

## “Partecipazione. Interrogativi e prospettive”

Daniela Ropelato

### Un tema antico e attuale

Vorrei aprire questo intervento con una serie di fatti, per descrivere, con alcuni tratti che ricaviamo dalle prassi che ci sono più vicine, il retroterra su cui poggia l'idea del Convegno.

L'appuntamento settimanale di un sindaco con tutti gli assessori della giunta per sottoporre al vaglio delle diverse competenze le decisioni adottate; un foglio di notizie mensile, inviato da un parlamentare ai cittadini della circoscrizione elettorale, per aprire un canale di dialogo e di controllo di chi li rappresenta in parlamento; il percorso che diverse associazioni di promozione sociale decidono di condividere prima delle elezioni amministrative, per scambiare e diffondere conoscenze e pratiche di cittadinanza attiva; un seminario di studio ministeriale per elaborare una nuova normativa, interpellando attorno allo stesso tavolo tutte le parti in causa, dai dirigenti dell'amministrazione agli utenti, singoli e associati nei diversi gruppi di interesse; gli interventi di profilo sociale condotti da un gruppo di famiglie, coinvolte dall'assessore competente, per accompagnare l'inserimento nel quartiere di un gruppo di nuovi abitanti; una rete di collegamento tra organizzazioni di volontariato e imprese di ICT, del settore pubblico e privato, per promuovere risposte sul *digital divide*.

Fatti molto diversi tra loro caratterizzati da un denominatore comune: la scelta della partecipazione nell'attuale contesto di democrazia rappresentativa, scelta che ha guidato i soggetti di queste iniziative a sperimentare nuovi luoghi e metodi di condivisione della responsabilità decisionale, di cooperazione e di integrazione sul territorio, di comunicazione politica.

Di partecipazione politica si è detto e scritto molto, con accenti diversi<sup>1</sup>: la bibliografia su questo tema è cresciuta in particolare nell'ultimo decennio, ma soprattutto è sotto gli occhi di tutti l'emergere di fatto di una nuova domanda di condivisione delle responsabilità decisionali, di cooperazione e di integrazione sul territorio, di comunicazione.

Non si affronta alla leggera un tema come questo, idea allo stesso tempo antica e attualissima, per cui anche le pratiche più recenti e innovative devono essere comprese all'interno di una cornice ampia<sup>2</sup>. Non è superfluo, per questo, collegare lo studio della transizione che le democrazie occidentali stanno attraversando - di cui anche la trasformazione delle forme partecipative rappresenta un sintomo - ad una serie di macroeventi diffusi.

Devo essere estremamente sintetica: la globalizzazione e il declino delle culture politiche del ventesimo secolo, con la conseguente egemonia del discorso economico, la “crisi dello stato” (Cassese 2002) e la difficoltà di far fronte alle domande sempre più

---

<sup>1</sup> Per un'ampia ricognizione sui problemi della partecipazione politica si veda F. Raniolo (2002).

<sup>2</sup> In ambito internazionale, il principio di democrazia partecipativa è uno dei fondamenti del funzionamento dell'Unione Europea (cfr. anche Art. 1-47 del Trattato costituzionale del 2004). Già il “*Libro Bianco sulla Governance*” della Commissione Europea del 2001 poneva la partecipazione in stretta relazione con la qualità dell'esercizio del potere<sup>2</sup>. Anche le organizzazioni internazionali e i grandi eventi che hanno accompagnato le loro strategie abbondano nel riferimento ad una nuova regola partecipativa: tra gli altri, le conferenze internazionali ONU sullo sviluppo sostenibile (Agenda 21), sugli insediamenti umani<sup>2</sup> (Agenda Habitat) e l'Ufficio per lo Sviluppo (UNDP). Insistono sullo stesso orizzonte anche i progetti di riduzione della povertà (PRS) adottati dalla Banca Mondiale.

complesse della società reale, hanno fatto parlare di una sorta di “entropia” - di allontanamento, dispersione, impoverimento energetico - della sfera pubblica (Donolo 2005): una progressiva estraneità tra istituzioni politiche e società civile<sup>3</sup> che costituirebbe la misura principale delle difficoltà e delle contraddizioni attuali.

Si tratta però di un processo ambivalente. E' vero che il ruolo aggressivo di processi culturali ed economici sta spingendo verso dimensioni di vita individualistiche, e ciò produce frammentazione, indebolimento del legame sociale, cedimento dei principi di mutua solidarietà (Fazzi 2003) e ci conduce a parlare di crisi della partecipazione e di svuotamento delle sue espressioni tradizionali. Ma è vero anche che proprio il fallimento delle precedenti narrazioni ideologiche e l'erosione dei modelli tradizionali di rappresentanza politica hanno favorito la progressiva formazione di un diverso spazio pubblico più diffuso e policentrico, in cui i confini tra pubblico e privato sono meno rigidi e dove l'esercizio della decisione si svolge sempre più a rete<sup>4</sup>.

Nascono nuovi soggetti sociali che domandano beni pubblici diversi, in gran parte ad alto contenuto relazionale: nuovi diritti e nuovi beni che per essere riconosciuti e difesi necessitano di strumenti di nuova generazione anche dal punto di vista delle politiche pubbliche. Ed esattamente a questo ci riferiamo prendendo in esame processi decisionali partecipati e reti di azione collettiva.

Per un esteso arco di tempo, infatti, la costruzione democratica è stata sorretta dai meccanismi della rappresentanza e dall'aggregazione delle preferenze individuali, ma oggi ciò non appare più sufficiente. Le scelte collettive toccano temi sempre più complessi e decisivi per il futuro (basta pensare alla protezione dell'ecosistema) e ciò non può non reclamare metodologie più elaborate di composizione degli interessi.

Per questo, ci pare di poter affermare che la nuova domanda di partecipazione rappresenta allo stesso tempo un “segno dei tempi”, riconoscibile anche nei contraddittori processi politici, e un motore di qualità democratica (Morlino 2005) che, utilizzato correttamente, può orientare il mutamento in corso e potenziarne gli effetti costruttivi verso una convivenza sempre più ricca di qualità umane.

Potremmo dire che, per lo stesso motivo per cui l'estraneità tra società e politica coglie il cuore delle difficoltà della democrazia moderna, così lo sviluppo di una cultura della partecipazione ne rappresenta un cardine centrale<sup>5</sup>, che avvicina l'ideale di una società che è in grado di auto determinarsi democraticamente (Habermas 1999), e riporta in luce il fondamento dell'idea democratica e cioè la coincidenza tra autori e destinatari delle norme, tra il legislatore e il cittadino.

### **Partecipazione e democrazia locale.**

Da tempo il territorio cittadino è divenuto cruciale: entro il suo perimetro le strutture attuali della rappresentanza politica faticano a comporre differenze generazionali,

---

<sup>3</sup> La società civile è un attore complesso e darne una definizione è difficile. Una interessante proposta di Habermas sottolinea il suo ruolo cardine rispetto allo Stato: “La società civile si compone di quelle associazioni, organizzazioni e movimenti che raccolgono, condensano e amplificano nello spazio pubblico la risonanza che i problemi sociali trovano nella sfera privata” (1997, p. 394).

<sup>4</sup> In questa cornice si innesta anche il recente dibattito sulla governance e la sua irresistibile ascesa in ambito europeo - dove oggi le partnership rappresentano la nuova “ortodossia” - con la caratteristica di sostituire il principio gerarchico nella mediazione e nella risoluzione dei conflitti di natura pubblica, con un principio cooperativo che vede anche lo Stato o gli enti locali coinvolti in un ruolo collaborativo. Cfr. M. Geddes (2000).

<sup>5</sup> Per limitarsi ad un esempio, è sufficiente ricordare il diffuso processo di partecipazione comunitaria nella gestione dell'amministrazione pubblica in America Latina, un movimento dal basso che riforma dall'interno gli indicatori di sviluppo di quelle popolazioni, appropriandosi della regola democratica non per uniformarsi al prevalente modello economico e politico globalizzato, ma per dargli una interpretazione originale, sulla misura di chi ancora soffre l'esclusione dalla determinazione dei processi politici. Cfr. B.Kliksberg (2002).

etniche, culturali. Inoltre, una parte sempre più significativa di beni pubblici non può più essere prodotta senza l'apporto di risorse e competenze locali; cresce per questo il trasferimento delle funzioni dal centro alla periferia e la continua negoziazione sui contenuti, sulle procedure, sugli impatti<sup>6</sup>.

Le pur numerose esperienze di coinvolgimento dei soggetti sociali e di partenariato<sup>7</sup> sono tuttora minoritarie, distribuite in maniera puntiforme. Bisogna riconoscere che ad agire è prevalentemente una "società di mezzo" provvista di adeguate risorse umane e sociali. Ma il fenomeno si approfondisce e si estende, segno di quella "intelligenza della democrazia" (Bobbio 2004) che, nelle arene politiche frastagliate ed eterogenee, lavora non tanto per semplificare in modo superficiale la fase decisionale, quanto per comporre il maggior numero di contributi che vengono dal sociale (Arena 2006).

D'altro canto, non possono sfuggire alcuni aspetti problematici di tale sviluppo, che a volte può coprire il tentativo del governo locale di utilizzare la partecipazione come strumento di consenso - per recuperare la legittimità indispensabile su singole questioni - o come riduttore di conflitti - per moderare le proteste dei cittadini su decisioni rigidamente confezionate.

Non è estraneo alla sperimentazione di talune forme partecipative nemmeno il neoliberalismo rampante. Ma per lo più, come può accadere nelle indagini di *customer satisfaction* sulle politiche pubbliche, ci si rivolge ai cittadini in quanto clienti-consumatori; chi è al centro è l'utente, il singolo individuo isolato nel momento della sua relazione - mercantile - con il bene o il servizio pubblico di cui è destinatario (Pollitt 1998). Tutt'altra cosa rispetto ad una idea più esigente di partecipazione che crea spazi di dibattito e di elaborazione politica, in cui i cittadini agiscono l'uno accanto all'altro, a confronto e a volte in contrasto l'uno con l'altro, e le relazioni sono in se stesse un canale di composizione degli interessi.

Una interpretazione minimalista della partecipazione viene anche dal liberalismo democratico quando afferma che, data per scontata la specializzazione delle arene politiche, la democrazia necessita "semplicemente" di un limitato numero di elettori interessati alle vicende politiche, mediamente informati e in grado di rappresentare i propri interessi (Dahl 2002). Lo scarso coinvolgimento dei cittadini nella sfera pubblica sarebbe un elemento fisiologico specie nelle democrazie dei grandi numeri, dove i cittadini hanno meno possibilità di incidere sulle decisioni e l'agire politico reclama il possesso di specifiche risorse culturali, economiche e sociali. Una posizione contestata dai sostenitori del modello di una democrazia partecipativa (Barber 1984, Fishkin 1991) quando affermano che i processi decisionali non possono prescindere da un coinvolgimento pieno e diretto di tutti i cittadini nel loro territorio.

### **Gli interrogativi della partecipazione**

Ma cosa intendiamo per partecipazione? Certamente molto di più di una semplice operazione, per quanto raffinata, di consultazione dei cittadini. Piuttosto, l'insieme delle possibilità proprie del cittadino - sia del singolo individuo che delle formazioni che rappresentano i suoi legami sociali - di influire sui processi di azione politica e sui loro esiti.

---

<sup>6</sup> Transazioni sono sempre avvenute; la novità sta nel fatto che forze sociali e attori privati sono chiamati a partecipare alla formulazione e all'implementazione delle politiche di settore, in un processo dove efficienza ed efficacia sono solo uno dei motivi in gioco.

<sup>7</sup> Il governo locale ha visto evolvere rapidamente i suoi strumenti amministrativi fino ai piani strategici di ultima generazione, che allargano l'arena decisionale agli attori economici, culturali e sociali, per raccogliere la molteplicità dei percorsi sul piano storico, culturale, istituzionale e ricavarne così una traccia di sviluppo condiviso sulla città.

La definizione non entra nel merito della qualità della relazione di influenza: può essere esercitata in maniera più o meno diretta e più o meno legale, nella prospettiva di conservare o modificare la struttura e i valori del sistema di interessi prevalente (Pasquino 2004).

Partecipare dunque può significare molte cose: andare a votare, sostenere con il porta a porta la campagna elettorale di un nuovo candidato, o promuovere un incontro di condominio per installare i pannelli solari. Si concorre alla vita politica con la formazione dell'opinione pubblica, la promozione di valori rilevanti per la convivenza, la difesa dei diritti: attività che è possibile definire politiche senza che chi partecipa intenda necessariamente raggiungere una posizione di governo dei processi collettivi.

Non vorrei, con questo, circoscrivere la partecipazione a pratiche *soft* e finire per dichiararci soddisfatti constatando che il giornale locale promuove un sondaggio alla settimana e il sindaco dedica due ore al mese a rispondere ai cittadini su Internet<sup>8</sup>. Le risorse della società civile devono arrivare ad innervare in modo molto più complesso e dinamico i processi decisionali della politica; non è sufficiente che si esprimano parallelamente in luoghi e modi autonomi (pure necessari). Su questa linea, diventa una scelta *soft* anche quella di respingere in blocco i partiti politici come forme di partecipazione corrotta e stimare solo la mobilitazione spontanea e libera dai vincoli delle organizzazioni.

Altro aspetto complesso: cosa significa partecipare per quanti non hanno strumenti, conoscenze o competenze specifiche da condividere? E' evidente che per lo meno in alcuni periodi della vita, il coinvolgimento può essere compromesso per ragioni non immediatamente modificabili.

Partecipare, quindi, è un processo selettivo; lo hanno confermato, fin dagli anni sessanta, numerose ricerche sul comportamento politico. A partecipare sono settori della popolazione limitati: essenzialmente quanti occupano i circoli più interni e stabili della struttura sociale, in prevalenza di sesso maschile, dotati di un elevato grado di istruzione, appartenenti al ceto medio e al gruppo razziale maggioritario, residenti per lo più nei centri urbani, di età medio-alta (Cotta, Della Porta e Morlino 2001).

Se ne ricava il disegno di un circolo chiuso, dove influire sui processi decisionali si traduce in maggiore disponibilità di beni, e viceversa: chi possiede maggiori risorse economiche conosce percorsi abbreviati per influire sulle scelte collettive (Dahl e Lindblom 1992).

In questo quadro, è opportuno chiedersi: moltiplicare le opportunità di inclusione e di responsabilità dei soggetti sociali nei processi politici, è sempre e comunque un motore di sviluppo per la comunità? Ha senso partecipare quando, in fin dei conti, a decidere sono i portatori di interesse che hanno più risorse? E' opportuno o no privilegiare chi è competente, esperto, organizzato? E quando i processi di inclusione<sup>9</sup> coinvolgono gruppi circoscritti, come evitare che ciò incrementi la frammentazione sociale? Cosa non funziona quando il processo di inclusione, anziché favorire la

---

<sup>8</sup> Accade spesso che quando i decisori accettano di aprire il dibattito intorno ad un tema con questionari e sondaggi, in realtà continuano a controllare il messaggio, selezionando le risposte attraverso le formulazioni delle domande che vengono suggerite ai cittadini. Per questo, rispetto alla consultazione su temi preordinati, è più rilevante dare accesso e intervento diretto sulla determinazione dei temi stessi dell'agenda politica.

<sup>9</sup> Si dibatte spesso di "processi inclusivi", anche se sarebbe preferibile evitare l'uso dell'aggettivo, che implica che politiche "inclusive" siano effettivamente includenti. La differenza è piuttosto tra processi e politiche che selezionano fin dall'inizio (o in corso d'opera), e processi e politiche che intendono allargare progressivamente le forme della partecipazione. Cfr. C. Donolo (2005).

trasparenza, nasconde accordi presi dietro le quinte? E quando l'apertura dei tavoli deliberativi indebolisce le istituzioni politiche e finisce per favorire ancora una volta i "poteri forti"?

Inoltre, l'investimento crescente in partecipazione deve fare i conti anche con la teoria del *free rider* (cioè del "battitore libero") (Olson 1965), che afferma che impegnarsi nella produzione di beni pubblici in fin dei conti risulta svantaggioso. A meno che non intervenga uno specifico incentivo, il *free rider* tende ad evitare di coinvolgersi in una azione collettiva, calcolando che il suo vantaggio personale non gli verrà comunque a mancare.

Ciò dice che non esiste solo la probabile dedizione dei cittadini ad un'idea di bene comune, ma anche la tentazione di massimizzare il proprio interesse scavalcando, quando possibile, il bene di tutti. E sottolinea ancora una volta che la partecipazione è, prima di tutto, un processo culturale e sociale da promuovere e consolidare con attenzione.

### **Partecipazione e fraternità universale**

Di fronte a queste difficoltà, ci sembra che un'indicazione possa emergere proprio dal significato del termine partecipazione, dai suoi due profili principali (Cotta 1979). Partecipare, infatti, significa sia "prendere parte" ad un determinato atto o processo (con una relazione di collaborazione), che "essere parte" di un gruppo, di una comunità (con una relazione di appartenenza). Tra le due dimensioni, evidentemente c'è una forte associazione: si prende parte in quanto si è parte; accettare gli esiti decisionali del gioco democratico, chiede anzitutto di riconoscerci compresi in una fondamentale appartenenza comune (Scharpf 1999, p.15).

Per questo, non appare artificioso il tentativo di mettere a fuoco maggiormente, nell'esercizio della partecipazione, una definizione più chiara della relazione tra i soggetti coinvolti. Se, come abbiamo visto, i soggetti che partecipano condividono alcuni caratteri essenziali dato che appartengono ad un insieme più grande che li comprende, allora gli stessi soggetti si appartengono reciprocamente e la partecipazione può essere descritta come legame di appartenenza reciproca.

"In questa reciprocità si può costruire il bene di tutta la comunità"<sup>10</sup>: è un'espressione sintetica di Chiara Lubich, che tanto ha scritto sui contenuti di questa reciprocità e sulle sue conseguenze applicabili ai diversi settori del sociale (2001).

Approfondire la relazione tra il prendere parte e l'essere parte, allora, potrebbe suggerire qualcosa di nuovo. Come abbiamo visto, uno dei quesiti che rende ambivalente l'esercizio delle dinamiche partecipative è il contrasto tra un aspetto includente e un aspetto escludente. Se partecipare significa coinvolgere e attivare risorse – questo l'aspetto includente –, ciò accade a discapito di uno o più soggetti che, in vario modo, vengono esclusi dal processo. I legami che vengono creati o rafforzati da una parte, determinano allo stesso tempo una frontiera verso altri, con l'affermazione di rigidità esterne, a delimitare identità e competenze<sup>11</sup>.

Se è così, per sanare tale contrasto è necessario passare da un nuovo riconoscimento del legame di reciproca appartenenza e responsabilità che lega tutti i diversi soggetti

---

<sup>10</sup> C. Lubich (2000), "Il Movimento dell'Unità per una politica di comunione", in *Nuova Umanità*, 22 (2000/5), n.131, pp.603-616.

<sup>11</sup> Un'espressione in inglese mi pare renda bene questo concetto: "*internal bonding through external bounding*" (a dire l'incremento della coesione interna rafforzando i confini esterni), espressione che traggono dalla prolusione di Maurizio Ferrera su "*Confini e solidarietà: spazio politico e welfare nell'Unione europea*" al XIX Convegno Nazionale della Società Italiana di Scienza Politica, Cagliari, 21 settembre 2005.

sociali tra di loro, un livello di governo con l'altro, amministrazioni e istituzioni, gli attori della società con quelli della politica.

Si affaccia in questo orizzonte il riferimento alla fraternità universale, non tanto come ispirazione di una convivenza che ritrova e asseconda il legame etico tra i suoi membri, ma come idea politica, principio che, accanto a libertà e uguaglianza, interpreta uno specifico progetto politico da cui fa derivare contenuti normativi, forme giuridiche e sociali che non appartengono solo alla sfera morale, ai legami brevi, alla volontarietà individuale, ma mettono in discussione l'attuale fase di sviluppo degli ordinamenti e la costruzione del sistema politico nel suo complesso.

In questo dibattito la categoria della fraternità universale interviene con un peso notevole; in termini sintetici, può essere interpretata come coniugazione politica di unità e diversità. Si intravede un lavoro diverso da quello, pure estremamente importante, che numerosi testi costituzionali hanno introdotto e promosso attraverso il concetto di solidarietà<sup>12</sup>, determinando un'apertura giuridica alla dimensione comunitaria della vita delle persone e una conseguente espansione dei compiti pubblici (Giuffrè 2007). E' vero che la solidarietà, e in particolare la solidarietà sostanziale, è in grado di dare parziale applicazione ai contenuti della fraternità, ma quest'ultima sembra sottolineare in modo più trasparente e immediato l'esigenza di relazioni "orizzontali", che rifiutano le posizioni di forza e le disparità persistenti, tollerate spesso dai rapporti solidaristici (Baggio 2007).

Eppure, si può pensare, non si può obbligare astrattamente, per ordinamento, alla fraternità... Se è così, nemmeno alla libertà e all'uguaglianza: così come l'obbligazione investe il sistema politico nel suo insieme che deve porre le condizioni per una loro sempre più piena realizzazione nelle condizioni storiche date (Morlino 2003), anche l'appello alla fraternità come categoria politica non si traduce in un vincolo giuridico obbligante, ma reclama le migliori opportunità istituzionali che avvicinino una convivenza fraterna, oltre che libera e giusta.

A spingere in questa direzione, non è solo un'operazione deduttiva a partire dai problemi considerati; tale scelta è confermata induttivamente anche dagli esiti significativi di procedure partecipative guidate dalla convinzione della fraternità e, quindi, qualificate da modalità precise.

### **Alcune scelte per dare qualità alla partecipazione**

Il Convegno intende raccogliere proprio questi dati. Lo faremo anche nei lavori di gruppo di questo pomeriggio. Nei mesi precedenti, da una lettura approfondita delle numerose narrazioni e testimonianze di pratiche partecipative inviate alla Segreteria del Convegno, sono già emerse alcune scelte di campo precise: anzitutto la scelta della partecipazione in sé, che rappresenta un percorso favorevole a dare centralità alla persona e ai corpi intermedi in cui si esprime il suo costitutivo carattere relazionale. Vale quindi assecondarne e rafforzarne la diffusione.

Altro punto. Dare spazio alla partecipazione conduce a prendere le distanze da una certa visione deterministica che si concentra sulla compiutezza formale delle procedure e sulla loro ottimizzazione e ne sopravvaluta la capacità di produrre da sé il miglioramento del sistema<sup>13</sup>. Elaborate architetture formali rischiano di perdere di vista

---

<sup>12</sup> Tra gli autori che hanno studiato la positivizzazione del concetto di fraternità nell'ordinamento italiano e la sua traduzione giuridica nel concetto di solidarietà all'interno della Carta costituzionale, cfr. in particolare Pizzolato 2001, e la recente raccolta di saggi curati da Marzanati e Mattioni, 2007.

<sup>13</sup> Lo spazio lasciato ai meccanismi automatici e agli aggiustamenti a posteriori è troppo cresciuto nelle nostre società e la componente intenzionale dell'organizzazione sociale regredisce (o tende ad assumere forme autoritarie e dirigiste). La stessa caduta della partecipazione nei luoghi tradizionali della democrazia

il peso di variabili – culturali, economiche, ambientali... - che differenziano una comunità dall'altra e di fatto condizionano l'efficacia dei processi partecipativi, la cui complessità chiede di tener conto anche delle discontinuità e degli arretramenti come meccanismi ordinari. Ciò chiede flessibilità, verifica continua, auto-apprendimento nel lungo periodo: una logica incrementale dove i contributi si sommano e non si escludono reciprocamente.

Tra le attuali interpretazioni e pratiche, alcune risultano più attente a dare spazio al riconoscimento delle differenti identità, ai conflitti, agli effetti economici distorsivi di politiche pubbliche distratte e a volte avvelenate. Alcune sperimentazioni hanno il coraggio di progettare una "discriminazione positiva", che sovra-rappresenta le ragioni dei soggetti marginali, di quanti cioè faticano ad avere voce politica nei luoghi convenzionali.

Gran parte delle difficoltà che indeboliscono la democrazia moderna - come la crisi dello Stato sociale - non sono crisi di razionalizzazione, ma di legittimazione sociale (Bauman 2001): viene meno cioè quella condivisione del tessuto valoriale che deve reggere le scelte politiche. Alla partecipazione, di conseguenza, va chiesto ciò che essa è in grado di dare in una dimensione più matura e cioè non solo il miglioramento formale delle singole politiche, ma anche coesione sociale attraverso dinamiche integrative tra le persone, i gruppi, le istituzioni, per innescare circoli virtuosi che si riproducono sul territorio.

Ne è un esempio il fatto che le migliori prassi decisionali aperte non considerano solo i gruppi organizzati e i loro rappresentanti, ma rispondono alle tendenze selettive che favoriscono i soggetti forti e più organizzati, accreditando anche la partecipazione su base individuale (Akkerman 2001). Chiamati a partecipare sono i cittadini, in quanto investiti di una capacità generale che si traduce in responsabilità politica. La funzione attribuita loro prescinde da specializzazioni e competenze, da interessi che li possono definire o meno come destinatari di specifici atti di governo.

Infine, una particolare attenzione va riservata al momento dell'interazione e della deliberazione pubblica, visto che le forme della comunicazione si prestano a distorsioni evidenti (Regonini 2005). Sotto questo profilo, l'istituzione politica deve mantenere un ruolo di facilitazione dei processi, di coordinamento, di mediazione tra interessi diversi, di richiamo continuo ai principi sostantivi assunti dall'ordinamento<sup>14</sup>.

Resta il fatto che l'obiettivo dei nostri lavori non è quello di produrre un modello interpretativo generale o di elaborare un progetto di partecipazione adattabile ai diversi territori. Dopo aver studiato la partecipazione, le sue condizioni sistemiche e le sue relazioni con le altre dimensioni della qualità della democrazia, è necessario distinguere ciò che compete al sistema politico e ciò che compete ai cittadini: non è delle istituzioni politiche la funzione di produrre partecipazione (di assumere cioè nel processo generativo un ruolo causale immediato e diretto), quanto quella di costruire le condizioni della partecipazione.

La responsabilità dei decisori politici si misura sul funzionamento corretto e coerente di condizioni strutturali che permettano lo svolgersi di relazioni favorevoli allo sviluppo del bene umano. Mentre continua ad appartenere esclusivamente alla sfera di libertà dei

---

rappresentativa non è spontanea, ma deriva da processi espulsivi, formalistici, amministrati oligarchicamente. Cfr. A. Bagnasco (2003).

<sup>14</sup> Una adeguata struttura di comunicazione è una pre-condizione essenziale. Gli attuali rapidi sviluppi nel settore della *e-democracy* possono essere considerati con grande favore quando servono la semplificazione della comunicazione istituzionale, la trasparenza e il controllo dei processi decisionali, di programmi, attività e risultati raggiunti e l'apertura al maggior numero di contributi.

cittadini la scelta e l'interiorizzazione di un modello di azione cooperativa e dialogante, creativa e aperta, in tutte le situazioni di vita personale e quindi anche nella sfera pubblica, dove ciascuno può dare il proprio contributo, nelle situazioni in cui opera. Questa osservazione conclusiva non ha solo il valore di una precisazione terminologica; si giustifica piuttosto perché alle sue radici c'è una interpretazione mite della politica, che non trova in se stessa il significato della sua azione, quanto nella ricca articolazione di valori e di relazioni, di problemi e di risorse che costituiscono il cuore di ogni comunità, di cui la politica è essenzialmente uno strumento, uno sfondo<sup>15</sup>. Di cui cura e serve, con le sue competenze specifiche, la ricerca del bene maggiore.

---

<sup>15</sup> Esprime bene quest'idea la definizione di politica proposta da Chiara Lubich ad un gruppo di parlamentari, presso la Camera dei Comuni a Londra, il 22 giugno 2004: "Se dessimo un colore ad ogni attività umana, all'economia, alla sanità, alla comunicazione, all'arte, al lavoro culturale, alla amministrazione della giustizia... la politica non avrebbe un colore, sarebbe lo sfondo, il nero, che fa risaltare tutti gli altri colori." (inedito, v. archivio Movimento dei focolari).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Akkerman T. (2001), "Urban Debate and Deliberative Democracy", in *Acta Politica*, 36, 1, pp.71-87.
- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza.
- Baggio A.M. (2007), "Introduzione. La riscoperta della fraternità nell'epoca del Terzo '89", pp.5-23, in Baggio A.M. (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, Città Nuova.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra*, Bologna, il Mulino.
- Barber B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Bauman Z. (2001), *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza.
- Bobbio L. (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Cassese S. (2002), *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza.
- Commissione Europea (2001), *European Governance. A White Paper*, Bruxelles, [http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm).
- Cotta M. (1979), "Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico", in *Rivista Italiana di Scienza politica* (2), pp. 193-227.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2001), "Partecipazione e movimenti sociali", in *Scienza politica*, Bologna, il Mulino, pp. 171-195.
- Dahl R.A. (2002), *Intervista sul pluralismo* (a cura di Giancarlo Bosetti), Roma-Bari, Laterza.
- Dahl R.A., Lindblom C.E. (1992), "Preface 1976", in *Politics, Economics, and Welfare*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Diamond L., Morlino L. (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Donolo C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", in *Stato e Mercato*, n. 73, pp.33-65.
- Fazzi L. (2003), *Costruire politiche sociali*, Milano, Angeli.
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press.
- Fishkin J. (1991), *Democracy and Deliberation*, New Haven, Conn., Yale University Press.
- Geddes M. (2000), "The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 4, pp. 782-800.
- Giuffrè F. (2007), "Il rilievo giuridico della fraternità nel rinnovamento dello Stato sociale", in *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, pp. 101-126.
- Habermas J. (1997), *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard.
- Habermas J. (1998), *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad.it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli, 1999.
- Kliksberg B. (2002), *El Capital Social: Dimension Olvidada Del Desarrollo*, Caracas (Venezuela), Universidad Metropolitana.
- Lubich C. (2001), *La dottrina spirituale*, Milano, Mondadori.
- Marzanati A., Mattioni A. (a cura di) (2007), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova.
- Morlino L. (2003), *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press; trad. it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1985.
- Pasquino G. (2004), *Nuovo corso di scienza politica*, Bologna, il Mulino.
- Pizzolato F. (2001), "Appunti sul principio di fraternità nell'ordinamento giuridico italiano", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, pp. 745-806.
- Pollitt C. (1998), "Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation?", in Flösser G., Otto H. (a cura di), *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Raniolo F. (2002), *La partecipazione politica*, Bologna, il Mulino.
- Regonini G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e Mercato*, 73, pp. 3-31.
- Ropelato D. (2007), "Cenni su partecipazione e fraternità", in Baggio A.M. (a cura di), *Il principio dimenticato*, Roma, Città Nuova, pp. 163-189.
- Scharpf F.W. (1997), *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze, Istituto Universitario Europeo; trad.it. *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 1999.