

# Democrazia e nuove forme di partecipazione

Luigi Bobbio

in M. Bovero e V. Pazè (a cura di), *Come sta la democrazia?*, Roma-Bari, Laterza, di prossima pubblicazione, pp. 46-62.

Negli ultimi vent'anni sono stati introdotti, in diverse parti del mondo, specifici approcci per promuovere la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche. Essi sono in parte il frutto della riflessione di studiosi e in parte derivano da proposte avanzate da organizzazioni non governative o da iniziative assunte da amministrazioni pubbliche. Tali approcci specificano, di volta in volta, come vanno individuati i partecipanti, su quali temi, con quali poteri, attraverso quali percorsi e con quali esiti. Consistono in veri e propri "pacchetti" strutturati, anche se dotati di una certa adattabilità, ossia – per usare un termine diffuso in Francia, ma non incomprensibile in Italia – in "dispositivi" che disegnano uno specifico percorso.

Esistono numerosi dispositivi partecipativi. Non pretendo di farne una rassegna esaustiva, né tantomeno di tentarne una classificazione. Mi limiterò a illustrare tre famiglie di dispositivi partecipativi che hanno avuto, in tempi recenti, una diffusione particolarmente ampia e non senza qualche successo. E, alla fine di questa rapida rassegna, cercherò di esaminare se questi dispositivi lasciano intravedere qualche linea di tendenza comune e quali aspetti problematici e quali dilemmi sollevano.

## **I bilanci partecipativi**

La prima famiglia di dispositivi – quella più nota e più diffusa – è costituita dai bilanci partecipativi. Essi nascono – sia pure con infinite varianti – da un'unica matrice originaria: l'esperienza dell'*orçamento participativo*, avviato nella città brasiliana di Porto Alegre, in seguito alla vittoria del Partido dos Trabalhadores alle elezioni municipali del 1989. Nel corso degli anni il processo è stato più volte modificato, ma non è mai stato interrotto, neanche dopo la sconfitta del PT nel 2005.

Il bilancio partecipativo di Porto Alegre nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nelle scelte sulla destinazione delle spese di investimento dell'amministrazione comunale e di ripartirle in modo trasparente e equilibrato tra i 16 quartieri (*regiões*) in cui è suddivisa la città. Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in autunno e si con-

clude in primavera con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza ed eleggono i propri delegati (*conselheros*). La medesima funzione viene svolta contemporaneamente da sei assemblee tematiche (ciascuna relativa a uno specifico settore di politica urbana).

In inverno-primavera il compito di tirare le fila spetta ai *Conselho do Orçamento Participativo* (COP) formato dai delegati dei due ordini di assemblee, assistiti dai tecnici dell'amministrazione comunale. Il consiglio stabilisce la ripartizione delle spese in conto capitale per l'anno successivo tra i quartieri e tra gli ambiti tematici, secondo le indicazioni espresse dalle assemblee (e secondo altri due parametri: la popolazione dei quartieri e il grado di carenza di servizi). La proposta di ripartizione è poi portata al consiglio comunale cui spetta l'approvazione definitiva del bilancio e che finora, pur non avendo alcun vincolo, ha sempre scelto di ratificare le decisioni assunte mediante il processo partecipativo.

La partecipazione dei cittadini alle assemblee ha continuato a crescere nel primo decennio fino a stabilizzarsi attorno alle 11-17.000 unità, pari al 1-1,5% della popolazione (Fedozzi 2007). Tenendo conto degli incontri preliminari che coinvolgono in modo più capillare la popolazione prima delle assemblee di quartiere è stato calcolato, forse un po' ottimisticamente, che il 5-7% dei cittadini sia in qualche modo coinvolto nel processo (Gret e Sintomer 2002). È stato dimostrato con dovizia di dati che la pratica del bilancio partecipativo ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri periferici e meno dotati di servizi, oltre che di irrobustire il tessuto associativo nella città (Baiocchi 2003, Allegretti 2003).

Dato il successo e la notorietà dell'esperienza di Porto Alegre, la pratica del bilancio partecipativo si è diffusa in tutto il mondo, sia pure con numerose varianti. Essa coinvolge attualmente 170 città brasiliane, tra cui alcune grandi metropoli come São Paulo e Belo Horizonte (Avritzer 2006) e numerose città latinoamericane (Vasconez e Bossano 2006). In Europa nel 2005 sono state censite 55 esperienze di bilancio partecipativo (Sintomer *et al.* 2008), prevalentemente in città medio-piccole. In Italia i casi più noti sono quelli di Grottammare, Pieve Emanuele e del Municipio 11 di Roma (D'Alberto *et al.* 2005, Ravazzi 2007), a cui si è di recente aggiunto il comune di Modena. Le esperienze europee si distinguono dal modello originario sia per l'adozione di percorsi più semplici e meno impegnativi per l'amministrazione, sia per la minore partecipazione dei cittadini. Non sono stati rilevati in Europa effetti redistributivi particolarmente evidenti. E' stata

spesso notata la tendenza delle assemblee di concentrarsi su problemi minuti o di rilevanza ultra-locale.

### **Il *débat public* francese**

La seconda famiglia di dispositivi partecipativi è costituita da quei processi che mirano a coinvolgere la popolazione per dirimere o prevenire conflitti territoriali o ambientali, relativi – specialmente – ai progetti delle grandi opere infrastrutturali. Benché esistano numerose pratiche di questo genere (spesso ricomprese sotto l’etichetta di *environmental mediation*), qui mi soffermerò solo su una di esse, il *débat public* francese che è l’unica a essere stata compiutamente istituzionalizzata e ad aver avuto, perciò, un’ampia applicazione in quel paese.

Nei primi anni '90, in seguito alle virulenti proteste delle popolazioni locali contro il tracciato della linea ad alta velocità del *TGV Méditerranée* tra Lione e Marsiglia, il governo francese decise che la progettazione delle grandi opere dovesse essere sottoposta preventivamente a un dibattito pubblico tra tutti i soggetti interessati. Con la legge Barnier del 1995, parzialmente modificata nel 2002, fu istituita un’autorità indipendente denominata *Commission Nationale du Débat Public*, che ha il compito di organizzare il dibattito pubblico su i progetti di grandi infrastrutture. Per i progetti che superano una certa soglia (in termini di costo) l’apertura del dibattito è automatica; per gli altri è decisa a discrezione della Commissione. A differenza della valutazione di impatto ambientale (che comunque resta in vigore), il *débat public* non si svolge sul progetto definitivo, ma su un’idea preliminare. Lo scopo è quello di discutere il progetto per tempo, ossia quando è ancora possibile apportarvi rilevanti cambiamenti.

La concreta gestione di ciascun dibattito è affidata dalla Commissione Nazionale a una Commissione Particolare che opera in loco. Il dibattito si apre dopo che il soggetto proponente ha consegnato un dossier, scritto in linguaggio non specialistico, che illustra le ragioni e le caratteristiche dell’opera proposta e eventualmente, delle alternative progettuali. Qualsiasi associazione, gruppo o comitato può presentare le proprie osservazioni e le proprie proposte che vengono pubblicate a cura della Commissione sotto la dizione *Cahiers d’acteurs*. Sia il dossier iniziale sia i quaderni degli attori sono oggetto di un’ampia campagna informativa tra la popolazione coinvolta dal progetto.

Il dibattito vero e proprio dura quattro mesi e si svolge mediante incontri sul territorio, aperti al pubblico, alcuni dei quali sono dedicati alla trattazione di specifici aspetti (economici, ambientali ecc.) del progetto. Lo scopo fondamentale è quello di mettere i pro-

ponenti e gli oppositori locali, gli uni di fronte agli altri e di costringerli a confrontarsi sulla base di argomenti pertinenti.

Gli esiti del dibattito pubblico non hanno alcun valore giuridico. Al termine del dibattito, infatti, il presidente della commissione redige un rapporto dettagliato in cui si limita a illustrare gli argomenti pro e contro emersi nel corso degli incontri. Entro i tre mesi successivi il proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto, modificarlo o ritirarlo (Blatrix 2002, Rui 20043, Mansillon 2006, Revel *et al.* 2007).

A partire dal 2002 sono arrivati a conclusione 31 dibattiti pubblici su diversi tipi di infrastrutture (linee ferroviarie a alta velocità, linee tramviarie, autostrade, porti, rigassificatori, elettrodotti, una centrale nucleare, un aeroporto, un bacino artificiale). In seguito alle risultanze del dibattito, in cinque casi i progetti sono stati ritirati dal proponente, negli altri 26 casi essi sono stati mantenuti ma spesso con l'introduzione di modifiche o di misure di accompagnamento. Nei nove casi in cui il progetto iniziale presentava ipotesi alternative, il soggetto proponente ha scelto una di esse tendendo esplicitamente conto dell'andamento del dibattito.

Sappiamo, invece, che in Italia il muro contro muro ha finora nettamente prevalso in analoghe situazioni di conflitto. È da segnalare, però, che il modello francese è stato utilizzato nel 2007, con risultati molto interessanti, per discutere il progetto di un grande insediamento turistico in un borgo medievale toscano (Floridia, di prossima pubblicazione). Inoltre la legge toscana del 2007 sulla partecipazione ha esplicitamente previsto il dibattito pubblico preventivo sulle grandi opere (Floridia 2007).

### **I dispositivi basati sul sorteggio**

La terza famiglia di dispositivi partecipativi è quella che mira a coinvolgere cittadini comuni, scelti mediante estrazione a sorte, nella discussione su temi specifici. Il ricorso alla pratica del sorteggio (anziché alla partecipazione volontaria, come nei due precedenti dispositivi) vuole sottolineare che qualsiasi cittadino ha le competenze e la capacità di contribuire alle scelte collettive, secondo l'antico modello ateniese che viene oggi esplicitamente richiamato dai sostenitori di questo approccio (Carson e Martin 1999, Sintomer 2007)

Il prototipo di questo dispositivo partecipativo è costituito dalle giurie di cittadini proposte contemporaneamente negli anni '70 da Ned Crosby in America (Crosby e Nethercut 2005) e da Peter Dienel in Germania (sotto la denominazione, un po' sovietica, di *Planungszelle*, ossia cellule di pianificazione). Le giurie di cittadini si ispirano al funziona-

mento delle giurie nel processo penale. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25) estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni (da 1 a 5) su un tema controverso, ascolta il punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine esprime una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di “raccomandazione”. La loro diffusione nel mondo è avvenuta a partire dagli anni '90 e ha conosciuto la massima fortuna in Gran Bretagna dove sono diventate una pratica frequente, anche sotto l’impulso dei governi Blair e Brown. In Italia si sono svolte, per ora, solo alcune sperimentazioni su iniziativa accademica, anche se con il coinvolgimento dei governi locali<sup>1</sup>.

Il principio del sorteggio ha ispirato altri dispositivi che assomigliano alle giurie di cittadini, ma se ne discostano sia per il maggiore numero di persone coinvolte, sia per la diversa finalità della discussione. Il caso più noto è quello dei sondaggi deliberativi proposti da James Fishkin (2003). Essi hanno lo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di rilevanza pubblica ed averne discusso tra di loro e con esperti portatori di visioni diverse. I *deliberative polling* coinvolgono dalle 200 alle 600 persone e si svolgono di regola nel corso di un fine settimana. Le informazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, concordato con i principali *stakeholder*, la discussione si svolge in piccoli gruppi che si accordano per formulare domande, a cui rispondono, in seduta plenaria, esperti e politici. Un medesimo questionario è somministrato ai partecipanti prima e dopo l’evento allo scopo di verificare gli eventuali cambiamenti di opinione. Finora si sono svolte alcune decine di sondaggi deliberativi in diversi paesi, su temi importanti e controversi tra i quali: le misure sulla sicurezza (in Gran Bretagna), gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (negli Stati Uniti), l’adozione dell’euro (in Danimarca), i diritti degli aborigeni (in Australia), il diritto di voto agli immigrati (in Italia)<sup>2</sup>.

Un’altra iniziativa, particolarmente originale (e coraggiosa) si è svolta nel 2006 nella città greca di Maroussi (70.000 abitanti nell’area metropolitana di Atene), dove il partito socialista (Pasok) ha scelto di affidare a un campione casuale di cittadini la scelta del proprio candidato sindaco. Per un’intera giornata 160 cittadini, selezionati mediante sorteggio, hanno ascoltato le autopresentazioni dei 6 candidati indicati dal partito, hanno discusso con loro e alla fine hanno espresso la loro preferenza, mediante votazione a doppio turno. Il Pasok si è attenuto alle indicazioni dei cittadini e ha effettivamente presentato alle elezioni il

---

<sup>1</sup> Si veda il numero monografico della *Rivista italiana di politiche pubbliche* (2/2007) dedicato alle giurie di cittadini, a cura di Luigi Bobbio e Daniela Giannetti.

<sup>2</sup> Su quest’ultimo sondaggio deliberativo svolto a Torino nel 2007, cfr. Isernia *et al.* 2008.

candidato che essi avevano scelto (il quale è poi stato sconfitto dal candidato della destra, ma questa è un'altra storia).

In uno spirito analogo, il governo della British Columbia (Canada), insoddisfatto per il sistema elettorale uninominale vigente in quella provincia e consapevole del fatto che i partiti politici non sarebbero mai riusciti a mettersi d'accordo per riformarlo, ha scelto nel 2004 di affidare la discussione della riforma elettorale a un campione di 160 cittadini selezionati casualmente nei distretti della provincia. La *citizens' assembly* ha lavorato per 11 mesi, ha discusso i pro e i contro dei diversi sistemi elettorali che le sono stati presentati e si è pronunciata a favore dell'adozione di un sistema proporzionale (con voto trasferibile). Tale proposta è stata poi sottoposta a referendum, e ha ottenuto il 57,7% dei voti (ma non è passata perché era stata prevista una soglia del 60%). La medesima esperienza è stata replicata nei Paesi Bassi nel 2006 e in Ontario nel 2006-07. E anche in questi due casi i cittadini sorteggiati si sono alla fine pronunciati a favore del sistema proporzionale, per mantenerlo nel primo caso e per introdurlo nel secondo.

### **Una linea di tendenza?**

Malgrado le differenze che le caratterizzano e le diverse circostanze che le hanno originate, le tre famiglie di dispositivi partecipativi hanno qualcosa in comune: lasciano intravedere qualche spunto non banale per una possibile riforma della democrazia. Esse si presentano, infatti, come altrettante risposte alla crisi della rappresentanza. Si rivolgono ai cittadini (sia pure in forme diverse) per trovare un supplemento di legittimazione su specifiche questioni (la destinazione delle spese comunali, le grandi opere, alcuni grandi temi controversi) sulle quali il mandato elettorale non appare una risorsa sufficiente. Ma il bersaglio di queste pratiche non consiste solo nella rappresentanza elettiva. Anche la rappresentanza associativa (o di categoria) viene messa in discussione: in modo evidente nei dispositivi basati sul sorteggio (in cui i partecipanti sono per definizione "cittadini comuni"), in modo meno evidente nei bilanci partecipativi e nel *débat public*. Qui, infatti, gli attivisti e i rappresentanti delle associazioni finiscono per avere un ruolo di primo piano, ma il principio che caratterizza queste esperienze è che ogni partecipante si esprime a titolo personale (Ravazzi 2007). Siamo insomma molto lontani dal mondo della concertazione, dove invece il perimetro delle organizzazioni ammesse è tracciato a priori ed il confronto è strettamente nelle mani di rappresentanti che parlano "a nome di". I dispositivi partecipativi costituiscono quindi una presa di distanza dalla rappresentanza, sia di quella elettiva sia di

quella associativa e sono, proprio per questo, visti spesso con sospetto sia dai politici che dai gruppi di interesse.

Questa presa di distanza non è tuttavia radicale. Non ci troviamo di fronte a una riproposizione di forme di democrazia diretta. Le istanze partecipative accettano di convivere con la democrazia rappresentativa e riconoscono ai rappresentanti elettivi il diritto all'ultima parola. Non pretendono di sostituirsi ad essa, ma si propongono di offrire qualcosa di più. E, infatti, le decisioni che producono non sono mai dotate di un valore giuridicamente vincolante. La loro forza consiste nell'influenza che riescono a esercitare di fatto grazie alla natura e alla credibilità del processo che hanno saputo sviluppare, alla capacità di ridefinire i problemi o di formulare argomenti convincenti. E la loro effettiva influenza è molto variabile: è notevole nei bilanci partecipativi, incontra alti e bassi nel *débat public*, è spesso obiettivamente modesta – con qualche eccezione – nei dispositivi basati sul sorteggio. La mancanza di potere decisionale è spesso vista come un handicap mortale: “noi partecipiamo e loro decidono”, come si leggeva nei manifesti del maggio francese. Ma può essere anche considerata come un vantaggio. Essa libera le arene partecipative dagli impacci formali che necessariamente si accompagnano al potere decisionale (la verifica dei poteri, il numero legale, le procedure, le mozioni, gli emendamenti ecc.) e permette un confronto più sciolto e diretto sul merito delle questioni. Ciò che si perde in potere lo si acquista nella possibilità di uno scambio più ricco e meno paludato.

Ma al di là degli effetti concreti, i processi partecipativi permettono di ampliare l'ambito in cui sono prese le decisioni, di rendere più trasparenti le alternative e le modalità di scelta. Creano spazi pubblici in ambiti in cui altrimenti prevarrebbero meccanismi di scambio più circoscritti e opachi. È il caso del dibattito sulle grandi opere in Francia, ma è anche il caso di Porto Alegre, dove il bilancio partecipativo ha avuto l'indubbio merito di introdurre criteri trasparenti sulla destinazione della spesa pubblica, sottraendola a meccanismi occulti e clientelari.

Va infine notato che i dispositivi partecipativi costituiscono una risposta non populista alla crisi della democrazia rappresentativa. Qui non si cerca di aggirare i meccanismi rappresentativi attraverso l'appello a un popolo indistinto, ma si propongono percorsi strutturati e regolati in cui sono specificati – spesso minuziosamente – i diritti di accesso, le modalità dell'interlocuzione e della circolazione delle informazioni, la presenza del contraddittorio. Vengono offerti “spazi protetti” in cui i partecipanti sono indotti a riflettere, a argomentare le loro posizioni a confrontarle con quelle degli altri. La democrazia è qui intesa soprattutto come pratica discorsiva tra portatori di idee o istanze diverse o anche con-

trapposte. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso del *débat public* francese e dei dispositivi basati sul sorteggio. Ai cittadini non si chiede semplicemente di esprimere le proprie opinioni e il risultato finale non consiste nella semplice conta dei voti o delle preferenze – come avviene invece nei sondaggi e nei referendum. Si scommette invece sulla forza trasformatrice della discussione. I dispositivi partecipativi propongono insomma una democrazia di tipo deliberativo, piuttosto che aggregativo.

### **I dilemmi**

Altrettanto importanti sono le differenze che esistono tra i dispositivi partecipativi e gli interrogativi che essi sollevano. La prima questione – ovviamente cruciale – è la risposta che essi danno alla domanda “chi partecipa?”. Il paradosso di tutte le pratiche partecipative consiste nel fatto che in teoria esse si rivolgono indistintamente a tutti i cittadini, ma in pratica riescono a coinvolgerne solo una piccola (spesso piccolissima) minoranza. Come affrontare questo squilibrio e le relative distorsioni? Poiché è inevitabile qualche forma di selezione dei partecipanti, con quali criteri può essere operata e da parte di chi?

Le tre famiglie di dispositivi offrono risposte diverse a queste domande. I bilanci partecipativi puntano sul meccanismo della porta aperta: l’accesso alle assemblee è libero e qualsiasi cittadino può parteciparvi. Ci si affida così all’autoselezione dei partecipanti che può avere però conseguenze notevolmente distorsive, soprattutto quando – come spesso avviene – la partecipazione rimane a livelli molto bassi. Anche se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, *habitué* della partecipazione; ed è probabile che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori impegni familiari (le madri), lavorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani). È difficile che un forum basato sull’autoselezione riesca a riflettere compiutamente i diversi punti di vista presenti nella popolazione di riferimento.

I *débats publics* francesi adottano un criterio di selezione parzialmente diverso. Anche qui gli incontri sono aperti a tutti, ma trattandosi di discussioni su interventi puntuali, si cerca soprattutto di coinvolgere quei gruppi o quelle persone specificamente interessate dai progetti sul tappeto. Un dibattito pubblico può considerarsi riuscito, sul piano della partecipazione, non se il numero dei partecipanti è elevato, ma se le posizioni espresse comprendono tutti i punti di vista più rilevanti sul tema in questione. Non conta tanto il numero, quanto la varietà e la completezza dei punti di vista (anche se non vi è alcuna garanzia che tale completezza si realizzi effettivamente).



Le critiche ai meccanismi basati sulla porta aperta o sull'autoselezione, hanno portato allo sviluppo dei dispositivi basati sul sorteggio. In questi casi i partecipanti sono un campione causale della popolazione di riferimento. L'idea di fondo è quella di costituire "una rappresentazione in miniatura del popolo" (Sintomer 2007, p. 103) o un minipubblico (Fung 2003). La discussione non avviene più tra militanti, leader naturali o cittadini attivi (come è probabile che avvenga nei due casi precedenti), ma tra cittadini assolutamente comuni, compresi coloro che non varcherebbero mai la soglia di un'assemblea. Se l'obiettivo è quello di dare voce a chi normalmente non ce l'ha, non c'è dubbio che la selezione per sorteggio costituisca una risposta particolarmente pertinente. Anche qui si verifica una forma di autoselezione: solo una minoranza dei cittadini sorteggiati accetta di partecipare e alla fine il campione presenta sempre qualche distorsione rispetto all'universo. Ma, per questa via, è possibile aprire la partecipazione alla cittadinanza (anche quella "passiva") assai più profondamente che con qualsiasi altro metodo. E consente di riunire attorno a uno stesso tavolo o in una stessa sala un mix di persone particolarmente variegato, per professione, età e ambiente sociale (e di assicurare – e non è poco – una parità numerica tra donne e uomini), quale non è dato di riscontrare con nessun altro metodo partecipativo.

A questo punto si apre un altro problema. I diversi metodi di selezione tendono a generare arene di tipo diverso. Da un lato ci sono le arene formate, prevalentemente, da cittadini attivi o competenti, che esprimono posizioni definite e consapevoli e che talvolta hanno alle spalle una *constituency* alla quale devono rendere conto. Dall'altro lato ci sono le arene formate prevalentemente da cittadini comuni, che esprimono posizioni meno intense, meno determinate e spesso anche meno consapevoli (Bobbio 2007). Secondo la fortunata distinzione di Achong Fung (2003), la discussione sarà "calda" nel primo caso e "fredda" nel secondo.

Quali sono i vantaggi e gli svantaggi delle due situazioni? È preferibile che la deliberazione sia calda o fredda? A favore della deliberazione calda si può sostenere che la discussione sarà più ricca se i partecipanti hanno a cuore il problema, sono interessati alla posta in gioco e animati da passione politica e sociale. Essi "investiranno tutte le loro energie e tutte le loro risorse nel processo e lo renderanno perciò più completo e creativo. È probabile che i risultati della deliberazione siano solidi e siano messi in atto più facilmente" (Fung, 2003, p. 345). Al contrario quanto la discussione si svolge tra cittadini inesperti è probabile che essi – proprio perché inesperti – finiscano per essere manipolati o raggirati (Regonini 2005). Per i politici è più comodo affrontare cittadini comuni che vedersela con

attivisti consapevoli e agguerriti. Il sorteggio casuale potrebbe costituire per loro una facile scappatoia (Ginsborg 2006).

Ma si può rispondere che soltanto in questo modo è possibile garantire che abbiano l'effettiva possibilità di esprimersi tutte le voci presenti nella società, anche quelle che non hanno alle spalle gruppi organizzati. Inoltre la discussione tra cittadini attivi può facilmente ridursi a un dialogo tra sordi in cui ciascuno ribadisce la propria posizione, senza che vi sia alcun apprendimento reciproco, che è invece è assai più probabile, quando il confronto avviene tra cittadini comuni. D'altronde in certi casi non sarebbe male "raffreddare" la temperatura del dibattito, specie quando si è ormai da tempo cristallizzato in posizioni definite e contrapposte.

Pesa inoltre su tutte le pratiche partecipative il sospetto che esse possano essere piegate agli interessi dei politici che le promuovono, per legittimare a posteriori scelte che essi hanno già compiuto e per esibire una finta apertura. Per ogni esperienza di partecipazione c'è sempre qualche oppositore che sente – a turno o a ragione – puzza di imbroglio.

Il rischio della manipolazione può essere ridotto attraverso l'adozione di specifici meccanismi. Per la gestione dei *débats publics* la Francia ha istituito un'apposita autorità indipendente (rispetto al governo e rispetto ai promotori di grandi opere). Le giurie di cittadini e i sondaggi deliberativi sono posti sotto la sorveglianza di un comitato degli *stakeholders* in cui sono presenti tutte le principali posizioni sul tappeto. Nei *débats publics* così come nelle arene basate sul sorteggio (e frequentemente anche nei bilanci partecipativi), il processo non è lasciato nelle mani dei politici che lo promuovono, ma è condotto da facilitatori professionali che sono specializzati nella progettazione dei percorsi partecipativi e nella gestione delle interazioni tra i partecipanti e che sono, soprattutto, estranei all'oggetto del contendere. Il ruolo degli "esperti di processo" è forse il tratto più caratteristico della nuova stagione di esperienze partecipative. Essi si interpongono tra i politici e i cittadini, rendendo meno probabili le influenze dall'alto (e anche quelle dei gruppi organizzati). Certamente, anche così, il pericolo della manipolazione non può essere del tutto scongiurato, ma sappiamo che la manipolazione è onnipresente nelle democrazie e forse questi dispositivi non rappresentano le soluzioni peggiori.

Si può obiettare, infine, che processi così strutturati rischiano di costringere la partecipazione in una gabbia artificiale che ha l'effetto di indebolire o screditare le forme di partecipazione spontanea che si manifestano con i movimenti e le proteste. Questa obiezione, che viene spesso formulata dagli esponenti dei gruppi organizzati, tende a ignorare la distinzione tra partecipazione come pressione dei movimenti sulle istituzioni e partecipazio-

ne come confronto tra le diverse posizioni presenti nella società (Bobbio e Pomatto 2007). Entrambe sono vitali in una democrazia. Ma i dispositivi partecipativi di cui ho parlato finora si occupano esclusivamente di questo secondo tipo di partecipazione. E, siccome il confronto o il dialogo tra posizioni contrapposte non è affatto un processo spontaneo, la costruzione di arene artificiali – sulle politiche comunali, sulle infrastrutture o su grandi temi – è non soltanto un passo inevitabile, ma anche una via innovativa, ancora poco praticata, ma che merita di essere presa sul serio.

### Riferimenti bibliografici

- Allegretti, G. (2003), *Autoprogettualità come paradigma urbano L'insegnamento di Porto Alegre*, Firenze, Alinea.
- Avritzer, L. (2006), “New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (3), pp. 623–637.
- Baiocchi, G. (2003), “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment in Deliberative Democratic Theory”, in A. Fung e E. O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso., pp. 47-84.
- Bobbio, L. (2007), “Tipi di deliberazione”, in *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 37, n. 3, pp.359-383.
- Bobbio, L. e Pomatto, G. (2007), “Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”, in *Meridiana*, n. 58, pp. 45-67.
- Carson, L. e Martin, B. (1999), *Random Selection in Politics*, Westport, Praeger Publishers.
- Crosby, N., Nethercut, D. (2005), “Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People”, in Gastil and Levine (a cura di) (2005), pp. 111-119.
- D’Albergo, E., Lotrecchiano, D. e Moini, G. (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma, Comune di Roma.
- Fedozzi, L. (2007), *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo editorial.
- Fishkin, J. (2003), *La nostra voce*, Venezia, Marsilio.
- Florida, A. (2007), “Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione”, in *Stato e mercato*, 82, pp. 83-110.
- Florida, A. (di prossima pubblicazione), “Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul caso Castelfalfi”, in *Polis*.

- Fung, A. (2003), "Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences", in *The Journal of Political Philosophy*, 11, pp. 338-367.
- Ganuza F. E. (2006), "Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 70-86.
- Gastil, J. e Levine, P. (a cura di) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Ginsborg, P. (2005), *Il tempo di cambiare: politica e potere della vita quotidiana*, Torino, Einaudi.
- Isernia, P.; Bobbio, L.; Fiket, I.; Manca, A.; Podestà, N. (2008), "La democrazia in un ambiente ostile: un quasi-esperimento deliberativo", in *Stato e mercato*, n. 3, pp. 407-438.
- Mansillon, Y. (2006), "L'esperienza del 'débat public' in Francia", *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006.
- Ravazzi, S. (2006), "Quando i cittadini decidono", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 61-89.
- Regonini, G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- Revel, M.; Blatrix, C.; Blondiaux, L.; Fourniau, J.-M.; Dubreuil, B. H. ; Lefebvre, R. (a cura di.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Rui, S. (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Collin.
- Sintomer, Y. (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (a cura di) (2008), *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, Paris, La découverte.
- Vasconez J. e Bossano, M. A. (2006), "I bilanci partecipativi in America Latina: dalla legittimazione sociale alla legalizzazione istituzionale", in *Democrazia e diritto*, n. 3.