

LE LETTERE  
UNIVERSITÀ

# *Zoon politikon 2010*

## II

Politiche sociali e partecipazione  
*On Social Policy and Participation*

*A cura di*  
Mario Aldo Toscano

---



Le Lettere  
John D. Calandra Institute

LE LETTERE/UNIVERSITÀ • LXI

*Sezione* Scienze sociali  
diretta da Mario Aldo Toscano

COMITATO SCIENTIFICO

*Richard D. Alba*, City University of New York, USA

*Andrea Borghini*, Università di Pisa, Italy

*Francesco Fistetti*, Università di Bari, Italy

*Marco Martiniello*, CEDEM, Université de Liège, Belgium

*Vincent N. Parrillo*, William Paterson University, NJ, USA

*Otthein Ramstedt*, Universität Bielefeld, Germany

*Mario Aldo Toscano*, Università di Pisa, Italy

*Zoon politikon 2010*

II

Politiche sociali e partecipazione  
*On social policy and participation*

*a cura di*

Mario Aldo Toscano

Le Lettere  
John D. Calandra Institute

Co-edition:

John D. Calandra Italian American Institute  
Queens College, CUNY, New York

Copyright © 2010 by Casa Editrice Le Lettere – Firenze

ISBN 978 88 6087 406 1

[www.lelettere.it](http://www.lelettere.it)

## INDICE

PENSARE LA SOCIETÀ - II di <i>Mario Aldo Toscano</i> .....	p. 9
Sezione I <i>WELFARE</i> COME PROGETTO E COME METODO .....	» 21
Capitolo I PROSPETTIVE POST-MODERNE SUL <i>WELFARE STATE</i> di <i>Alberto Massera</i> .....	» 23
Capitolo II IL VOLONTARIATO OLTRE IL <i>WELFARE STATE</i> di <i>Andrea Salvini</i> .....	» 41
Capitolo III SERVICE-USER ORGANISATIONS AND THE SIGNIFICANCE OF THE VOLUNTARY SECTOR IN SCANDINAVIA di <i>Anders Johan W. Andersen</i> .....	» 57
Capitolo IV IL TERZO SETTORE OSTACOLA O FAVORISCE LA PARTECIPAZIONE? di <i>Matteo Villa</i> .....	» 75
Capitolo V VOLONTARIATO E COESIONE SOCIALE di <i>Dania Cordaz</i> .....	» 93
Capitolo VI PROFILI DEL VOLONTARIO. NUOVE DIREZIONI DELLA GRATUITÀ di <i>Irene Psaroudakis</i> .....	» 111

Capitolo VII LA CITTADINANZA SOCIALE TRA SFIDE EUROPEE E DINAMICHE TERRITORIALI di <i>Rachele Benedetti</i> .....	p. 125
Capitolo VIII IL TENORE DI VITA TRA BENESSERE E LIBERTÀ di <i>Elisa Matutini</i> .....	» 141
Capitolo IX MEDIAZIONE FAMILIARE E DEMOCRAZIA di <i>Franca Settembrini</i> .....	» 155
Sezione II LE VIE DELLA PARTECIPAZIONE .....	» 173
Capitolo X DAL <i>DEFICIT</i> DEMOCRATICO ALLA SOCIETÀ PARTECIPANTE. ELABORAZIONI EUROPEE di <i>Silvia Cervia</i> .....	» 175
Capitolo XI SCENARI DELLA PARTECIPAZIONE POLITICA LOCALE di <i>Luca Corchia</i> .....	» 193
Capitolo XII AN ITALIAN-AMERICAN IMMIGRATION EXPERIENCE AND DEMOCRATIC PARTICIPATION di <i>Regina E. Silletti</i> .....	» 213
Capitolo XIII ISTITUZIONI E PRATICHE LINGUISTICHE. PER UNA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA di <i>Antonella Cirillo</i> .....	» 227
Capitolo XIV <i>SOCIAL NETWORK</i> COME “SISTEMI EMERGENTI” DI DEMOCRAZIA NON DELEGATA di <i>Giuseppe Gaballo</i> .....	» 239
Capitolo XV TORNARE SULLA COMUNITÀ. PROSPETTIVE TRA REALE E VIRTUALE di <i>Annalisa Buccieri</i> .....	» 253

Capitolo XVI LA FABBRICA DEL CONSENSO. DALLA “GUERRA DEI SOGNI” AL “DELITTO PERFETTO” di <i>Stefano Alpini</i> .....	p. 261
Capitolo XVII L’ITALIA ALLA PROVA DELLA SOCIETÀ DELLA CONOSCENZA di <i>Gerardo Pastore</i> .....	» 277
Capitolo XVIII QUALE CONDIVISIONE DEI BENI CULTURALI? di <i>Elena Gremigni</i> .....	» 291
Sezione III NUOVI DILEMMI DELLA CITTÀ E DEL LAVORO .....	» 305
Capitolo XIX <i>NIGHT TIME ECONOMY</i> TRA SICUREZZA E CONFLITTO di <i>Carla Izzi</i> .....	» 307
Capitolo XX ASPETTI DELLA MARGINALITÀ URBANA CONTEMPORANEA di <i>Sonia Paone</i> .....	» 317
Capitolo XXI THE SOCIAL CONSTRUCTION OF GENDER. LIMITS WOMEN’S ENTREPRENEURIAL ACHIEVEMENT di <i>Karin Loscocco</i> .....	» 331
Capitolo XXII EXISTENTIAL DAMAGES. WORKPLACE HARASSMENT AND LEGAL COMPENSATION IN NORTHERN ITALY di <i>Noelle Molé</i> .....	» 345
GLI AUTORI .....	» 357



## Capitolo XI

### SCENARI DELLA PARTECIPAZIONE POLITICA LOCALE

di *Luca Corchia*

Quasi tutti i paesi europei hanno conosciuto nel corso degli ultimi decenni una stagione di riforme nel sistema politico e nella pubblica amministrazione, in particolare negli enti locali<sup>1</sup>. L'estensione, l'intensità e la direzione dei cambiamenti sono dissimili per condizioni strutturali e contesti più contingenti. Nondimeno vi sono alcune finalità comuni che richiamano la necessità di adeguare le formule organizzative e gli interventi pubblici alle esigenze dei nuovi tempi.

I nodi problematici riguardano le relazioni tra la pubblica amministrazione e i cittadini; un rapporto complesso che comprende molteplici connotazioni di ruolo. Infatti, nei confronti del sistema pubblico, il cittadino è utente, finanziatore, elettore, contribuente, consumatore, e pertanto, in queste molteplici sembianze, capace di influire sulle decisioni; mentre, nei riguardi dei cittadini, le istituzioni sono erogatori di servizi, ordinamenti a tutela di interessi generali, organizzazioni

---

<sup>1</sup> La nostra attenzione si sofferma qui sulle attività di partecipazione attivate nei Comuni e nelle Province anche se comunemente sarà impiegato il termine "amministrazioni pubbliche". L'art. 1, c. 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ricomprende con il termine "amministrazioni pubbliche" «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale».

finalizzate all'attuazione delle *policies*, principali referenti per la soluzione di problemi collettivi, luoghi di mediazione e di costruzione di significati sociali condivisi, soggetti che declinano l'idea di comunità e ne realizzano i valori distintivi. In tale rapporto, i temi della comunicazione e della partecipazione suscitano particolare interesse.

La comunicazione istituzionale e le pratiche partecipative non sono mai state estranee agli enti locali; tuttavia, negli ultimi decenni si assiste a un proliferare di esperienze, certo, differenti per localizzazione geografica, livello territoriale, ambiti tematici, strategie e strumenti attuativi ma tutte accomunate dall'intento di ricomporre la distanza che separa le istituzioni dai loro cittadini nel governo della *res publica*<sup>2</sup>. L'attivazione e il potenziamento di modalità di comunicazione e partecipazione con e dei cittadini devono promuovere la responsabilizzazione di entrambe le parti e generare un circolo virtuoso che dovrebbe assicurare una maggiore tutela dell'interesse generale<sup>3</sup>.

La strada della partecipazione può rappresentare la risposta delle pubbliche amministrazioni alla crescente domanda di apertura ed efficacia; un'istanza di razionalità amministrativa e legittimità politica che deve essere ricompresa nella prospettiva pluri-decennale dei logorati rapporti tra le classi dirigenti e i cittadini nel nostro paese. Gli enti locali, infatti, cercano di ristabilire un canale comunicativo con i cittadini e danno vita a processi di partecipazione civica, anche perché le istituzioni rappresentative e, in particolare, i partiti politici non svolgono più, pienamente, un ruolo di intermediazione sociale. Dovendo ricercare i motivi di tali interventi emerge, infatti, la crescita esponenziale di conflitti territoriali che ormai sfuggono al controllo politico-amministrativo e richiedono nuove forme di *governance*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> L. Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Dipartimento di Studi Politici, Torino 2007, p. 11.

<sup>3</sup> Cfr. R. Grandi, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma 2002<sup>2</sup>, p. 54. Tale duplice effetto positivo – miglioramento dei servizi pubblici e promozione di una cittadinanza responsabile – è stato giustamente al centro della loro comunicazione *Per saperne di più* che Franca Faccioli e Barbara Mazza hanno svolto a “Gli Stati generali della comunicazione pubblica”, Bologna 2008.

<sup>4</sup> Sul tema della partecipazione politica e sociale da una prospettiva attenta anche ai “repertori d'azione orientati alla protesta” si è costituito recentemente un progetto editoriale intorno alla rivista *Partecipazione e Conflitto*, edita da FrancoAngeli e promossa da eminenti studiosi, quali Luca Altieri, Massimiliano Andretta, Adriano Cirulli, Fabio De Nardis, Francesca Forno, Lorenzo Mosca, Gianni Piazza, Luca Raffini, Si-

### 1. *La disgregazione della sfera pubblica politica*

Discutendo di cittadinanza non è possibile prescindere da tendenze di lungo periodo che incidono sulla cultura politica e che in Italia hanno prodotto effetti particolari in ragione della specificità nazionale. Sul versante della sfera pubblica politica, la crisi dei partiti, a lungo egemoni nella rappresentanza e nella partecipazione dei cittadini, è coincisa con manifestazioni civiche inedite nell'esperienza italiana e di cui si dovrà valutare la capacità di rigenerare un campo democratico inaridito. A partire dalla fine degli anni '70, si assiste a un declino dei tradizionali soggetti pubblici, la cui stessa diffusione sul territorio diminuisce gradualmente in maniera significativa. I partiti politici, ma anche le associazioni di categoria, non hanno più la precedente centralità nella mediazione sociale, raccogliendo le istanze della società civile e indirizzando i processi decisionali delle amministrazioni pubbliche. Si verifica una sorta di "autoriferimento" delle classi dirigenti, a cui corrisponde una "ricaduta nel privato" dei cittadini, ossia il prevalere di comportamenti orientati alla realizzazione personale nelle sfere familiari, amicali e professionali.

Il "rattrappimento" della funzione integrativa del sistema politico ha determinato, da un lato, la difficoltà degli enti locali a gestire direttamente il dissenso che la cittadinanza (o parte di essa) esprime quando si presentano attività (o inattività) pubbliche che sono percepite come un danno e, d'altro lato, il venir meno di un'"agenzia" che raccoglieva preventivamente bisogni e proposte rilevanti sul territorio migliorando l'operato della pubblica amministrazione e accrescendo il consenso riconosciuto al ceto politico<sup>5</sup>. Come ha precisato Michele Salvati, la crisi della militanza nei partiti politici – il "ponte" fra popolazione e istituzioni – ha di nuovo posto in primo piano l'assenza di una autentica cultura della cittadinanza nella società italiana<sup>6</sup>.

---

mone Tosi e Tommaso Vitale.

<sup>5</sup> P. Scoppola, *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, il Mulino, Bologna 1997; D. Antiseri, *L'agonia dei partiti politici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999; F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

<sup>6</sup> M. Salvati, *Cittadini e governanti*, Laterza, Roma-Bari 1997, p. 129. Cfr. F. Cazzola, *Nodi e frammenti. Le radici lontane della crisi italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1994; M.L. Salvatori, *Storia d'Italia e crisi di regime*, il Mulino, Bologna 1994.

Certamente, nel corso degli anni '70, si era aperta una stagione in cui la partecipazione sembrava essere il principio ordinante, in particolare nelle autonomie locali. Quelle esperienze hanno rappresentato un tentativo di assorbire, istituzionalizzandola, la spinta al cambiamento dei movimenti e delle forze sociali. In effetti, tali istanze "dal basso" trovarono espressione nella partecipazione formale o informale ai procedimenti amministrativi, attraverso incontri o audizioni dei cittadini, o, in modo più organico, nell'inserimento di loro rappresentanti nei centri di potere. Ma nel complesso, questi tentativi di innestare gli istituti della partecipazione sul tradizionale modello burocratico non hanno sortito effetti di riforma strutturale<sup>7</sup>.

Gli alti tassi di crescita economica coincisero con una generale estensione dei diritti di cittadinanza sia sotto l'aspetto politico che sotto quello sociale. Tuttavia, nel rapporto tra le istituzioni e i cittadini si è consolidato un equilibrio distorto per cui le prime tendono a autonomizzarsi e i secondi a concentrarsi nella propria sfera privata. Con l'accrescersi degli interventi delle amministrazioni pubbliche, i centri decisionali e di controllo del sistema politico hanno acquisito una crescente autonomia e un'essenziale opacità rispetto alle conoscenze accessibili ai cittadini. Questo stato di fatto si è accompagnato in una parte della cultura istituzionale a un orientamento favorevole alla "spoliticizzazione dei cittadini". Si è affermata l'idea che la soluzione di complessi compiti tecnici non debba essere oggetto di discussione pubblica bensì l'ambito di applicazione della cosiddetta "tecnocrazia", ossia del personale dotato delle competenze tecniche e scientifiche per gestire il sempre più complesso apparato di intervento dell'amministrazione nella vita pubblica<sup>8</sup>. Negli anni '80, cresce la dicotomia tra esperti e cittadini, che individua il settore pubblico come sede dei primi e identifica i secondi con il pubblico generico.

A tale "sganciamento" delle decisioni burocratiche dal controllo e dalla compartecipazione dei cittadini corrisponde un ripiegamento delle attese di autorealizzazione degli individui nel proprio mondo privato, principalmente nella famiglia, nel lavoro e nel consumo.

---

<sup>7</sup> F. Lussana, G. Marramao (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Culture, nuovi soggetti, identità*, Rubettino, Soveria Mannelli 2003.

<sup>8</sup> R.A. Dahl, *Democrazia o tecnocrazia?*, il Mulino, Bologna 1987; P.P. Portinaro, *Tecnocrazia* in «Enciclopedia delle Scienze Sociali», vol. VIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1998.

Diviene più diffusa l'opinione che i bisogni fondamentali siano quelli della sfera intima, ossia delle relazioni "domestiche" nella famiglia e nel "giro d'amici", e del mondo del lavoro, con i suoi valori del guadagno, della carriera e del successo, a cui corrisponderebbero maggiori possibilità di prestigio e di benessere. Si tratta di una sorta di "sindrome del privatismo familistico-professionale" che si manifesta nell'estensione di uno stile di vita personale edonistico e, specularmente, nel disinteresse verso le istituzioni a cui si ricorre solo per accedere ai servizi delle pubbliche amministrazioni e per le richieste clientelari al ceto della politica. In altri termini, la "neutralizzazione" del ruolo del cittadino sarebbe pagata con la "moneta dei valori d'uso" che egli riceve come cliente delle burocrazie assistenziali<sup>9</sup>.

Come aveva segnalato Jürgen Habermas, ciò determina peraltro una situazione per cui gli interventi volti a realizzare il diritto all'istruzione, al lavoro, alla salute, alla sicurezza, etc., ossia a garantire il fondamento materiale di una esistenza dignitosa, si attuano attraverso misure intrusive dell'autonomia. Gli strumenti normativi con cui tali interventi di promozione sociale vengono implementati non sono un *medium* passivo privo di conseguenze. Infatti, se non è negoziata con gli individui, le famiglie, le associazioni, etc., la regolamentazione giuridico-amministrativa rischia di produrre una sorta di "colonizzazione" della sfera privata. Solo rendendo partecipi i destinatari, invece, tali interventi possono adeguarsi alle situazioni effettive dei diversi attori e, in ultima istanza, garantire che l'eguale sia trattato in maniera eguale e il diseguale in maniera diseguale<sup>10</sup>.

In situazioni di autoreferenzialità e frammentarietà delle politiche pubbliche, inoltre, è più facile che l'azione dei privati organizzati influenzi le scelte delle amministrazioni, insinuandosi negli interstizi lasciati aperti da incerte attribuzioni di responsabilità e contrasti che insorgono tra uffici che curano diversi interessi. La distanza tra istituzioni e cittadini, infatti, produce un vuoto nello spazio

---

<sup>9</sup> C. Lasch, *La cultura del narcisismo*, Bompiani, Milano 1981; R. Sennett, *La caduta dell'uomo pubblico*, Bompiani, Milano 1982; L. Gallino, *La modernizzazione mancata. Tradizione, azione pubblica e cultura dell'io*, in «Quaderni di sociologia», 7, 1987; O. De Leonardis, *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in «Rassegna italiana di sociologia», 2, 1997.

<sup>10</sup> J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, vol. II. *Critica della ragione funzionalistica*, il Mulino, Bologna 1986, pp. 959-960.

pubblico spesso colmato da gruppi di interesse che perseguono obiettivi particolaristici antitetici al bilanciamento del particolare nel generale, fine proprio della “politica”. In tal senso, la “rifeudalizzazione della politica” da parte degli “interessi corporativi” danneggia, anzitutto, la rappresentanza degli interessi generali. In secondo luogo, oltre che sulla potenziale “crisi di legittimazione” – la cui trasformazione in “crisi sociale” peraltro richiede il verificarsi di altri fattori critici concomitanti –, le conseguenze negative si fanno sentire anche sul piano strettamente amministrativo: la concorrenza tra gruppi di pressione (e “clientele”), infatti, ne pregiudica l’“agire razionale”. I gruppi di interesse con posizioni di privilegio assicurano ai vertici politici un forte consenso organizzato. Tuttavia, l’influenza che essi esercitano sulle scelte degli enti determina delle “crisi di razionalità”. Attraverso la corruzione, i “poteri forti” possono far prevalere il proprio interesse su quello collettivo che l’ente ha programmato, con evidente danno pubblico. Ma essi possono anche manipolare la rappresentazione della realtà attraverso la comunicazione pubblica. Questo danno è maggiore perché produce, sul versante dell’*input*, una scarsa percezione dei bisogni dei cittadini e, sul versante dell’*output*, una ridotta capacità di programmazione degli interventi<sup>11</sup>.

## 2. Nuovi modelli di governance

I modelli di *governance* proposti negli ultimi decenni trovano origine nell’esigenza di rilegittimare i pubblici poteri a seguito della crisi del sistema dei partiti e delle politiche amministrative. La circolazione di esperienze realizzate in altri paesi europei e gli indirizzi provenienti a livello comunitario dimostrano che è possibile, a partire dal ripensare il ruolo dei cittadini nella sfera pubblica politica<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> J. Habermas, *Tendenze di crisi nel capitalismo maturo*, Etas Kompass, Milano 1975. Cfr. L. Corchia, *Lo stato democratico*, in M. Ampola, L. Corchia, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, ETS, Pisa 2010<sup>2</sup>, pp. 151-178.

<sup>12</sup> Cfr. M.C. Marchetti, *Democrazia e partecipazione nell’Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano 2009. A dispetto della frequente immagine dell’Unione Europea, regno della burocrazia e trionfo della tecnocrazia, il modello comunitario di *governance*, delineato nel *Libro Bianco* (EC 2001), individua nella comunicazione istituzionale e nella partecipazione dei cittadini i pilastri del processo di definizione delle nuove politiche delle amministrazioni territoriali. Cfr. la successiva *Raccomandazione*

Del resto, ormai da tempo, anche in Italia, vi sono ricorrenti tentativi di riformare l'ordinamento amministrativo e la prassi politica.

Per un verso, l'impianto normativo che regolava le pubbliche amministrazioni è stato scosso dalle fondamenta dalle leggi n. 142 e n. 241 del 1990, dal D.Lgs. 29/1993, dall'approvazione delle "leggi Bassanini" (59/1997, 217/1997, 191/1998, 50/1999) e della leggequadro 150/2000 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*), sia riguardo al diritto di accesso nei confronti dell'attività dell'amministrazione, sia in merito al radicamento di criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle *policies* sia in relazione agli strumenti con cui gli enti locali e i cittadini possono comunicare. Gli anni '90 segnano l'inizio di un lento processo volto alla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, con il passaggio dal segreto alla trasparenza e alla comunicazione<sup>13</sup>.

Per altro verso, viene riscoperta una cultura della partecipazione che affonda nella tradizione comunale italiana, in particolare delle città di alcune regioni del Centro-Nord<sup>14</sup>, e che l'egemonia dei partiti politici nell'Italia repubblicana aveva assorbito in forme di militanza politica più istituzionalizzate. Queste forme di coinvolgimento dei cittadini sono state denominate dalla letteratura sociologica *citizens' movements*, facendo riferimento a fenomeni di attivismo che possono essere anche di piccole-medie dimensioni, a volte semplici gruppi di cittadini, che nascono spontaneamente e si innescano su

---

19 del Consiglio di Europa sulla *Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale* (2001). L'attenzione dell'UE sulle iniziative di comunicazione e di partecipazione, in particolare sul piano della cittadinanza locale, è documentato dalla Conferenza internazionale su *Sviluppo della cittadinanza democratica e di una leadership responsabile a livello locale*, promossa dal Consiglio d'Europa tra il 12 e il 14 dicembre del 2002. Per un inquadramento si veda S. Cervia, *La partecipazione possibile. Dalla Comunità Europea alla Comunità Locale*, ErreciEdizioni, Anzi 2009.

<sup>13</sup> Per una disamina della 'comunicazione istituzionale' cfr. almeno P. Mancini, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 2000; F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma 2000; S. Rolando, S. Tamborini, *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, FrancoAngeli, Milano 2000; G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini 2004<sup>2</sup>; S. Rolando (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dip. della Funzione Pubblica, Roma 2005; N. Levi (a cura di), *Il Piano di comunicazione: apprendere dall'esperienza*, Strumenti URPdegliURP, 4, Dip. della Funzione Pubblica, Roma 2006.

<sup>14</sup> R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.

questioni specifiche a carattere prevalentemente civico e urbano. Fenomeni partecipativi che possono produrre un intensificarsi di tutte le relazioni di informazione e ascolto, cooperazione e conflitto.

Come noto, l'OCSE, nel 2001, ha fatto propria l'idea, diffusa in dottrina, dei tre livelli di coinvolgimento dei cittadini: dall'informazione (a) alla consultazione (b) sino alla partecipazione attiva (c)<sup>15</sup>. Questa cosiddetta "scala della partecipazione" ordina alcune dimensioni del concetto di "partecipazione", facendo emergere taluni limiti delle politiche di comunicazione istituzionale degli enti locali. Infatti, gli amministratori pubblici intendono, solitamente, la "partecipazione" come "informazione" ("Vi teniamo informati") e "consultazione" ("Vi ascoltiamo"), assai più di rado come "coinvolgimento" ("Le vostre opinioni sono prese in considerazione") e "cooperazione" ("Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione") e quasi mai come un vero *empowerment* ("Metteremo in atto le vostre decisioni") nel senso di un "reale trasferimento di almeno una quota del potere decisionale ai cittadini"<sup>16</sup>.

La "partecipazione attiva", quindi, è per lo più una relazione basata sulla "collaborazione" con l'amministrazione, in cui i cittadini attivamente prendono parte al processo decisionale. Si basa sul riconoscimento del ruolo dei cittadini nel proporre opzioni politiche e dar forma al dibattito politico. Il percorso di partecipazione produce un'arena deliberativa quando il confronto degli interessi non solo consente convogliare gli interessi manifesti all'interno di un *frame* di negoziazione piuttosto che di contrapposizione ma proprio da tale

---

<sup>15</sup> OCSE, *Nota di sintesi sulla gestione pubblica. Coinvolgere i cittadini nella presa di decisione: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico*, 10, Parigi, luglio 2001. Cfr. S.R. Arnstein, *A ladder of citizen participation*, in «Journal of American Institute of Planners», 35, 4, 1969, pp. 216-224; A.C. Freschi, *I principali orientamenti internazionali. Partecipazione dei cittadini, governance ed e-democracy*, in A.C. Freschi, F. De Cindio, L. De Pietro (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, cit., pp. 27-29. Sulle dimensioni della partecipazione si veda anche D. Ciaffi, A. Mela, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma 2006, pp. 15-24, 81-100.

<sup>16</sup> R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in «Aggiornamenti sociali», 12, 2007, pp. 1-12. Rodolfo Lewanski è l'Autorità regionale per la partecipazione – l'organo monocratico nominato dal Consiglio regionale della Toscana il 16 settembre 2008 con i compiti, da un lato, di garanzia, tutela della neutralità e imparzialità, dall'altro, di promozione attiva della politica regionale sulla partecipazione, fornendo sostegno ai soggetti interessati a metterla in atto.

confronto nasce l'elaborazione di proposte che incideranno in qualche modo sulle decisioni finali delle amministrazioni pubbliche. L'*empowerment* comporta una sorta di affidamento, senza il quale la partecipazione rimane un esercizio puramente virtuale<sup>17</sup>. Certo, non è detto che la delega debba essere "in bianco" ("Metteremo in pratica qualsiasi cosa decidiate"); potrebbe anche essere meno stringente ("Daremo seguito alle vostre decisioni e, in caso contrario, ci impegneremo a spiegare pubblicamente perché"). I cittadini sono invitati a proporre e discutere le soluzioni alternative in un processo cooperativo di co-definizione della *policy*, benché la responsabilità delle scelte finali o delle politiche prodotte resti, quasi sempre, in ultima istanza agli enti locali. Ma le amministrazioni non possono ignorare le attese dei cittadini in merito agli effetti dei processi partecipativi sulle decisioni pubbliche. Nulla è più frustrante di accorgersi che gli esiti raggiunti assieme con impegno di proposta, discussione e mediazione sono stati ignorati, strumentalizzati o distorti dalle istituzioni che hanno promosso e/o favorito tali processi.

L'importante è la chiarezza sulla portata dell'*empowerment* che si offre ai partecipanti. A tale riguardo, se Lewanski ribadisce la sua compiutezza ai fini della possibilità di motivare i cittadini<sup>18</sup>, Bobbio ritiene che il termine non vada inteso nel senso giuridico di "attribuire potere" bensì come "capacitazione" nel senso di aumentare le capacità di elaborazione e invenzione e le possibilità di contare<sup>19</sup>.

Qualunque sia il grado di trasferimento di potere, tali processi si fondano su procedure discorsive in cui si confrontano le opposte ragioni e trovano origine in due constatazioni: che vi è il bisogno di elevare il livello di conoscenza dei problemi e delle possibili soluzioni tra la cittadinanza e, soprattutto, vi è la necessità di educare

---

<sup>17</sup> Come sottolinea Giuseppe Burgio, l'*empowerment* è la capacità di ripensare la vita sociale di gruppi e di singoli attraverso la formazione e l'informazione, aumentando la loro partecipazione attiva alla vita politica e la capacità di controllo degli eventi, anche ampliando la possibilità di incidere sul dibattito decisionale. Cfr. G. Burgio, *Empowerment*, in «Aggiornamenti Sociali», 2, 2003, pp. 160-163.

<sup>18</sup> «costoro possono essere disponibili a dare il loro tempo, le loro energie e la loro intelligenza solo se hanno una ragionevole aspettativa che non si tratti di operazioni simboliche o, peggio ancora, manipolative, ma che le loro opinioni siano destinate a esercitare un'effettiva influenza sulle scelte finali» [R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, cit., p. 4].

<sup>19</sup> L. Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini*, cit., p. 142.

alla cultura del dialogo aperto tra le idee. D'altra parte, un obiettivo non secondario dei processi partecipativi è quello di creare, a lungo termine, un'abitudine all'ascolto e alla collaborazione da parte delle istituzioni pubbliche come preconditione per rinnovare competenze amministrative. Sono i cittadini che dovrebbero definire in cosa consista l'"interesse pubblico". E spesso sono loro che, se interpellati, hanno conoscenze approfondite dei problemi e possono proporre delle soluzioni più rispondenti ai bisogni delle loro comunità.

Alle carenze delle attuali politiche pubbliche dovrebbero, quindi, far fronte i modelli di "democrazia deliberativa"<sup>20</sup>. Tuttavia tali modalità di partecipazione civica, collocandosi tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, non intendono sostituirle quanto integrarle. Per un verso, le esperienze di coinvolgimento di cittadini nelle scelte pubbliche costituiscono un tentativo di dare una risposta non populistica alla crisi della democrazia rappresentativa. Non populistica in quanto prefigurano dei percorsi strutturati, regolati e garantiti di partecipazione. Per altro verso, tali processi non equivalgono alle tradizionali forme di democrazia diretta sia perché riconoscono generalmente alle istituzioni rappresentative il "diritto all'ultima parola" sia perché introducono nella prassi istituzionale delle procedure di tipo discorsivo. I modelli della democrazia deliberativa si inscrivono, per lo più, all'interno di quelle forme di partecipazione riconducibili specificatamente al cosiddetto "civismo". L'obiettivo rimane quello di intervenire in forma diretta o indiretta sulle decisioni del sistema istituzionale ma rispetto alla partecipazione politica, quella civica si caratterizza per l'assenza di una chiara appartenenza a partiti o movimenti e per il tipo di questioni sollevate, prevalentemente, su temi specifici (*single issues*): l'ambiente, la riqualificazione urbana, le politiche sociali, la sanità, lo sviluppo locale, le politiche di bilancio, la sicurezza, le libertà civili, etc. In ogni caso, i processi partecipativi si svolgono prevalentemente in ambiti territoriali ristretti micro-locali nei quali sono attive le relazioni di prossimità; anche se non mancano

---

<sup>20</sup> L. Pellizzoni, *Cosa significa deliberare?. Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id., (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma 2005, pp. 7-48; D. Giannetti, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. Pasquino, (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna 2007, pp. 123-151.

numerosi esempi in cui il coinvolgimento dei cittadini avviene su temi di carattere più generale e su un livello territoriale più ampio<sup>21</sup>.

In uno studio tra i più significativi su *La partecipazione politica in Italia* (2002), si definisce nei seguenti termini il concetto di partecipazione civica, rilevandone il *deficit* italiano rispetto a quella politica:

Nella nostra cultura politica, in realtà, ciò che ha sempre difettato in modo evidente non è stata tanto la partecipazione politica, quanto quella civica. La partecipazione civica è quell'agire pubblico effettuato non sulla base di un'appartenenza politica immediata (partito o movimento) allo scopo di un obiettivo politico attribuibile a un partito o a un movimento, ma è un'azione esercitata da semplici cittadini, singoli o in gruppo, aventi come scopo quello di migliorare le condizioni della convivenza civica di un quartiere, di una città, di una regione o dell'intero paese<sup>22</sup>.

Queste esperienze partecipative non istituzionalizzate nella tradizionale forma partitica sono oggi in crescita, anche in Italia, perché maggiormente aderente al bisogno di personalizzazione e di autonomia del contenuto partecipativo dei singoli così tipico dei ceti medi con buona istruzione. Sembra, infatti, che – in ragione dei processi di individualizzazione, ampiamente studiati dalla letteratura delle scienze politiche e sociali – i cittadini siano disposti a partecipare a condizione di poter rendere visibile il loro impegno e di contribuire a risolvere pragmaticamente questioni più circoscritte<sup>23</sup>. Sono mobilitazioni che nascono e si sviluppano in funzione di un mancato incontro tra la domanda politica della società e l'offerta politica dei partiti; tuttavia, la loro presenza è fisiologica in tutti gli stati democratici di diritto più consolidati, in quanto tali forme partecipative sono espressione di una piena e attiva cittadinanza e riprova del rapporto fiduciario tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini.

---

<sup>21</sup> L. Manconi, *Solidarietà, egoismo. Buone azioni, movimenti incerti, nuovi conflitti*, il Mulino, Bologna 1990; A. Melucci, *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, il Mulino, Bologna 1991<sup>2</sup>; D. Della Porta, *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1996.

<sup>22</sup> A. Millefiorini, *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, Carocci, Roma 2002, p. 10.

<sup>23</sup> R. Inglehart, *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, UTET, Torino 1997; Id., *La società postmoderna*, Editori Riuniti, Roma 1999.

La finalità dei processi partecipativi è di scompaginare lo schema tipico dei conflitti tra queste due parti, la cui logica vede, da un lato, le istituzioni arroccate nella sindrome DAD (Decido-Annuncio-Difendo), cui fa da contro-altare nei cittadini, per altro verso, la sindrome *NIMBY* (*Not In My Back Yard*). Il risultato di questo gioco di parti è l'impasse decisionale o l'imposizione dell'opera; soluzioni entrambe che aumentano la tensione sociale contribuiscono a delegittimare i rappresentanti politici e le medesime istituzioni agli occhi dei cittadini<sup>24</sup>. Nel volume *A più voci* (2004), Luigi Bobbio ci sottopone i termini del problema e la risposta fornita dal modello deliberativo:

Non c'è amministratore pubblico che non si sia trovato almeno una volta in una situazione di questo genere. Che cosa si fa di solito per affrontarla? Si fanno campagne di comunicazione; ci si espone al tiro di assemblee infuocate nella speranza di persuadere gli oppositori; si elaborano studi scientifici sugli impatti dell'intervento; si cerca di risolvere il conflitto a livello politico; si cerca di trattare con gli esponenti delle comunità coinvolte. Ma è probabile che queste iniziative non riescano a funzionare. Perché allora non cercare di coinvolgere sin dall'inizio tutti i soggetti interessati per esaminare insieme la questione? o per affrontare una discussione con loro allo scopo di verificare se non possa esistere una soluzione condivisa? [...] Il principio a cui ispirarsi dovrebbe essere: *nessun impatto senza rappresentanza*. Ossia: non possiamo pretendere di generare effetti negativi su una comunità o su un gruppo senza che a questa comunità o a questo gruppo sia data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista<sup>25</sup>.

Il modello della "democrazia deliberativa" richiede non solo la possibilità di esprimersi ma anche un contesto politico e sociale che induca i cittadini a manifestare i propri punti di vista elevando il livello di informazione, consultazione, coinvolgimento, cooperazione ed *empowerment* su argomenti alternativi, evitando nelle controversie pubbliche le valutazioni puramente opportunistiche o emotive. La democrazia deliberativa, infatti, si assume il compito di migliora-

---

<sup>24</sup> L. Bobbio, A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli, Milano 1999; R. Lewanski, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in D. Bianchi, G. Gamba (a cura di), *Ambiente Italia 2007. La gestione dei conflitti ambientali*, Ed. Ambiente, Milano 2007, pp. 61-92.

<sup>25</sup> L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, ESI, Napoli, 2004, p. 22.

re la qualità del confronto pubblico. Il tratto comune è il tentativo di far emergere proposte e decisioni attraverso un processo inclusivo tra le istituzioni e i cittadini di elaborazione discorsiva dei problemi<sup>26</sup>.

Qui non saranno esaminati le molteplici strategie che sono state sperimentate e affinate nei decenni in diverse parti del mondo<sup>27</sup>. Segnaliamo solo la distinzione tra i mezzi che consentono una “relazione ad una via” (*one-way*) in cui l’istituzione produce e rilascia informazione e quelli che permettono una “relazione a due vie (*two-way*), in cui i cittadini forniscono un *feedback* su richieste di ascolto, consultazione e collaborazione. Ciò che le accomuna, invece, è l’elevato grado di strutturazione al fine di garantire un ragionevole rispetto delle procedure deliberative e la garanzia di imparzialità, assicurata spesso anche dalla presenza di specialisti nella veste di “facilitatori”. Tali processi, infine, sono il terreno privilegiato di sperimentazione delle nuove tecnologie di *e-government* e di *e-democracy* nelle amministrazioni locali<sup>28</sup>. Di nuovo, ciò non significa, peraltro, che le *ICT (Information and Communication Technologies)* pretendano

---

<sup>26</sup> Cfr. G. Bosetti, S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma 2004. In è stato opportunamente precisato che: «L’elemento caratterizzante di questi percorsi è costituito dal metodo di confronto tra le parti, basato su argomentazione, documentazione, ascolto e scambio dialogico, ricerca dei punti di vista comuni, costruzione di visioni condivise, orientamento al perseguimento del bene pubblico, piuttosto che negoziazione fra parti precostituite e votazione. Si tratta dunque di attivare processi di *learning* cooperativo fra istituzioni e cittadini sia si tratti di cittadini con particolari competenze o esperienze sul problema in discussione, sia si tratti di “comuni” cittadini, in precedenza non interessati a quella tematica, pur restando distinti i diversi ruoli e responsabilità rispetto all’output decisionale». Cfr. A.C. Freschi, *Istituzioni democratiche, governance e partecipazione*, in Ead., F. De Cindio, L. De Pietro (a cura di), *E-Democracy*, cit., p. 21.

<sup>27</sup> Tra quelle indicate dall’*International Association for Public Participation (IAP2)*: il *Town Meeting*, il *Deliberative polling*, le *Citizens juries*, le *Consensus conferences*, le *Planungszelle*, i bilanci partecipativi, le *Conversation Café*, il *National Is-sues Forum*, i *Wisdom Circle*, i *Sustained Dialogues*, gli *Appreciative Inquiries*, il *Goal Oriented Project Planning*, l’*Action Planning*, *EASW*, il *Planning for Real*, l’*Open Space Technology*, il *Consensus Buiding*, i *Web Lab’s Small Group Dialogue*, etc.

<sup>28</sup> Cfr. in particolare L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, 2002, pp. 5-29; Id. (a cura di), *A più voci*, cit.; Id. (a cura di), *Amministrare con i cittadini*, cit.; Formez, Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: E-Democracy*, cit.; F. Faccioli (a cura di) *La comunicazione nel processo partecipato*, Collana Strumenti di URPeGliURP, 5, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma 2007.

di sostituire gli ambiti e le modalità attivate attraverso i canali e le sedi tradizionali: si tratta, piuttosto, di sostenere, rafforzare, estendere ed innovare nel complesso la partecipazione.

Tanto più perché, a fronte della strutturale autoreferenzialità che li caratterizza rimane un ragionevole dubbio sulle reali motivazioni degli enti locali e dei partiti politici riguardo al loro favorire, finanziare e organizzare percorsi di maggiore inclusione dei cittadini.

### *Conclusioni*

In conclusione, è possibile avanzare un bilancio minimo e provvisorio sulle principali questioni che riguardano gli esiti delle nuove forme partecipazione civica nelle amministrazioni locali. Si tratta di capire se, ad oggi, sono stati raggiunti dei risultati significativi rispetto ad alcuni problemi tradizionali, quali le aspettative di maggiore/migliore informazione e coinvolgimento dei cittadini, le effettive concertazioni e modifiche delle decisioni assunte dagli enti locali a seguito della loro partecipazione, la mediazione/istituzionalizzazione dei conflitti sociali presenti sul territorio, l'accrescimento del consenso verso i soggetti che li hanno promossi. Il sistema politico-istituzionale è consapevole che tali processi rappresentano, almeno potenzialmente, una leva tanto per la definizione delle politiche pubbliche quanto per la loro realizzazione e il controllo dei risultati attesi. Avere consenso intorno alle politiche riduce le conflittualità e, quindi, potenzia la fattibilità delle scelte adottate. E tuttavia, rimane l'interrogativo se le nuove aperture del sistema politico-amministrativo abbiano prodotto degli effetti importanti oppure se siamo in presenza di invocazioni meramente retoriche.

Va precisato che compiere una valutazione della situazione attuale degli enti locali è un'impresa che presenta non poche difficoltà se consideriamo i continui interventi di riforma volti a migliorarne l'assetto e le prestazioni in termini di efficacia e di qualità e le rilevanti differenze sociali e politiche nazionali. Manca, infatti, una strategia comune, in grado di coinvolgere le pubbliche amministrazioni come un sistema unitario e non come la mera sommatoria di componenti disgiunte e autonome. Ciò detto, è possibile individuare alcuni elementi critici che segnano la *nouvelle vague* democratica e che ritardano e mettono in dubbio le aspettative rispetto al rinnova-

mento del rapporto tra le istituzioni locali e una cittadinanza attiva.

La riforma del Titolo V ha mutato le basi costituzionali del diritto degli enti locali, esaltandone l'autonomia normativa, portando gli enti al centro dell'infrastruttura istituzionale e ponendo in dubbio la stessa legittimità di esistenza di una legge nazionale uniforme, salvo le riserve di legge in materie di competenza esclusiva del Legislatore nazionale. Tuttavia, in assenza di una riorganizzazione generale della materia sono molte le incertezze e le lacune oggetto di sentenze contrastanti<sup>29</sup>. Ciò riguarda anche gli istituti di partecipazione popolare previsti negli statuti regionali<sup>30</sup>. Inoltre, molte resistenze neo-centralistiche stanno arrestando l'attuazione della riforma costituzionale policentrica, determinando incertezze anche nei soggetti che avrebbero dovuto svolgere alcune nuove funzioni a livello regionale e locale. E la mancata attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale" costringe ancora gli enti locali alla penuria di risorse<sup>31</sup>. Programmare le attività di partecipazione presuppone di poter fare affidamento su risorse stanziare nel bilancio. Ma per quanto uno dei valori aggiunti di tali attività, oltre agli effetti di prevenzione di danni maggiori, sia la potenziale razionalizzazione dell'intera organizzazione-gestione dell'ente locale, sinora le amministrazioni pubbliche non vi hanno investito molto. Un ritardo acuito oggi dalla stretta della finanza pubblica avvertita dagli enti locali. Anche se fare i

---

<sup>29</sup> La legge ordinaria di attuazione della legge costituzionale – la l. del 5 giugno 2003, n. 131 (la cosiddetta "legge La Loggia"), ha delegato al Governo l'adozione di un decreto legislativo in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale. Il Ministro proponente, il Ministero dell'Interno, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge incaricò una commissione di studio, composta da esperti di diritto e amministrazione degli enti locali, di elaborare le linee guida cui si sarebbero dovuti attenere gli uffici ministeriali nella riscrittura del TUEL. Ma le contraddizioni della riforma costituzionale non tardarono a manifestarsi e a fare avvertire il proprio peso, rendendo difficile il raggiungimento di un accordo in seno alla commissione.

<sup>30</sup> M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", Roma 2005.

<sup>31</sup> G.C. De Martin, *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?*, in «Amministrazione in Cammino», 2, 2007. Il prof. De Martin, nell'Audizione svolta l'11 dicembre 2006 presso le Commissioni riunite I della Camera dei Deputati e 1<sup>a</sup> del Senato della Repubblica, ha sottolineato due aspetti problematici che riguardano il perfezionamento e l'integrazione della riforma costituzionale, da un lato, e l'effettiva e organica attuazione della riforma del Titolo V del 2001, dall'altro.

conti con le risorse effettivamente disponibili impone delle priorità<sup>32</sup>.

Le modalità di traduzione delle nuove norme e dei nuovi indirizzi amministrativi in atti concreti istituzionali si rivelano, poi, molto complesse e tanto più problematiche in ragione del carattere innovativo di tali disposizioni. In genere, le resistenze al cambiamento nei rapporti tra le amministrazioni e i cittadini investono molteplici aspetti e provengono dall'una e dall'altra parte, facendo emergere una serie di criticità ricorrenti nei differenti contesti territoriali.

Inoltre, indipendentemente dalla loro diffusione, rimangono funzioni vissute ancora in maniera burocratica anziché tali da realizzare con esse le attese di accesso, informazione, ascolto e partecipazione avanzate dalle istanze dei cittadini. Risulta, poi, in rodaggio la promozione di un pieno coordinamento all'interno degli enti locali.

Affinché tali processi contribuiscano significativamente a irrobustire il "capitale sociale", compresa la connessione tra partecipazione e rappresentanza<sup>33</sup>, occorrerebbe che fossero una forma ordinaria di governo complementare. Questa è la richiesta, ad esempio, della *Rete Nuovo Municipio*, secondo cui dei processi partecipativi occasionali, attivati su singoli temi e con durata limitata, non sarebbero in grado di coinvolgere nella "causa" dell'interesse generale i partecipanti.<sup>34</sup> E tuttavia la stabilità e la continuità dei processi partecipativi rischia, per converso, di confinare la partecipazione ai cittadini più attivi e più organizzati. Sempre più spesso le amministrazioni devono realizzare delle politiche pubbliche che, per essere effettivamente messe in atto, comportano delle collaborazioni attive. In genere, la relazione con gli *stakeholders* avviene in una fase successiva alla definizione delle finalità dell'organizzazione. Si consideri, infatti, che nel caso di un'organizzazione pubblica la sua finalità o missione non è sempre o interamente negoziabile. Esistono tuttavia dei modelli che sostengono la necessità di coinvolgere prima possibile gli *stakeholders*, anche nella definizione concertata delle finalità o, immediatamente dopo, di obiettivi strategici<sup>35</sup>. Questa apertura su-

---

<sup>32</sup> M. Villone, C. Salvi, *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2007.

<sup>33</sup> P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006, p. 79.

<sup>34</sup> A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 134-150. Vedi anche G. Moro, *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 1998.

<sup>35</sup> N. Levi (a cura di), *Il Piano di comunicazione: apprendere dall'esperienza*, cit.,

bordina la qualità della partecipazione alla capacità organizzativa dei diversi gruppi di interesse. Infatti, le categorie più deboli e meno attrezzate possono finire per incidere in modo molto limitato sull'esito delle scelte delle amministrazioni pubbliche. Senza contare che, come è stato efficacemente sottolineato da Andrea Millefiorini, è possibile, che le forme di partecipazione civica, rispetto a quelle tradizionali di tipo partitico, presentino una ridotta capacità di rappresentare tutto lo spettro delle fasce sociali, privilegiando i ceti medi istruiti<sup>36</sup>.

Nella società dell'informazione, inoltre, le condizioni di esclusione dall'*ICT* sono un grave ostacolo all'esercizio della cittadinanza. Un aspetto da prendere in esame, infatti, riguarda il cosiddetto *digital divide*. Se le politiche di riorganizzazione e di innovazione delle pubbliche amministrazioni, che sono definite di *e-government*, vengono rese possibili dalle nuove tecnologie, si pone il problema dell'accesso a e dell'impiego di mezzi, in modo che le opportunità offerte possano essere allargate a un numero crescente di soggetti<sup>37</sup>.

I rischi di strumentalizzazione e distorsione dell'opinione pubblica esistono e non è scontato che le procedure deliberative siano in grado di rompere il ciclo della manipolazione ed esclusione politica. Ciononostante, l'introduzione degli istituti partecipativi può essere la strategia per far emergere i condizionamenti "sotterranei" che, comunque, permeano l'azione amministrativa anche nel momento in cui si fa formalmente ricorso a procedure più trasparenti e inclusive<sup>38</sup>. La partecipazione può rappresentare uno degli strumenti per incentivare l'interessamento di tutti i cittadini alla vita politica delle loro comunità e, quindi, essere un valido antidoto all'ignoranza – digitale e non – che affligge la riproduzione delle istituzioni democratiche<sup>39</sup>. Le espe-

---

p. 26.

<sup>36</sup> A. Millefiorini, *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, cit., pp. 57-58.

<sup>37</sup> Cfr. M. Miani, *Democrazia elettronica*, in «Noemalab», 2000; Id., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, il Mulino, Bologna 2005; G. Sartori, *Il divario digitale: Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna 2006.

<sup>38</sup> A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, il Mulino, Bologna 1994, p. 123.

<sup>39</sup> Un aspetto rimarcato da Fishkin nei suoi "sondaggi deliberativi" è che il pubblico è molto più competente di quanto generalmente si tende a credere, ma solo alle "giuste" condizioni. Cfr. J. Fishkin, *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Marsilio, Venezia 2003. Cfr. L. Corchia, *Il sondaggio delibe-*

rienze partecipative che durante quest'ultimo decennio hanno ripreso vigore nella società italiana attestano una rinnovata voglia di sperimentare i nuovi modelli della "democrazia deliberativa" a tutto campo, dalle interazioni dirette alle comunicazioni informatiche. Ogni *medium*, se ben impiegato, può far riscoprire una *vita activa*<sup>40</sup>.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ampola M., Corchia L., *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, ETS, Pisa 2010<sup>2</sup>.
- Antiseri D., *L'agonia dei partiti politici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1999.
- Arena G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini 2004<sup>2</sup>.
- Arendt H., *Vita activa*, Bompiani, Milano 1989.
- Arnstein S.R., *A ladder of citizen participation*, in «Journal of American Institute of Planners», 35, 4, 1969, pp. 216-224.
- Bobbio L., *Le arene deliberative*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, 2002, pp. 5-29.
- Id., (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- Id., (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Dipartimento di Studi Politici, Torino 2007.
- Id., Zepetella A. (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, FrancoAngeli, Milano 1999.
- Bosetti G., Maffettone S. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma 2004.
- Burgio G., *Empowerment*, in «Aggiornamenti Sociali», 2, 2003.
- Cassese S., Franchini C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, il Mulino, Bologna 1994.
- Cazzola F., *Nodi e frammenti. Le radici lontane della crisi italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli 1994.
- Cervia S., *La partecipazione possibile. Dalla Comunità Europea alla Comunità Locale*, ErreciEdizioni, Anzi 2009.
- Ciaffi D., Mela A., *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma 2006.

---

rativo di James S. Fishkin, in «The Lab's Quarterly», 1, 2007.

<sup>40</sup> H. Arendt, *Vita activa*, Bompiani, Milano 1989.

- Corchia L., *Il sondaggio deliberativo di James S. Fishkin*, in «*The Lab's Quarterly*», 1, 2007.
- Dahl R.A., *Democrazia o tecnocrazia?*, il Mulino, Bologna 1987.
- De Leonardi O., *Declino della sfera pubblica e privatismo*, in «*Rassegna italiana di sociologia*», 2, 1997.
- De Martin G.C., *Il sistema delle autonomie locali dopo il Titolo V: quali prospettive?*, in «*Amministrazione in Cammino*», 2, 2007.
- Della Porta D., *Movimenti collettivi e sistema politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma 2000.
- Id. (a cura di), *La comunicazione nel processo partecipato*, Strumenti di URPdegliURP, 5, Dip. della Funzione Pubblica, Roma 2007.
- Id., Mazza B., *Per saperne di più*, "Gli Stati generali della comunicazione pubblica", Bologna 2008.
- Fishkin J., *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Marsilio, Venezia 2003.
- Freschi A.C., De Cindio F., De Pietro L. (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC, Roma 2004.
- Gallino L., *La modernizzazione mancata. Tradizione, azione pubblica e cultura dell'io*, in «*Quaderni di sociologia*», 7, 1987.
- Ginsborg P., *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- Grandi R., *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, Roma 2002<sup>2</sup>.
- Habermas J., *Tendenze di crisi nel capitalismo maturo*, Etas Kompass, Milano 1975.
- Id., *Teoria dell'agire comunicativo*, vol. II. *Critica della ragione funzionalistica*, il Mulino, Bologna 1986.
- Inglehart R., *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, UTET, Torino 1997.
- Id., *La società postmoderna*, Editori Riuniti, Roma 1999.
- Lasch C., *La cultura del narcisismo*, Bompiani, Milano 1981.
- Levi N. (a cura di), *Il Piano di comunicazione: apprendere dall'esperienza*, Strumenti URPdegliURP, 4, Dip. della Funzione Pubblica, Roma 2006.
- Lewanski R., *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in «*Aggiornamenti sociali*», 12, 2007.
- Id., *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in Bianchi D., Gamba G. (a cura di), *Ambiente Italia 2007. La gestione dei conflitti ambientali*, Edizioni Ambiente, Milano 2007, pp. 61-92.
- Luciani M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini", Roma 2005.

- Lussana F., Marramao G. (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Culture, nuovi soggetti, identità*, Rubettino, Soveria Mannelli 2003.
- Magnaghi A., *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 134-150.
- Mancini P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, Roma-Bari 2000.
- Manconi L., *Solidarietà, egoismo. Buone azioni, movimenti incerti, nuovi conflitti*, il Mulino, Bologna 1990.
- Marchetti M.C., *Democrazia e partecipazione nell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano 2009.
- Melucci A., *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*, il Mulino, Bologna 1991<sup>2</sup>.
- Miani M., *Democrazia elettronica*, in «Noemalab», 2000.
- Id., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie*, il Mulino, Bologna 2005.
- Millefiorini A., *La partecipazione politica in Italia. Impegno politico e azione collettiva negli anni Ottanta e Novanta*, Carocci, Roma 2002.
- Moro G., *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma 1998.
- OCSE, *Nota di sintesi sulla gestione pubblica. Coinvolgere i cittadini nella presa di decisione: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico*, 10, Parigi, luglio 2001.
- Pasquino G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna 2007.
- Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma 2005.
- Portinaro P.P., *Tecnocrazia* in «Enciclopedia delle Scienze Sociali», vol. VIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1998.
- Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993.
- Raniolo F. (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Rubettino, Soveria Mannelli 2006.
- Rolando S., Tamborini S., *La ricerca per valutare e pianificare la comunicazione pubblica*, FrancoAngeli, Milano 2000.
- Id. (a cura di), *Situazione e tendenze della comunicazione istituzionale in Italia (2000-2004)*, Dip. della Funzione Pubblica, Roma 2005.
- Salvati M., *Cittadini e governanti*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- Salvatori M.L., *Storia d'Italia e crisi di regime*, il Mulino, Bologna 1994.
- Sartori G., *Il divario digitale: Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna 2006.
- Scoppola P., *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*, il Mulino, Bologna 1997.
- Sennett R., *La caduta dell'uomo pubblico*, Bompiani, Milano 1982.
- Villone M., Salvi C., *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano 2007.



# LE LETTERE/UNIVERSITÀ

Sezione Scienze sociali  
diretta da Mario Aldo Toscano

## COMITATO SCIENTIFICO

*Richard D. Alba*, City University of New York, USA

*Andrea Borghini*, Università di Pisa, Italy

*Francesco Fistetti*, Università di Bari, Italy

*Marco Martiniello*, CEDEM, Université de Liège, Belgium

*Vincent N. Parrillo*, William Paterson University, NJ, USA

*Otthein Ramstedt*, Universität Bielefeld, Germany

*Mario Aldo Toscano*, Università di Pisa, Italy

1. Mario Aldo Toscano, Elena Gremigni, *Introduzione alla sociologia dei Beni Culturali. Testi antologici.*
2. Andrea Borghini, *Sociologia di Karl Popper.*
3. Sofia Capuano, *L'astuzia delle istituzioni. Trasformazione delle organizzazioni nell'era globale.*
4. Claudia Damari, *Dinamiche del significato. Ipotesi per il ritorno da Schütz a Weber.*
5. Gerardo Pastore, *Verso la società della conoscenza. Analisi e critica del caso italiano.*
6. Elena Gremigni, *Pubblico e popolarità. Il ruolo del cinema nella società italiana 1956-1967.*
7. Mario Aldo Toscano (a cura di), *Zoon politikon 2010 - I. Per la democrazia e l'integrazione sociale.*
8. Mario Aldo Toscano (a cura di), *Zoon politikon 2010 - II. Politiche sociali e partecipazione.*



Questo volume, secondo dell'opera collettiva *Zoon politikon 2010*, pone al centro dell'attenzione alcuni degli aspetti più problematici dell'organizzazione della convivenza oggi. Il tema del *welfare state* è di speciale e radicale incidenza sui fondamenti del consenso sociale, sui valori dell'eguaglianza e della solidarietà; accanto ad esso, corre la teoria-prassi della cittadinanza mediata dalla metodica della partecipazione. Un filo conduttore unitario alimenta tutta la riflessione. Ed è la connessione fondamentale tra società e democrazia, alla ricerca di una conciliazione di esigenze, di interessi, di richieste, di aspettative che invocano un'intelligenza non convenzionale e una capacità persuasiva inedite. Nuovo razionalismo è richiesto dalle condizioni dinamiche della 'realtà': ma nessuna ragione può essere dissociata da un tasso più o meno elevato di passione civile, ossia di etica privata e pubblica.

*Mario Aldo Toscano, che introduce e cura i due volumi, è ordinario di Storia e Teoria Sociologica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Nel suo lavoro scientifico, coniuga interessi storiografici (Evoluzione e crisi del mondo normativo. Durkheim e Weber, Laterza 1975; Malgrado la storia. Per una lettura critica di Herbert Spencer, Feltrinelli 1980; Trittico sulla guerra. Durkheim, Weber, Pareto, Laterza 1996), interessi didattici (Introduzione alla sociologia, Angeli, Milano 2006<sup>10</sup>, Introduzione al servizio sociale, Laterza 1996), analisi della vita quotidiana (L'ovvio quotidiano. Memorie del senso compiuto, Guida 2004; Alfabeto. Letture elementari, Le Lettere 2009); si è dedicato infine, negli ultimi anni, alla fondazione della sociologia dei Beni Culturali, pubblicando, con i suoi collaboratori, numerosi volumi di ricerca (editore Jaca Book) e un'antologia critica (con E. Gremigni, Introduzione alla Sociologia dei Beni Culturali, Le Lettere 2006).*

In copertina:  
M.A. Toscano, *Orizzonti*,  
particolare, tecnica mista, 2001

€ 25,00

