepita come una strategia di riforma delle amministrazioni e di ricostruzione del loro legame con la cittadinanza – a patto naturalmente che la si pratichi con serietà e credendoci fino in fondo, come peraltro spesso avviene anche in Italia. Se invece ci si attende che la democrazia partecipativa abbia il valore di strategia generale di riforma del rapporto tra cittadini e sistemi democratici, i limiti qui menzionati appaiono ineludibili. Essi infatti, nel loro insieme, mettono da parte o ameno sottovalutano gravemente la stessa circostanza da cui l'esperimento della democrazia partecipativa prende le mosse, ossia il fatto che le società contemporanee sono il luogo in cui è emersa una soggettività politica delle società civili, autonoma dai partiti e irriducibile alla rappresentanza politica, che tra le sue varie espressioni ha anche quella dell'attivismo organizzato dei cittadini. A questo fatto, che naturalmente non è una soluzione ma un problema, il modello della democrazia partecipativa, se elevato al rango di soluzione unica, rischia – senza che nessuno lo voglia realmente – di costituire una risposta escludente e soffocante, in modo simile a quanto avvenne con la cosiddetta “primavera della partecipazione” degli anni '70 (per cui mi permetto di rinviare a Moro, 2007: 53-79), con l'assorbimento delle energie partecipative in procedure e forme burocratiche e infine in terreno di caccia della partitocrazia.

## *7. Democrazia partecipativa e sussidiarietà circolare*

Per tornare all'oggetto di questo paper, ossia la problematica relazione tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini nelle politiche pubbliche, va notato che, non casualmente, nell'universo delle organizzazioni civiche è ricorrente il richiamo al principio di sussidiarietà circolare come framework coerente con il proprio modo di essere e di operare.

Con il termine “sussidiarietà circolare” mi riferisco, utilizzando una proposta

---

<sup>3</sup> Per un quadro delle politiche e delle esperienze europee connesse ai processi partecipativi, si veda ACN, 2005; Allegretti, Herzberg, 2004; CEDAG, 2008; Fazi, Smith, 2006; Kröger, 2008; Moro, 2004 e 2009; Obradovic, 2005; Picchi, 2009; Ruzza, 2004; Taylor, 2009; Warleigh, 2000; Weisbein, 2002; Zimmer, 2004 e 2007; Sintomer, Herzberg, Roewecke, 2008. Sugli esperimenti di democrazia deliberativa in ambito europeo si veda invece Boussaguet, Dehousse, 2008; Kenyon, 2005; nonchè i materiali relativi alle recenti “Consultazioni europee dei cittadini”, realizzate in tutti i paesi dell'Unione in vista delle elezioni del Parlamento europeo del 2009 per iniziativa della Fondazione Re Baldovino: [www.european-citizens-consultations.eu](http://www.european-citizens-consultations.eu) (ultimo accesso agosto 2009).

lessicale di Giuseppe Cotturri (2003), essenzialmente alla definizione del principio di sussidiarietà contenuta nell'art. 118, quarto comma, della Costituzione italiana riformata nel 2001. Esso afferma che la Repubblica favorisce i cittadini singoli o associati nello svolgimento di attività di interesse generale, nel quadro, appunto, del principio di sussidiarietà. Si tratta di una formulazione che risponde a una più larga visione, basata sull'idea del supporto e della cooperazione (sussidiarietà "circolare") piuttosto che a quella tradizionale di una rigida divisione del lavoro tra i soggetti pubblici e sociali (sussidiarietà "orizzontale"). Essa, d'altra parte, riconosce all'attivismo dei cittadini attorno a questioni di interesse generale un rango costituzionale. Tutto ciò non può essere riportato, come fa Allegretti (2009) seguendo Arena (2006), alla dimensione del "fare" (rischiando di ridurre tutto alla erogazione di servizi nel sistema del welfare locale e magari a "sussidi"), alla quale si contrapporrebbe quella del deliberare propria della democrazia partecipativa, giacché anche il deliberare è un agire. Ma, al di là di questa notazione, è utile chiedersi quali siano le ragioni della maggiore pertinenza del principio di sussidiarietà circolare rispetto all'azione civica.

A questo fine, è possibile confrontare democrazia partecipativa e sussidiarietà circolare con riferimento alla esistenza di organizzazioni di cittadinanza attiva come attori del policy making. I termini principali di questo confronto sono sintetizzati nella tabella che segue.

Tabella 3 – *Democrazia partecipativa e sussidiarietà circolare: un confronto*

<b>Democrazia partecipativa</b>	<b>Sussidiarietà circolare</b>
Modello normativo	Modello interpretativo
Partecipazione all'attività istituzionale	Partecipazione al governo della società
Diritto di consultazione	Potere di intervento
Schema bipolare	Network governance
Prospettiva sistemica	Prospettiva operativa

Fonte: adattato da Moro, 2009

La prima differenza che va annotata sta nel fatto che quello della democrazia partecipativa è un *modello normativo*, non nel senso del valore giuridico, ma nel senso che mira a fissare standard di comportamento che i cittadini e le stesse istituzioni devono praticare. L'approccio sussidiario, al contrario, è di tipo *interpretativo*, nel senso che riconosce la qualità di soggetto di rilevanza pubblica (o di rango costituzionale) a chi – come le organizzazioni di cittadinanza attiva – si occupi di questioni di interesse generale con l'intento di portarle a buon fine. La distinzione è di importanza cruciale in generale, ma ha anche un rilievo pratico: ad esempio nel modello partecipativo sono riconosciute con difficoltà attività come quella della organizzazione di servizi o quella dei movimenti sociali (cfr., con riferimento all'Unione europea, Taylor, 2009; Evers, Laville, 2004; Zimmer, 2004; Kendall, 2001; Ruzza, 2004), mentre l'approccio della

sussidiarietà circolare le ricomprende.

La seconda differenza è forse la più importante ed esplicativa. Con il modello della democrazia partecipativa i cittadini vengono in sostanza chiamati a *partecipare all'attività delle istituzioni*, come ad esempio quella di discutere un provvedimento in corso di formazione. L'approccio della sussidiarietà circolare, invece, riguarda la *partecipazione al governo della società*. Nel modello della democrazia partecipativa ciò a cui i cittadini prendono parte è la produzione di output migliori da parte delle istituzioni; nell'approccio della sussidiarietà circolare, invece, essi concorrono a far sì che le questioni di rilevanza pubblica siano gestite in modo più efficace e che l'interesse generale sia curato meglio, ma non necessariamente attraverso la produzione di provvedimenti o azioni di tipo politico-amministrativo.

Una differenza ulteriore è che la democrazia partecipativa si basa sul diritto di *consultazione* delle "parti interessate" da un provvedimento o da una politica. La cittadinanza attiva, invece, si basa sul potere di *intervento*: quando un diritto è violato, un bene comune minacciato, o un gruppo di cittadini è in condizioni di debolezza, le organizzazioni civiche intervengono con riferimento alla situazione (su questo, v. anche Beck e Grande, 2006: 294).

C'è poi una differenza che riguarda il sistema di relazioni tra i soggetti coinvolti nei processi partecipativi. Nel modello partecipativo queste relazioni restano di tipo *bipolare*, con le istituzioni in posizione preminente rispetto a tutti gli altri soggetti (Kohler-Koch, 1999). Nell'approccio della sussidiarietà, invece, le relazioni sono di tipo *circolare*, o se si preferisce di rete (è il tema della *network governance* – v. ad es. Beck, Grande, 2006: 93-94; Hilson, 2006: 65-66), nel senso che l'azione di governo non deve necessariamente prendere avvio o concludersi nell'alveo della dimensione istituzionale, e nel senso che le relazioni tra i soggetti coinvolti non sono univoche ma complesse.

Infine, la democrazia partecipativa è comprensibilmente guidata da un *approccio sistemico*, nel senso che l'attenzione è rivolta all'insieme delle relazioni tra i soggetti coinvolti, alle procedure, alle competenze e alle prerogative dei diversi attori, alla coerenza di quanto si fa con quanto è stabilito da normative o disposizioni di rango superiore. Il fenomeno della cittadinanza attiva, invece, è guidato da un *approccio operativo*, nel senso che l'attenzione è dedicata a ciò che deve accadere e a ciò che è necessario fare perché qualcosa accada.

E' significativo che molte esperienze di interazione tra amministrazioni e cittadinanza organizzata si svolgano già nel quadro del principio di sussidiarietà: tra queste quelle recentemente studiate da Massimo Paci sulla definizione dei

piani di zona del sistema locale dei servizi sociali, non a caso nel quadro di una legge (la 328/2000) che a tale principio si ispira esplicitamente (Paci, 2008) e quelle riguardanti le politiche locali della sicurezza (FONDACA, 2009). Particolarmente rilevante al riguardo è la esperienza dell'Audit civico, un programma di verifica, valutazione e miglioramento della qualità dei servizi pubblici realizzato negli ultimi 10 anni per iniziativa di Cittadinanzattiva prima nelle strutture sanitarie e poi in altri servizi in collaborazione con centinaia di amministrazioni e con il coinvolgimento come *auditor* di cittadini volontari, che è di recente diventato la base della elaborazione e della sperimentazione di programmi di “valutazione civica”, promosso dal Dipartimento della funzione pubblica in partnership con il movimento<sup>4</sup>.

Questa evidente, maggiore sintonia dell'esperienza dell'attivismo organizzato dei cittadini con il framework della sussidiarietà circolare non implica necessariamente la ricerca di una composizione o di una integrazione di esso con il modello della democrazia partecipativa. Può essere invece, più semplicemente, il punto di riferimento per una riflessione sul modo in cui la democrazia partecipativa viene pensata e praticata in Italia e in Europa, al fine di farne una strategia più efficace di ricostruzione dei legami tra cittadinanza e istituzioni pubbliche.

## 8. Conclusioni: la democrazia che c'è

Qualche anno fa, un valente storico dell'Università di Firenze, Paul Ginsborg, ha pubblicato un libro dal titolo *La democrazia che non c'è* (Ginsborg 2006). La tesi centrale del libro è che la parte più importante della democrazia è, appunto, quella che non c'è, ovvero una effettiva, concreta e realmente influente partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. Secondo l'autore inglese la soluzione di questo problema sta nella invenzione di forme e pratiche che combinino la democrazia rappresentativa con quella partecipativa, includendo i cittadini nei processi di definizione delle scelte pubbliche e dando ad essi un ruolo pregnante. Naturalmente non si può non condividere la opinione di Ginsborg né dissentire dalla soluzione da egli proposta. Il punto è piuttosto la tendenza, particolarmente evidente in Italia, a sottovalutare se non a svalutare tutto ciò che invece esiste effettivamente nella vita democratica delle società contemporanee. Questa sottovalutazione o svalutazione colpisce non solo l'azione delle amministrazioni pubbliche che pure nel corso dell'ultimo quindicennio

---

<sup>4</sup> Per l'esperienza dell'audit civico si veda Lamanna, Terzi, 2005; per quanto riguarda il programma sulla valutazione civica ho avuto modo di consultare il documento Dipartimento della funzione pubblica-Presidenza del Consiglio dei ministri, Cittadinanzattiva, “Valutazione civica nelle scuole e nei comuni. Istruzioni per l'uso”, 2009.

hanno messo mano a una ridefinizione del proprio rapporto con i cittadini anche sul piano operativo (cfr. Moro, 2008), ma anche e soprattutto l'azione dei cittadini organizzati in gruppi, comitati, movimenti e associazioni che, al di fuori dei canali tradizionali della rappresentanza politica e al di là dei modelli di azione del paradigma corporativo, agiscono in tutto il mondo da non meno di quattro decenni come attori del policy making.

Per semplificare, si tratta di prendere più sul serio la democrazia che c'è, anche nel caso in cui la sua esistenza non faccia tornare alcuni conti e costituisca un fatto che stenta a conformarsi al suo concetto.

L'esperimento della democrazia partecipativa è sicuramente una parte rilevante della democrazia che c'è. Tuttavia la sua evidente natura di esperimento di laboratorio suggerisce cautela nel considerarlo come via maestra per la riforma della democrazia. Quest'ultima, infatti, si sta probabilmente già svolgendo in una molteplicità di forme (di “democrazia mista” - Cotturri, 2009), in cui le autonome iniziative civiche si affiancano a, e talvolta ma non necessariamente si incontrano con, i percorsi partecipativi promossi dalle amministrazioni pubbliche.

L'esperimento della cittadinanza attiva – per la sua diversa natura di esperimento sul campo – è appunto uno dei fenomeni che concorrono a questa riforma. Esso non ha in sé le caratteristiche di un modello, e questa è forse la sua principale ragione di interesse: non postulare la esistenza di una specie di *homo decoubertinianus*, dedito alla partecipazione come esercizio di virtù civiche (su questo si veda la graffiante parabola dei “Signori Cittadino Modello” di Aaron Wildavsky, 1999: 256-7), ma dare spazio a uno dei modi più inattesi di essere *homo faber* nelle democrazie contemporanee. Tenerne maggiormente conto non può che essere un vantaggio anche per l'esperimento della democrazia partecipativa.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ACTIVE CITIZENSHIP NETWORK (ACN) (2005), "Participation in Policy Making: Criteria for the Involvement of Civic NGOs", paper.

ALLEGRETTI G., HERZBERG C. (2004), "Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo", Transnational Institute - *New Politics Project Working Paper*, August 2004.

ALLEGRETTI U. (s.d.), "La democrazia partecipativa nella 'società liquida' e nella crisi della democrazia", paper.

ID. (2009), "Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione", Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009.

ALLEGRETTI U. (2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti", paper.

ARENA G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Bari.

BECK U., GRANDE E. (2006), *L'Europa cosmopolita*, Carocci, Roma.

BELLAMY R. (2006), "The Democratic Limits of EU Citizenship", in BELLAMY, CASTIGLIONE, SHAW (2006), pagg. 238-265.

BELLAMY R., CASTIGLIONE D., SHAW J. (a cura) (2006), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, Palgrave Macmillan, London.

BELLAMY R., WARLEIGH A. (a cura) (2001), *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, London & New York.

BIFULCO R. (2009), "Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa", relazione al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009.

BOBBIO L. (a cura di) (2007), "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", paper.

ID. (2006), "Dilemmi della democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, n. 4.

BOBBIO L., POMATTO G. (2007), "Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche", rapporto di ricerca.

BOSETTI G., MAFFETTONE S. (a cura di) (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma.

BOUSSAGUET L., DEHOUSSE R. (2008), "Lay's people Europe: A Critical Assessment of

the First EU Citizen's Conferences", *European Governance Papers*, n. C-08-02.

BRILL I. (2004), "Participation in Policy Making: Criteria for the Selection of Civic NGOs. Latin American Report", Active Citizenship Network, paper.

CEDAG (2008), *Guide européen pour le dialogue civile. Collecte de bonnes pratiques dans les anciens, récents et nouveaux pays de l'Union européenne*, Edition du centre de ressource de l'Agence Provençale pour une Economie Alternative et Solidaire, s.l.

CLAD (2009) "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, 25-26 giugno 2009.

COLOMBO A. (2004), *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Vita e Pensiero, Milano.

COMMISSIONE EUROPEA (2006a), Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo: "Il periodo di riflessione e il Piano D", Bruxelles, 10.5.2006, COM(2006) 212 definitivo.

ID. (2006b), Libro bianco su una politica europea di comunicazione, Bruxelles, 1.2.2006, COM(2006) 35.

COTTURRI G. (2009), "Democrazia mista. Verso un modello evoluto di democrazia", in [www.labsus.org](http://www.labsus.org) (ultimo accesso 30 aprile 2009).

ID. (2005), "La democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, n.1/2005, pp.27-40.

ID. (2003), *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma.

DELLA PORTA D. (a cura) (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

DEMOCRAZIA E DIRITTO (2006a), *Democrazia partecipativa*, 3/2006.

ID. (2006b), *Ancora di democrazia partecipativa*, 4/2006.

EVERS A., LAVILLE J.L. (a cura di) (2004), *The Third Sector in Europe. Globalization and Welfare*, Edward Elgar, Cheltenham.

DE SOUSA SANTOS (2003), *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta edizioni, Troina.

FAGOTTO E. (2009), "Le basi della democrazia deliberativa", in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 15 giugno 2009.

FAGOTTO E., FUNG A. (2006), "The British Columbia Citizens' Assembly", paper.

FAZI E., SMITH J. (2006), *Civil Dialogue. Making it work better*, EU Civil Society Contact Group, paper.

FIORINA M. (1999), "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement", in Skocpol T., Fiorina M. P., pagg. 395-426.

FONDACA (2009), "Le risorse civiche per la sicurezza urbana", report.

FONDACA (2006), "Il ruolo delle organizzazioni civiche nei processi di comunicazione della Unione europea", paper.

FUNG A. (2003), "Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities", in *Annual Review of Sociology*, n. 29, pagg. 515-539.

FUNG A., WRIGHT E. O. (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London.

ID. (1999), "Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction", paper.

GBIKPI B. (2005), "Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?", in *Stato e mercato*, n. 73/05, pagg. 97-130.

GELLI F., MORLINO L. (2008), "Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie", paper presentato al convegno annuale della SISP, Pavia, 4-6 settembre 2008.

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

GREEN D. (2009), *Dalla povertà al potere. Come la cittadinanza attiva e gli stati efficaci possono cambiare il mondo*, Altraeconomia e Terre di Mezzo, Milano.

GUY PETERS B. (2001), *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Lawrence.

HABERMAS J. (1997), *Fatti e norme*, Guerini e Associati, Milano.

HARLOW C. (1999), "Citizen Access to Political Power in the European Union", *European University Institute, Working Paper RSC No. 99/2*.

HILSON C. (2006), "EU Citizenship and the Principle of Affectedness", in BELLAMY R., CASTIGLIONE D., SHAW J. (2006), pagg. 56-74.

KENDALL J. (2001), "The third sector and the development of European public policy: Framework for analysis?", *London School of Economics Civil Society Working Papers*, n. 19.

KENDALL J., ANHEIER H.K. (1999), "The third sector and the European Union process: an initial evaluation", in *Journal of European Public Policy*, n. 6:2, pp. 283-307.

KENYON W. (2005), "A Critical Review of Citizen' Juries: How Useful are they in Facilitating Public Participation in EU Water Framework Directive?", in *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 48, n. 3, pp. 431-443.

KOHLER-KOCH B. (2008), "Civil Society and Representation: Is there a Hole in the Whole?", paper presented at the CONNEX workshop on Representation, EUI Florence, 23-24 April 2008.

ID. (1999), "Europe in Search of Legitimate Governance", *ARENA Working Papers*, WP 99/27.

KRÖGER S. (2008), "Nothing but Consultation: The Place of Organized Civil Society in EU Policy-Making across Policies", *European Governance Papers*, C-08-03.

LAMANNA A., TERZI A. (2005), "La valutazione civica della qualità e della sicurezza nelle strutture sanitarie: i programmi Audit civico e Ospedale sicuro", in Banchieri G. (a cura), *Confronti: pratiche di benchmark nella sanità pubblica italiana*, Italtpromo, Roma.

LEWANSKI R. (2007), "La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica", in *Aggiornamenti sociali*, n. 12, pagg. 1-12.

MAGNETTE P. (2003), "European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?", in *Political Studies*, vol. 51, pagg. 1-17.

ID. (2006), *Le régime politique de l'Union européenne*, Sciences Po Le Presses, Paris.

MORO G. (2002), "The Citizen Side of Governance", in *The Journal of Corporate Citizenship*, n. 7, pp. 18-30.

ID. (2004), *Le istituzioni pubbliche di fronte alle organizzazioni civiche. Una ricerca sulle politiche pubbliche verso l'attivismo civico in Europa*, Active Citizenship Network, Roma.

ID. (2005a), *Azione civica*, Carocci, Roma.

ID. (2005b), "Citizens' Evaluation of Public Participation", in OECD (2005), pagg. 109-126.

ID. (2007), *Anni Settanta*, Einaudi, Torino.

ID. (2008), "Cittadini e pubbliche amministrazioni: diritti, poteri, strumenti", in Fornez, *Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con raccomandazioni*, volume IV - Cittadinanza amministrativa, Fornez, Roma 2008, pagg. 47- 88.

ID. (2009), *Cittadini in Europa*, in uscita presso Carocci, Roma.

OBRADOVIC D. (2005), "Civil and Social Dialogue in European Governance", *NewGov paper*, 24-D1.

OECD (2005), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD, Paris.

- ID. (2000), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paris.
- ID. (2003), *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*, OECD, Paris.
- PACI M. (a cura) (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.
- PICCHI M. (2009), “Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa”, in DEPLANO G. (a cura), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone.
- RETE DEL NUOVO MUNICIPIO (s.d.), “Carta del nuovo municipio”, paper.
- ROFFIAEN C. (2003), “Rethinking the Principle of Subsidiarity. Towards a New Framework for Citizen Participation in European Policy Making”, Active Citizenship Network, paper.
- RUZZA C. (2004), *Europe and Civil Society. Movement Coalitions and European Governance*, Manchester University Press, Manchester.
- SCHMIDT V. (2006), *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHMITTER P. C., TRECHSEL A. H. (a cura) (2004), *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- SINTOMER Y., DE MAILLARD J. (2007), “The limits to local participation and deliberation in the French ‘politique de la ville’”, *European Journal of Political Research*, 46, pagg. 503–529.
- SINTOMER Y., HERZBERG C., ROECKE A. (2008), *Les budgets participatifs en Europe*, La Decouverte, Paris.
- SKOCPOL T., FIORINA M. P. (a cura) (1999), *Civic Engagement in American Democracy*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- SMISMANS S. (2006), “Reviewing normative theories on civil society participation”, NewGov, paper.
- STEYAERT S., LISOIR H. (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioner’s manual*, King Baudouin Foundation and Flemish Institute for Science and Technology Assessment, Brussels.
- TAYLOR M. (2009), “Civic Cultures and Democratic Participation: Citizen Participation in Policy Making”, paper presentato alla conferenza di CINEFOGO su “Social Rights, Active Citizenship and Governance in the EU”, Bruxelles, 17-18 marzo 2009.
- UNECE (1998), *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Århus, Danimarca, 25 giugno 1998.

WARLEIGH A. (2000), "The hustle: citizenship practice, NGOs and 'Policy Coalitions' in the European Union – The cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing", in *Journal of European Public Policy*, n. 7:2, pagg. 229-43.

WARREN M., CASTIGLIONE D. (2004), "The Transformation of Democratic Representation", in *Democracy and Society*, Center for Democracy and the Third Sector, Georgetown University, n. 2.

WEISBEIN J. (2002), "Le lobbying associatif à Bruxelles entre mobilisations unitaires et sectorielles", *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 9, n° 1, 2002, pagg. 79-98.

WILDAVSKY A. (1993), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Transaction Publishers, New Brunswick.

ZIMMER A. (2004), "Brussels Civil Society", Westfälische Wilhelms-Universität, Institut für Politikwissenschaft, paper.

ID. (2007), "Governance and Civil Society", Working Paper.

ZOLA D. (2009), "Meriti e dilemmi della democrazia deliberativa", in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 27 luglio.