

Il carattere sociale e pubblico dei processi partecipativi

Sul tema della partecipazione due sono le visioni, tra loro contrastanti, che si alternano: da un lato la partecipazione degli individui vista come qualcosa di salvifico, come utopia e dunque un sogno a cui si aspira, di fatto difficilmente raggiungibile e dall'altro come qualcosa di dannoso, una situazione oppressiva e angosciante dalla quale rifuggire (Pellizzoni, 2005b, Ciaffi, Mela, 2006). Da questo ultimo punto di vista, infatti, le esperienze partecipative con il loro avanzare frammentato, incerto e scarsamente legittimato non farebbero altro che appesantire lo stato di crisi delle istituzioni, arrivando persino a delegittimarle e depotenziarle nel loro ruolo politico, soprattutto in scenari in cui prevale la contrattualizzazione delle relazioni sociali e uno spaesamento delle stesse istituzioni nei confronti della complessità delle materie da trattare. L'ambivalenza e l'ambiguità di questa effervescenza partecipativa si può toccare dunque con mano ed è per questo che occorre distinguere tra i modi di vedere la partecipazione, le diverse forme e i dispositivi adottati. Al fondo di tale differenziazione, infatti, stanno concezioni diverse di partecipazione che poggiano su visioni differenti di società in base alle quali l'idea di partecipazione viene sostenuta o al contrario ostacolata e rigettata (Ciaffi, Mela, 2006). Nel corso degli anni la cultura della partecipazione ha, infatti, conosciuto diverse fasi e fortune: se negli anni '70 partecipare acquista un senso politico e anti-istituzionale o di carattere religioso, negli anni '80 la partecipazione perde di significato e si svalorza, mentre tutto ciò che è dimensione pubblica viene accantonato a favore della sfera privata, personale. Si assiste così a fenomeni di "spoliticizzazione" dell'impegno che non appare più orientato al pubblico e alla collettività, ma diviene privato e individuale (Ciaffi, Mela, 2006). I grandi movimenti collettivi che si basavano sulla loro autonomia e sul loro antagonismo nei confronti delle istituzioni (Bobbio, 2002b) non hanno più la forza innovativa che possedevano anche solo dieci anni prima, mentre l'ambito istituzionale pubblico sembra caratterizzato da un orientamento che va nella direzione opposta alla partecipazione. L'idea che per risolvere la crisi (Morgan, 2005), risposte di tipo partecipativo sostenute da movimenti sociali imponenti, possano produrre dei risultati decade e ciò per diversi motivi tra i quali la crisi del welfare che toglie tutte le possibilità per un ampliamento ulteriore dei diritti (Hirsch, 1976), ma anche l'eccessiva violenza di alcuni movimenti contro le istituzioni e il farsi strada, in quegli anni, del modello di produzione postfordista, mal disposto verso vincoli e concertazioni (Kumar, 1995). Avanza così il mito del "decisionismo" contro le lentezze della burocrazia, quello dell'imprenditorialità sull'intelligenza collettiva (Ciaffi, Mela, 2006). A metà degli anni '90 il concetto di partecipazione ritorna in auge nuovamente, anche se epurato dalle sue connotazioni anti-istituzionali, di lotta, di protesta e con applicazioni diverse a seconda delle politiche in cui viene adottato. Il suo ritorno (Pellizzoni, 2005b), segnale di una crisi profonda delle istituzioni, viene letto come crisi della solidarietà sociale e come mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti delle stesse, percepite come incapaci di rispondere alle attese, alle richieste, ai problemi – organi involuti, piegati su se stessi, dai comportamenti autoreferenziali. Tuttavia, ciò nonostante, nelle esperienze concrete, pur numerose, si segnala una partecipazione che non sempre è sostanziale, convinta dal punto di vista quantitativo e qualitativo. La visione dunque di una partecipazione desiderata in modo diffuso e popolare tra i cittadini, invocata con veemenza non sembra corrispondere sempre alla realtà, soprattutto quando ci si riferisce a percorsi partecipativi di tipo deliberativo che implicano un coinvolgimento sul lato della discussione, dell'argomentazione tra i soggetti che vi prendono parte e che non si

risolvono, tout court in contestazioni o raduni di massa a carattere estemporaneo. Anche la partecipazione non è dunque qualcosa che si deve dare per scontato.

Il quadro di riferimento in cui fioriscono queste pratiche partecipative è quello degli approcci dell'azione pubblica che implica il passaggio dalla logica del government a quella della governance (Bifulco, 2008). In questa ottica la partecipazione può venire intesa in senso ampio come metodo, come modo di essere della Pubblica Amministrazione nel tentativo di mettere in pratica politiche innovative, intessendo reti di relazioni con la società civile e i cittadini (Ciaffi, Mela, 2006).

Tuttavia rispetto ad altri concetti come quello di negoziazione o di concertazione, ad esempio, per restare nello stesso ambito, quello di partecipazione rimane comunque più vago e indefinito, oltre che racchiudere in sé vari significati poiché comprende un insieme di pratiche che si differenziano a seconda di diversi fattori (della Porta, 2008). Basti pensare agli elementi della partecipazione nelle sue concrete attivazioni come la tipologia di attori coinvolti, l'oggetto di riferimento, i luoghi della partecipazione, le regole e le metodologie che ne fissano il governo, le forme di rappresentanza, il rapporto con la Pubblica Amministrazione o l'autorità politica oltre che la variabile territorio nella distinzione tra locale e nazionale e nei diversi paesi (Bifulco, 2008).

Proprio per la sua caratteristica di concetto ombrello (Ciaffi, Mela, 2006) è molto difficile dare una definizione univoca di partecipazione e affidarsi a una categorizzazione piuttosto che a un'altra può diventare rischioso (Pellizzoni, 2005b), così come non si partecipa solo alla vita politica di una città o di uno Stato, ma al contrario la partecipazione di un individuo tocca o potrebbe toccare molti aspetti della vita sociale (dal voto, alle manifestazioni ecc.) (Morgan, 2005).

In questo senso le esperienze comuni che rientrano nella sfera dell'azione amministrativa e delle politiche pubbliche, tralasciando altri ambiti come quello economico o della società civile, ravvisano esperienze partecipative anche consolidate. Punteremo, inoltre, l'attenzione a quei processi che differiscono dalle forme classiche di partecipazione come la democrazia rappresentativa e l'attivismo movimentistico inteso come protesta spontanea, per concentrarci sugli stili di intervento pubblico che prevedono le arene deliberative, le esperienze di democrazia deliberativa o inclusiva.

In un'ottica processuale analizzare la partecipazione intesa non come qualcosa di preconstituito e statico, come una premessa, una proprietà intrinseca del sociale, ma al contrario come un eventuale risultato di sforzi di costruzione e riproduzione, un qualcosa che va implementato e che ha a che fare con la realizzazione delle basi sociali diffuse dell'interesse personale ad esercitare la cittadinanza (Borghi, 2008), o detto altrimenti con lo sviluppo di un interesse all'uso pubblico delle proprie capacità di argomentazione e valutazione, all'esercizio non formale della democrazia (Borghi, 2006). Tale lettura mette in evidenza l'esistenza di diversi gradi di partecipazione e la sua possibilità di cambiamento da un'esperienza all'altra, a seconda del maggiore o minore coinvolgimento delle persone e delle modalità con le quali essa si esplica. In questa ottica è possibile distinguere tre fasi: la partecipazione o integrazione passiva, la partecipazione problem solving e la partecipazione problem setting (Borghi, 2006). La prima, al di là delle definizioni, è relativa ai comportamenti che rientrano nell'alveo della democrazia rappresentativa in cui i cittadini sono formalmente rappresentati, tramite l'espressione del voto, in sedi e da figure ufficiali. Mentre i loro bisogni rientrano in categorie standard, essi diventano target definiti a priori e non vengono direttamente coinvolti nel processo decisionale, se non nella fase dell'informazione. Nel secondo caso, invece, i cittadini sono decisamente più coinvolti e chiamati a partecipare in vista di un obiettivo già predeterminato. Anche in questo caso, come nel primo, i contesti progettuali a cui sono chiamati sono già stati definiti da agenti

esterni (tecnici, esperti, gerarchie amministrative, ecc.). Le persone possono mettere a disposizione il loro tempo libero anche in cambio di incentivi, ma in ogni caso si mantiene una netta separazione tra chi progetta il contesto, le risorse da distribuire, gli strumenti ecc. e i soggetti coinvolti nella fase di problem solving. La terza fase quella della partecipazione problem setting è quella in cui la partecipazione è più intensa e viene intesa come un diritto che tocca diversi momenti che vanno dalla individuazione del bisogno, alla progettazione e realizzazione delle policies attraverso l'erogazione dei beni o servizi. E' la fase in cui il cittadino acquista diritto di esprimere le proprie opinioni in merito, nei rapporti con l'interlocutore istituzionale, con le Pubbliche Amministrazioni (Borghi, 2006). In questa fase, allora, diventa di cruciale importanza l'abilità della Pubblica Amministrazione di far rispettare gli aspetti procedurali e soprattutto di promuovere una cittadinanza partecipativa fatta di voce e non solo di capacità di exit, attraverso la messa in scena di diverse sperimentazioni e metodologie quali "l'ascolto attivo" (Sclavi, 2003), il confronto creativo (consensus building) (Podziba, 2006), "l'open space technology" (Bobbio, 2002b; Bifulco, 2005a; Pellizzoni, 2005), ecc.

Sebbene dunque il concetto di partecipazione, nonostante la fase attuale di istituzionalizzazione di tali esperienze, si connota ugualmente per la sua indeterminatezza e una forma fluida, liquida, e sperimentale (Bifulco, 2008), si possono, però, provare a tracciare alcune coordinate che ci permetteranno di fare un po' di chiarezza sulle pratiche partecipative lette in relazione ai cambiamenti, desiderati o perversi, voluti o inaspettati, della Pubblica Amministrazione, che sono al centro della nostra riflessione.

Le giurie di cittadini sperimentate in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia e Spagna, i sondaggi deliberativi, le cellule di pianificazione tedesche, l'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre, i débats publiques in Francia, i patti territoriali, i piani di zona, i piani strategici delle città a partire da Barcellona, i progetti locali di Agenda 21, sono solo alcune delle esperienze che a partire dai primi anni '90 si sono sviluppate in diversi paesi del mondo, tra cui l'Italia, su diversi temi di rilevanza pubblica (Bobbio, 2002; Bobbio, 2007). Ciò che accomuna tali pratiche partecipative sono i processi deliberativi e democratici su cui si basano. Deliberare in questo caso deriverebbe dall'inglese (to deliberate) e non significa semplicemente decidere, prendere una decisione, ma piuttosto considerare ed esaminare le ragioni a favore e quelle contrarie, rispetto ad un problema e alla sua soluzione (Bobbio, 2004). Il carattere deliberativo di tali sperimentazioni non allude dunque alla decisione in sé, ma piuttosto sta ad indicare il processo di tipo discorsivo che precede la decisione (Bohman, Rehg, 1997) e che si fonda sulla discussione tra soggetti, "un processo dialogico in cui ci si scambia argomentazioni, finalizzato alla risoluzione di situazioni problematiche che non sarebbero risolvibili senza il coordinamento interpersonale e la cooperazione" (Bohman, 1996, p.27).

In tali processi prevale la "forza non-coercitiva dell'argomento migliore" (Habermas 1984, 25), piuttosto che la negoziazione o l'aggregazione di preferenze (Elster, 1998). La differenza risiede proprio tra l'argomentare fondato sullo scambio di ragioni, soggette a criteri di validità e a principi di giustizia (Baccaro, 2004) come l'imparzialità, la sincerità, la verità e il negoziare, basato sullo scambio di promesse e minacce a cui tali criteri di validità si applicano (Pellizzoni, 2005a). Se la negoziazione si fonda sull'aggregazione, sul conteggio di valori, interessi, opinioni, giudizi e credenze, la deliberazione si incentra sulla trasformazione delle preferenze, sul raggiungimento di una condivisione delle idee, da parte dei partecipanti, ad un livello superiore. Durante il processo deliberativo si andrebbero formando, almeno a livello teorico, sempre secondo criteri di imparzialità, parità ed eguaglianza attraverso i quali il dibattito viene condotto, le preferenze degli

attori, come risultato della stessa discussione pubblica. L'idea che vi sta dietro è che sia possibile prendere decisioni collettive sulla base di argomentazioni razionali, informazioni e conoscenze condivise superando la modalità del negoziato che vede due parti contrapporsi a seconda dei propri interessi o del conflitto in cui, alla fine, una tesi prevale sull'altra. Nel caso non si riesca davvero a raggiungere una decisione, allora è ammessa la votazione, come *extrema ratio*, che comunque non cambia la sostanza di un processo che avviene tra ragioni diverse e che rimane comunque di tipo dialogico (Bobbio, 2005). L'aggettivo democratico attiene, invece, all'inclusività dei soggetti che deve risultare la più ampia possibile.

Sebbene tali esperienze differiscano per molti aspetti relativi al contesto culturale e geografico, alla natura dei temi trattati, alla loro dimensione di riferimento, all'ampiezza della partecipazione, alla durata e alle metodologie, tuttavia ognuna di esse si distingue dai processi classici del policy making, da altre forme di partecipazione sperimentate nel passato e da forme tradizionali di partecipazione in cui i cittadini, nei fatti, sono tenuti ai margini (Bobbio, 2002c).

Si tratta di esperienze caratterizzate dalla presenza di arene deliberative, da spazi, cioè, fisici, concreti e circoscritti (Saward, 2000), non simbolici, in cui le persone interessate, solitamente i destinatari delle politiche, seguendo metodologie più o meno strutturate, partecipano al dibattito, al dialogo finalizzato alla presa di decisione collettiva (Bobbio, 2002). Per chiarire ancora meglio la natura di tali processi occorre dire che si tratta di situazioni in cui i partecipanti non sono semplicemente invitati dall'istituzione pubblica (o da altri soggetti) a esprimere un loro giudizio su diverse materie proposte. In questi casi i cittadini sono sollecitati, infatti, a presentare il loro pensiero per fornire indicazioni che potranno o meno essere utilizzate successivamente dalla pubblica amministrazione. Si tratta di esprimere, cioè, indicazioni che hanno un valore puramente consultivo. Le arene deliberative, al contrario, sono spazi in cui la decisione è la risultante dell' "interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni o poteri pubblici" (Bobbio, 2002, p. 7).

Considerato che processi dialogici vis – a – vis, tipici della polis ateniese o dei town meetings del New England del '600, sono oggi impensabili date le caratteristiche di tempo, spazio e organizzazione della società contemporanea, la democrazia deliberativa con il suo strumentario e le sue caratteristiche di esperienza circoscritta, rivolta a gruppi limitati di cittadini, rappresentanti della comunità interessata all'oggetto della partecipazione, costituisce senz'altro una risposta alternativa (Lewanski, 2006). Rispetto alla democrazia rappresentativa, che comunque è bene chiarirlo non perde il suo ruolo, venendo sostituita da quella deliberativa, ma semmai a volte superata e più spesso affiancata, completata (Bobbio, 2002b; Bobbio, 2005), il fiorire di tali pratiche partecipative in Europa fa pensare ad una promessa di cambiamento delle forme della democrazia che si connoterebbero per essere ora più aperte e collaborative (Geddes, Le Galés, 2001). Queste premesse sono alla base anche della spinta alla decentralizzazione che sta coinvolgendo la maggior parte dei paesi europei (Bobbio, 2002a). Dal canto suo l'Unione Europea ha in questi anni incentivato e promosso le condizioni per la realizzazione della sussidiarietà sia verticale che orizzontale, considerata come uno strumento essenziale per coinvolgere i cittadini dei contesti locali nelle scelte pubbliche. La cittadinanza attiva sembra, infatti, corrispondere ad una cittadinanza locale più che nazionale, anche se una dimensione locale non affatto banale e piatta, ma popolata sia da linee e intrecci orizzontali che coinvolgono istituzioni pubbliche e soggetti attivi territorialmente, che da linee e intrecci verticali che segnalano relazioni e rapporti tra soggetti di livello nazionale e sovranazionale (Geddes, Le Galés, 2001).

La crisi degli Stati nazionali, della rappresentanza, della politica e delle istituzioni sarebbero alla base della nascita di tali forme di democrazia diretta, di nuovi spazi di tipo deliberativo, di forme innovative di scelta collettiva (Bobbio, 2002c). Sebbene sia possibile risalire alle prime riflessioni sulla deliberazione già negli Stati Uniti degli anni '20 (nel pensiero di Dewey, ad esempio), questo approccio affonda le sue radici nei movimenti sociali degli anni '60 e '70, sviluppatisi proprio per cercare di ripianare il gap tra il modello ideale di democrazia e l'effettivo funzionamento dei sistemi politici (Mansbridge, 2003; Kranz, 2003). La riflessione teorica sul paradigma democratico di stampo deliberativo si sviluppa, invece, a partire dai primi anni '80 del secolo scorso, in concomitanza con il crescente scetticismo dei cittadini nei confronti del sistema democratico elaborato tra gli anni '20 e '40 del '900 (Pellizzoni, 2005a) e fondato sui partiti e sul progressivo ampliamento della cittadinanza sociale (Mastropaolo, 2001). In questo senso si può parlare di una differenziazione tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa o diretta. Se entrambe sono, infatti, basate sulla partecipazione, il punto chiave sta nel capire di quale tipo di partecipazione si tratti. Idealmente perché poi si tratta sempre di verificare la fattibilità di tali condizioni, la democrazia deliberativa riguarda cittadini liberi ed eguali, autonomi e idonei a giudicare sui propri interessi, valori e desideri (Pellizzoni, 2005a). Una concezione di individuo, dunque, sociale e non individualista e orientato alla massimizzazione della propria utilità, e allo stesso tempo partecipe se non all'intera vita della sua comunità, almeno a materie di rilevanza pubblica che lo coinvolgono direttamente.

E' solo comunque negli anni '90 che si passa dalla teoria politica alla prassi attraverso un crescente interessamento da parte dei politici nei confronti di forme di deliberazione. Tale interesse nasce da diverse problematiche che affliggono le società contemporanee come la difficoltà crescente da parte delle istituzioni di affrontare decisioni complesse dal punto di vista sociale e tecnico (Fung, 2004), l'aumento dei conflitti di natura valoriale, l'elevata frammentazione sociale, sostenuta dall'apatia dei cittadini verso tutto ciò che è politica, la perdita di efficacia dell'azione statale e la conseguente crisi di legittimazione (Lewanski, 2006).

Dal punto di vista delle finalità dell'azione, così come avevamo visto per la governance, anche all'interno della democrazia deliberativa, è possibile individuare due versioni: l'una più debole che pone l'accento su caratteri strategici o negoziali (democrazia deliberativa strategico negoziale) e l'altra più forte (democrazia deliberativa non strategica dialogica) (Pellizzoni, 2005a) che punta a valorizzare la dimensione non funzionale e discorsiva della deliberazione. La prima variante prevede un aggiustamento delle preferenze di ciascun partecipante nella realizzazione dei propri specifici desideri e l'aggettivo strategico sta appunto ad indicare l'azione volta a perseguire fini egoistici. Nel secondo caso, che rappresenta la democrazia deliberativa per definizione, si ritiene che la discussione sia in grado di indurre un cambiamento profondo delle idee e degli orientamenti dei partecipanti e di portare l'arena a raggiungere una condivisione sulle materie aventi carattere pubblico.

Si ritiene, infatti, che il processo deliberativo, nella sua versione pura e teorica, generi decisioni collettive che non riflettano le preferenze degli individui, ma piuttosto giudizi orientati a qualche forma di bene comune o ragione pubblica. Poiché in entrambi i modelli sono presenti soggetti razionali forniti di preferenze, ciò che li distinguerebbe è la stessa concezione della razionalità. La democrazia deliberativa di tipo strategico riprende, infatti, i suoi fondamenti dalla teoria della scelta razionale secondo la quale ciascun attore avrebbe delle preferenze individuali e l'unica condivisa con gli altri sarebbe quella del soddisfacimento delle proprie esigenze. Ciò che viene ricercato in questi contesti è un

compromesso accettabile. Nel modello, invece, della democrazia deliberativa di tipo dialogico il soggetto razionale persegue consapevolmente la realizzazione di sue finalità che non hanno, però, necessariamente un carattere strumentale o egoistico (Pellizzoni, 2005).

Dal punto di vista, invece, delle posizioni dei partecipanti ai forum è possibile innanzitutto distinguere tra modelli simmetrici, dove le posizioni dei soggetti sono dello stesso tipo, e modelli asimmetrici, che raggruppano tutte quelle esperienze, le più numerose, in cui le persone non si trovano sullo stesso piano rispetto alla forza delle loro convinzioni, alla conoscenza del problema e alla capacità di ricomporre ed esplicitare le loro idee durante il processo dialogico (Bobbio, 2007). Ogni modello si sviluppa in certi contesti piuttosto che in altri, a seconda del setting deliberativo (anche se non appare facile modificare le condizioni di partenza per evitare certe problematiche) e sviluppa diversi tipi di distorsioni. Per quanto riguarda le funzioni di tali processi partecipativi tre sono quelle che i teorici della deliberazione le attribuiscono (Bobbio, Giannetti, 2007): una funzione cognitiva nel senso di un'espansione delle competenze e di una comprensione della società e dei principi morali che dovrebbero regolarla. Si parla in questo caso di virtù (nel senso di finalità) cognitiva (Pellizzoni, 2005a) quando la deliberazione innalza la qualità delle decisioni attraverso la capacità di attivare la ricerca di ragioni convincenti, di soluzioni inedite più efficaci, facilitando l'apprendimento; una funzione legittimante nel senso sia di promuovere la legittimità delle decisioni politiche sia di favorire l'accettazione di decisioni sgradite in presenza di conflitti ineliminabili. In questo caso si parla di virtù di governo dal momento che la democrazia deliberativa, incrementando la legittimità delle decisioni, ne aumenterebbe anche la stabilità e l'efficacia. Da questo punto di vista occorrerebbe forse cercare di comprendere se all'interno delle arene prevalga la cosiddetta "forza civilizzatrice dell'ipocrisia" (Elster, 1998, p.12) oppure un atteggiamento e opinioni sincere dei soggetti; una funzione civica di rafforzamento dell'orientamento verso il bene comune (Christiano, 1997). Le virtù civiche consisterebbero, cioè, nel creare cittadini più informati, responsabili, attivi, interessati, critici: in sostanza migliori. Il comportamento strumentale sarebbe ridotto a favore di principi di equità e bene comune e la deliberazione sarebbe in grado di mettere in moto un processo virtuoso di interessamento verso argomenti e materie pubbliche, a discapito di quelli strategici e individuali. In questo quadro i motivi pratici che spingono le pubbliche amministrazioni ad adottare tale modello possono variare (Bobbio, 2005). Vi può essere la necessità di gestire e prevenire eventuali conflitti su tematiche importanti che mettono in crisi la vita diretta degli stessi cittadini. In questo caso si lascia che il dibattito e il confronto avvenga direttamente tra i destinatari dell'intervento perché l'istituzione pubblica reputa di non essere sufficientemente forte, di non godere della legittimità per risolvere i conflitti nascenti o di trovare una mediazione adeguata soltanto coinvolgendo tutti i soggetti interessati. Un altro motivo può essere la raccolta di idee, suggerimenti e osservazioni da parte degli interessati perché si teme che una volta assunte decisioni da parte della pubblica amministrazione, relative a qualche tema, queste fatichino a essere accettate da parte dei destinatari di tali politiche se non coinvolti. Si tratta di una sorta di responsabilizzazione degli attori sociali o istituzionali: si ritiene, infatti, che una volta coinvolti nel processo decisionale, avendo condiviso le soluzioni raggiunte nel processo partecipativo, tali attori si comporteranno in modo coerente rispetto alle scelte assunte collettivamente. La pubblica amministrazione, inoltre, può essere interessata al coinvolgimento pragmatico della comunità, per raccogliere proposte, suggerimenti e soluzioni per affrontare temi che toccano da vicino i soggetti. E' il caso, ad esempio, dei progetti di rigenerazione urbana che coinvolgono i quartieri delle

città, in cui al di là dell'aspetto tecnico è richiesta una "consulenza" altrettanto rilevante da parte dei diretti fruitori del territorio, profondi conoscitori dei comportamenti e della vita del quartiere e della comunità che vi abita. Si costruiscono, così, ambiti specializzati di interlocuzione (Bobbio, 2005) in cui, all'interno di una cornice strutturata, si confrontano i principali punti di vista o interessi in gioco. Infine almeno a livello teorico l'assunzione di un approccio di democrazia deliberativa da parte della pubblica amministrazione, potrebbe essere motivato dall'interesse per la promozione, lo sviluppo e il potenziamento della civiness e del legame sociale nella comunità di riferimento. In questo caso la partecipazione viene vista come "scuola" di cittadinanza e senso civico (Bobbio, 2002b;) e gli attori imparerebbero tali virtù proprio dal confronto e dal dialogo (Lanzara, 2005). Se ogni processo partecipativo è caratterizzato da apprendimento – senza quest'ultimo aspetto, infatti, non si dà deliberazione (Bobbio, 2007) – tuttavia, quando il ruolo educativo supera la ricerca del confronto, si rischia che fra i partecipanti si inneschino meccanismi di deferenza rispetto ad attori ritenuti più qualificati (specialisti, esperti ecc.) che bloccano il dialogo, spostando i cittadini su posizioni passive, rendendoli in breve, più studenti e meno protagonisti (Button, Mattson, 1999).

Anche se la teoria deliberativa non tratta esplicitamente di metodologie di conduzione dei dibattiti, tuttavia è noto che deliberare non è qualcosa di naturale, che si può dare per scontato, perché ne andrebbe della stessa buona riuscita. I metodi che le arene adottano per regolare e governare tali processi mettono in evidenza l'importanza, come si sottolineava più sopra, del setting deliberativo che appare in grado di influenzare l'esito stesso della partecipazione, al di là delle singole motivazioni degli attori. Nella pratica tali metodologie tendono in generale a privilegiare luoghi pubblici di discussione, di dimensioni ristrette, in cui possano partecipare un numero ridotto di soggetti per poter favorire un dialogo diretto e strutturato (Bobbio, 2005). La cornice entro cui i partecipanti sono chiamati a deliberare è ritenuta essenziale e riguarda gli aspetti legati al modo in cui si presentano le questioni sul tavolo, al timing dello scambio comunicativo, alla disposizione spaziale dei partecipanti, alla presenza di figure di mediazione e facilitazione, all'organizzazione dei lavori per piccoli gruppi e in fasi per favorire il dialogo e la comunicazione tra i partecipanti (Bobbio, 2004; Bobbio, 2005). L'ipotesi di fondo che sta alla base della democrazia deliberativa è quella che la qualità dell'interazione possa dipendere in gran parte dalla strutturazione del contesto che permetterà ai soggetti, che vi hanno preso parte, di arrivare a conclusioni condivise e a un riconoscimento del buon lavoro svolto. La forte organizzazione nasce dall'esigenza concreta di evitare prolisse discussioni che degenerano in frustrazioni per i soggetti senza condurre a decisioni e scelte: occorre, infatti, stabilire prima di tutto le regole del gioco, che devono essere accettate e condivise dagli stessi partecipanti che potranno in alcuni casi anche elaborarle. Regole che strutturino, ma che permettano un certo grado di flessibilità nella partecipazione e nell'apertura delle arene. Secondariamente occorre che siano adottati accorgimenti per permettere la comunicazione tra specialisti e profani, per fare in modo che ci si ponga sulla stessa base di partenza. Infine occorre che siano incentivate e promosse le relazioni e gli scambi di opinioni e idee tra gli stessi partecipanti: in questo caso si devono potenziare gli aspetti legati all'accoglienza, all'accessibilità e alla neutralità dei luoghi, alla trasparenza. Ecco allora la predilezione per forme di discussione per piccoli gruppi – bandita è la forma assembleare – gestite da figure di facilitatori professionisti, il cui compito è quello di favorire il dialogo, di portarlo lontano dagli interessi personali e particolaristici, di vedere i vantaggi delle soluzioni, le possibili piste di discussione oltre che quello di permettere a tutti di intervenire. La loro capacità anziché essere quella di porsi a equa distanza da tutti è proprio quella di essere ugualmente vicino a tutti.

Naturalmente anche se il processo deliberativo si connota per essere ben strutturato e, niente appare lasciato al caso, tuttavia non è vi è garanzia che tali processi, per quanto assistiti, possano essere avulsi da problemi e difficoltà o che tali accorgimenti tecnici possano ridurre tout court la distanza tra i partecipanti stessi e tra questi e le istituzioni. Il metodo deliberativo non produce tout court soluzioni migliori, ma almeno più soddisfacenti di quelle altrimenti raggiungibili attraverso altri metodi come quello della negoziazione integrativa o posizionale e della negoziazione distributiva o creativa (Bobbio, 2004; Podziba, 2006).

Nonostante comunque il proliferare di queste pratiche partecipative un po' ovunque nel mondo, anche se in tempi e con modalità differenti (Pellizzoni, 2005a) e una grande aspettativa nei confronti di tali dispositivi, tuttavia i problemi che queste forme comportano sono molto numerosi e si riferiscono a diversi aspetti: dai criteri di inclusione e coinvolgimento dei destinatari delle politiche oggetto di discussione, alla qualità della deliberazione, in termini di garanzia dei requisiti procedurali di libertà e eguaglianza; dall'efficacia dei processi misurata sulla capacità di trasformare preferenze e opinioni in posizioni condivise all'influenza di tali processi sulle decisioni pubbliche e sui tradizionali meccanismi di rappresentanza politica per finire con la legittimità degli esiti (Bobbio, Giannetti, 2007).

Pellizzoni (2005a) raggruppa le critiche che vengono rivolte a tali pratiche deliberative in tre grandi tesi: la tesi della futilità, quella della perversità e quella della messa a repentaglio. In sintesi i sostenitori di visioni di tipo strategico aggregativo della democrazia sono dell'idea che i processi deliberativi non porterebbero a quell'innovazione tanto sperata perché troppo costosi, non controllabili e fallimentari dal punto di vista dell'influenza sul cambiamento degli assetti politici esistenti.

Per quanto riguarda la prima tesi l'attacco viene sferrato all'inutilità, vacuità e alla dimensione solamente formale della democrazia deliberativa. La sua natura utopica potrebbe funzionare soltanto con ristretti gruppi di élite composti da scienziati o intellettuali, poiché, in realtà, la politica è solo un gioco, in cui prevalgono le dimensioni del potere e della faziosità. Ciò che si critica maggiormente è proprio una delle caratteristiche fondanti del metodo deliberativo cioè la capacità di affrontare un tema attraverso il dialogo e l'argomentazione per trasformare le opinioni e arrivare ad una condivisione tra i partecipanti. La stessa presunta maggiore stabilità e legittimità delle decisioni assunte attraverso la deliberazione pubblica, vacilla di fronte a quei casi in cui per arrivare a una conclusione finale si opta per la votazione, tipico strumento utilizzato, invece, negli approcci che si fondano sulla scelta razionale. Alla base di tali arene non risiederebbero visioni di tipo collettivo, ma neanche la cosiddetta "forza civilizzatrice dell'ipocrisia", quanto l'interesse privato degli attori rivolto a questioni meramente personali ed egoistiche. E la partecipazione risulterebbe importante dal punto di vista quantitativo soltanto e proprio in virtù di queste considerazioni. Anche rispetto all'inclusione vengono segnalati aspetti opachi soprattutto in relazione alla mancata garanzia della parità dell'accesso, strettamente legata alle risorse che il singolo possiede, e alla partecipazione di chi già occupa posizioni forti nella società. Allo stesso tempo porre rimedio alle lacune del singolo individuo non appare così semplice e soprattutto potrebbe risultare costoso, motivo per cui la democrazia deliberativa viene spesso additata come un "metodo" per società benestanti. Se precarie, estemporanee e non ben delineate risultano le arene, anche il rapporto tra risultati raggiunti e ricaduta in termini di decisioni finali, risulta assai incerto, comprese le soluzioni che spesso sono state ricercate per ovviare a tali problematiche. Infine la critica forse più consistente è quella legata agli aspetti tecnici e procedurali della deliberazione, che considera tali pratiche, non tanto come la ricerca di

una soluzione alternativa alla crisi della democrazia, il tentativo delle pubbliche amministrazioni di integrare politiche pubbliche attraverso nuove relazioni con la cittadinanza e la società civile ecc., ma l'ennesima manovra di esorcizzare il conflitto sociale, tenendolo sotto controllo tramite la presunta neutralità delle regole (Pellizzoni, 2005a).

Per quanto riguarda la tesi della perversità la prima critica è rivolta alla possibilità di manipolare le opinioni, in modo più o meno intenzionale e ciò potrebbe avvenire secondo due modalità. Nel primo caso tale azione si compierebbe attraverso la gestione delle fasi di programmazione, l'elaborazione dell'agenda e in generale la messa a punto del disegno deliberativo da parte dei promotori del processo partecipativo in modo da indirizzare opinioni, formulare problemi e soluzioni. Mentre nel secondo caso l'intenzionalità scaturirebbe dalla sottovalutazione della diversa distribuzione delle risorse dei soggetti, e dal fissare obiettivi troppo alti che prevedono il raggiungimento dell'unanimità, stabilendo forme e contenuti delle argomentazioni troppo strutturate, per aspirare a un tipo di partecipazione problem solving (Pellizzoni, 2005a).

In sostanza si manipolerebbe perché si forzerebbe la composizione delle divergenze, indebolendo gli aspetti dell'approfondimento, della politica intesa come dialogo per la costruzione del bene comune. Come risultato, rispetto alle intenzioni di partenza, si arriverebbe a privilegiare interessi, saperi e grammatiche private, legate alle singole individualità che condurrebbero ad un elitismo strisciante, nonostante le pretese di inclusione, obiettività e correttezza professate dai promotori di tali processi. Da ultimo poi si menziona l'incapacità della democrazia deliberativa di arginare i conflitti e governarli in modo pacifico e funzionale; al contrario tali pratiche non farebbero altro che esasperare i conflitti e le divisioni esistenti. Come dimostrano, inoltre, anche gli studi sulle dinamiche di gruppo, si assisterebbe a due fenomeni: da un lato i soggetti più accaniti e con una voce più prepotente risulterebbero prevalere nelle arene, imponendo la loro volontà e orientando l'opinione generale e dall'altro si potrebbe assistere a un fenomeno di polarizzazione di gruppo che porterebbe i partecipanti a schierarsi su posizioni estreme. La tesi, invece, della messa a repentaglio punta sulla scarsa affidabilità della democrazia deliberativa. Prima di tutto si registrerebbe una perdita in termini di efficienza: la mancata divisione del lavoro fa sì che i tempi per le decisioni lievitino moltissimo e che tutto il meccanismo produca lentezze, vischiosità e rallentamenti. In termini, invece, di uguaglianza lo stesso problema condurrebbe all'esclusione dalla partecipazione di coloro che non hanno tempo da dedicarvi. C'è poi un problema di stabilità del sistema politico che, invece, di guadagnarci, da questo punto di vista, ci rimetterebbe perché il coinvolgimento di diversi attori e la loro influenza amplierebbe sia le difficoltà del momento decisionale che dell'applicazione delle stesse scelte. E' la tesi questa, insomma, di chi sostiene "che troppa partecipazione fa male alla democrazia" (Pellizzoni, 2005a) perché porta dritto allo sfascio delle istituzioni. La stessa legittimità delle decisioni sarebbe fortemente compromessa dal momento in cui non sempre la comunità si riconosce nei testimoni che partecipano ai processi deliberativi. Il problema della rappresentanza e della selezione dei partecipanti è qui evidente.

I critici metterebbero in luce il fatto che la democrazia deliberativa si affiderebbe a metodi spesso arbitrari e discutibili di inclusione. Capire la titolarità dei soggetti che possono partecipare non è questione lineare e ogni dispositivo apre nella pratica a metodologie diverse basate di volta in volta su principi differenti che tengono conto di diversi elementi quali diritti, collocazione territoriale, interessi, status, conoscenza, compartecipazione. A seconda del prevalere di tali elementi ci troveremmo di fronte a pubblici differenziati di

cittadini, residenti, esperti, proprietari, beneficiari, vittime, portavoce, rappresentanti ecc. In alcuni casi avremo arene di soli attori pubblici - il caso degli accordi di programma italiani – in altri, arene che includono i grandi gruppi organizzati, oppure arene composte da micro associazioni, comitati di cittadini o singoli cittadini (Bobbio, 2005) oltre che arene di tipo asimmetrico che coinvolgono diverse tipologie di attori. Le arene possono essere chiuse quando racchiudono interessi omogenei, oppure aperte quando sono formate da una moltitudine di attori con interessi disomogenei. Le prime sono più caratteristiche di pratiche neocorporative e coinvolgono attori che, dichiarando una loro rappresentanza di interessi, si propongono tout court come inclusive. Anche in questo caso permarrebbe una difficoltà di verifica della rappresentanza, che rimarrebbe comunque supposta. Nel secondo caso, invece, gli interessi in gioco sarebbero di diversa natura – stiamo qui parlando, ad esempio, di esperienze di pianificazione strategica, di interventi di urbanistica partecipata, di Agenda 21 – e sarebbero sostenuti da una rappresentanza plurima e molto frammentata (Bobbio, 2005). In posizione intermedia tra questi due raggruppamenti si trovano tutte quelle pratiche – come, ad esempio, i casi di concertazione per lo sviluppo locale – dove la rappresentanza è più differenziata, ma l'interesse prevalente è di tipo economico. In altri casi ancora dalla rappresentanza si passerebbe alla rappresentatività statistica⁹⁷ o alla rappresentazione di opinioni e posizioni. Ciò che, infatti, nelle esperienze di carattere deliberativo risulta importante non è tanto la rappresentanza quantitativa, considerato che l'obiettivo non è quello di decidere tramite votazione (anche se a volte può succedere), ma quello di discutere, quanto piuttosto la presenza di ogni punto di vista rilevante, che deve essere messo nelle condizioni di poter esprimersi liberamente (Elster, 1998). Attualmente ci si sta muovendo verso esperienze che riguardano arene aperte piuttosto che chiuse e a un tipo di partecipazione rivolta a molti soggetti piuttosto che a gruppi ristretti e una delle ragioni di fondo è senz'altro la forte frammentazione istituzionale e sociale (Bobbio, 2005).

Dal punto di vista, invece, dei possibili rischi in cui la democrazia deliberativa potrebbe incorrere, e sono senz'altro numerosi, sottolineeremo qui soltanto quelli maggiormente collegati al tema del cambiamento amministrativo. Se le istituzioni pubbliche sono state disegnate in un'epoca in cui prevaleva una gestione dei processi fondata su metodi aggregativi e negoziali e oggi la direzione, soprattutto da parte delle istituzioni locali, è quella che va verso l'adozione di processi decisionali di tipo deliberativo e di arene sempre più inclusive, si aprono aspettative che riguardano proprio la democrazia deliberativa intesa come laboratorio di innovazione istituzionale (Pellizzoni, 2005a). Come nuovo metodo di decisione nell'ambito delle politiche pubbliche, anch'esse come si è detto, sempre più integrate e come modo di sperimentazione di nuove relazioni e rapporti tra cittadini e amministrazioni, capace di incidere sulla natura stessa – organizzativa e istituzionale – della pubblica amministrazione.

Tenendo conto di queste considerazioni abbiamo, perciò, tentato di focalizzare l'attenzione su alcuni dei rischi in cui la democrazia deliberativa più facilmente può incorrere, aggregandoli in tre gruppi: 1. rischi legati alla messa in discussione del ruolo dell'istituzione pubblica; 2. rischi connessi al ruolo e all'influenza di tali processi su prospettive di cambiamento della pubblica amministrazione; 3. rischi relativi all'indebolimento e all'erosione della sfera pubblica.

Nel primo insieme rientrano senz'altro i rischi prodotti da pratiche e dispositivi partecipativi di tipo retorico: a prevalere è una visione della partecipazione che risulta essere un affastellarsi di micro-rivendicazioni, non guidate da una progettazione politica dagli orizzonti più complessivi. Il risultato è il consolidarsi di quell'accentramento del "potere

privato" (Pizzorno 2001), a cui stiamo assistendo, in ristrette élites che agiscono al di fuori della sfera pubblica. La deliberazione si trasforma in "processo di de-politicizzazione della realtà sociale" (Borghì, 2006; Borghì, 2008 p. 4) attuando e neutralizzando così, ogni forma di contesa, scontro e contrasto sociale. Ecco allora spiegati l'eccessivo proceduralismo, l'attenzione verso le questioni tecniche, la sproporzione nell'uso di metodologie e know-how tecnici a volte anche rispetto alla portata reale, alla significatività e alla ricaduta, nel contesto di vita dell'attore, delle decisioni che l'arena è chiamata a prendere (Borghì, 2008). Si perderebbe così il senso e la sostanza del processo e del suo risultato di fronte, invece, a un'attenzione quasi maniacale verso le regole da fissare, le norme di conduzione di tali arene, che tuttavia non possono venire lasciate all'improvvisazione estemporanea. Una sorta di burocratizzazione dei processi deliberativi, che si adatta alla perfezione a un certo utilizzo della deliberazione come operazione di facciata e a un modello di pubblica amministrazione di tipo tradizionale, dove prevalgono ancora concezioni gerarchiche dell'organizzare. Il tecnicismo adottato potrebbe essere generato dunque sia da uno scarso coinvolgimento della componente amministrativa delle pubbliche amministrazioni – quando la decisione di attuare tali percorsi rimane saldamente ancorata alla componente politica delle istituzioni – oppure quando l'intento che sta alla base di tali processi di democrazia deliberativa è quello di by-passare le questioni politiche dei problemi, svalutandone o esaurendone la loro capacità, che costituisce il terreno di cui si alimenta la democrazia stessa (March, Olsen, 1997). Si tratta della tendenza al depotenziamento di ogni valenza politica della vita sociale e alla squalifica delle istanze terze, delle istituzioni pubbliche e della loro capacità di mediare, quando ogni materia viene ridotta ad una questione privata o al contrario appunto tecnica. E' la visione che scheletrizza la dimensione pubblica, dello Stato, della pubblica amministrazione, ponendo al centro della scena la società civile e l'individuo, come unici attori insieme al potere centrale, che rimane però separato e ad essi contrapposto (Bifulco, 2006).

In questo contesto, in taluni casi, capita di assistere anche a fenomeni di "espertizzazione" delle pratiche partecipative, quando queste non divengono altro o vengono già in partenza concepite come operazioni di marketing territoriale e di pubbliche relazioni istituzionali (Borghì, 2006). E' in questi casi che si verifica il ricorso a consulenti esterni, per costruire il disegno partecipativo sin nelle sue fondamenta, a discapito della crescita del personale interno della pubblica amministrazione e di una pratica della condivisione che coinvolga gli stessi, chiamati semmai successivamente a gestire fasi del processo, quando queste sono già state progettate, strutturate e pianificate nei minimi dettagli. La deriva formalista, per la forte ed eccessiva strutturazione del processo stesso, introdurrebbe poi ulteriori barriere all'accesso, ostacolando e inceppando da un lato, l'inclusività, e dall'altro la capacità di voce degli stessi partecipanti con il privilegiare appunto saperi esperti. Quando le arene deliberative incorrono in questa prospettiva allora non si assiste all'elaborazione delle premesse necessarie per il cambiamento e l'innovazione istituzionale e organizzativa della pubblica amministrazione. E nemmeno alla costruzione di quella capacità di espressione di giudizi e valutazioni, da parte del cittadino, su questioni che lo riguardano da vicino, che gli permetterebbe di partecipare attivamente e responsabilmente alla vita pubblica della società. In questi scenari la pubblica amministrazione è intenta più che altro a rincorrere e imitare quella metodologia piuttosto che l'altra, senza produrre risultati efficaci e duraturi e senza incidere su sé stessa rinnovandosi. Non si creano nuove relazioni e rapporti con i cittadini o con la società civile perché vi è alla base un utilizzo strategico e strumentale della deliberazione intesa come tecnica, come evento e non come processo, che non ha nulla a che fare con la ricerca di un coinvolgimento vero della cittadinanza o del mondo civile, nella progettazione di politiche pubbliche e di nuovi modelli decisionali. Semmai,

invece, è interessata all'effetto annuncio e a raccogliere frutti provvisori, che non portano ad un investimento sull'intelligenza delle istituzioni e su quel cambiamento profondo che l'innovazione sociale richiede (Donolo, 1997; Donolo, 2006). La loro portata pratica si annulla e tali esperienze si configurano o come fiori all'occhiello esibiti per dimostrare l'apertura del politico di turno o addirittura un modo per distogliere l'attenzione su questioni importanti e per confondere il quadro di riferimento (Bobbio, 2002b).

Tra i rischi, invece, legati all'incidenza del ruolo e dell'influenza di tali processi su prospettive di cambiamento della pubblica amministrazione troviamo soprattutto quelli legati all'estemporaneità delle esperienze. Nonostante si assista, infatti, anche a esperienze importanti, che possono far nascere nei partecipanti un forte spirito civico e un rilevante coinvolgimento nelle arene per le materie che vi si trattano e per le modalità di dialogo, tuttavia si segnala che spesso queste iniziative hanno numeri piuttosto esigui di partecipanti rispetto alla totalità della popolazione locale: da una decina a poche centinaia di persone. La possibilità di prendere parte a questi percorsi, anche nei paesi dove la democrazia deliberativa è più sviluppata, è dunque limitata nell'arco della vita di un individuo. E proprio per questo fatto anche laddove questi processi si attuano, la visibilità politica di solito rimane molto bassa, tanto che queste esperienze risultano importantissime per chi le vive, mentre il resto della popolazione non ne ha nemmeno sentore. Nonostante, quindi, la loro diffusione anche elevata nell'ultimo decennio, tali esperienze rivestono un ruolo ancora del tutto marginale nelle democrazie attuali e dunque vanno considerate pratiche eccezionali piuttosto che la quotidianità (Bobbio, 2002b). In aggiunta va considerato il fatto che comunque la scarsa rilevanza attribuita alle arene, spesso è da ascrivere alla dimensione locale e micro-locale in cui queste pratiche si svolgono. Vi sono tentativi di allargare l'orizzonte, al di là del contesto territoriale decentrato - anche interessanti da questo punto di vista - ma con risultati ancora assai incerti (Bobbio, 2002b). In ogni caso anche quando si tratta di esperienze significative e coinvolgenti anche a livello emotivo, spesso tali pratiche risultano estemporanee e non durature e dunque non rappresentano che una parentesi nella vita di ogni individuo (Bobbio, 2002b), delle oscillazioni tra periodi brevi di partecipazione attiva che si alternano, invece, a periodi lunghi di passività. In questo senso tali percorsi deliberativi non sono visti come un qualcosa che si accumula, che sedimenta esperienza, conoscenza, know how, come una sorta di strumento che una volta acquisito viene utilizzato normalmente, come pratica costante. E questo rischio tocca in parti eguali sia i cittadini che le pubbliche amministrazioni che stentano a istituzionalizzare il patrimonio di saperi partecipativi acquisito nel corso del tempo. Come si diceva più sopra è sempre difficile mantenere la tensione verso "l'altro", spesso vissuto come antagonista, in questo caso verso il cittadino, verso il suo pensiero, la sua volontà esplicita, la sua voce - ma lo stesso discorso potrebbe valere anche per il dipendente pubblico - per mantenere quell'orizzontalità delle strutture e delle relazioni (della Porta, 2005), che permetterebbe anche di svelare l'opaco, puntare sul bene comune, trattare materie e problemi attraverso la "lente" del pubblico, in sostanza di innovarsi.

Per quanto riguarda, infine, i rischi connessi all'indebolimento e/o all'erosione della sfera pubblica, basti qui ricordare il discrimine e il confine molto sottile che corre tra pratiche basate su una cooperazione orientata al raggiungimento di una utilità pubblica e pratiche che rincorrono interessi particolaristici. Nel primo caso ci troviamo di fronte ad arene, a dispositivi in grado di creare legame sociale e un ampliamento della democratizzazione delle scelte collettive, mentre nel secondo a pratiche che rischiano di essere collusive, che si pongono obiettivi spartitori e che si basano su una distribuzione selettiva di risorse (Bifulco, 2006). Tale rischio è, inoltre, accentuato dalla scarsa inclusività non tanto dal

punto di vista quantitativo, ma piuttosto qualitativo, quando cioè non c'è attenzione verso l'apertura delle arene alla molteplice tipologia di attori. Chi rischia di rimanere tagliato fuori è soprattutto chi ha meno voce in capitolo, chi risiede ai margini della società o chi ancora non possiede i requisiti per partecipare, ma è ugualmente coinvolto dalle scelte che vengono fatte, come è il caso, ad esempio, delle generazioni future, dei giovani. Anche l'aspetto della manipolazione risulta rilevante, tra i rischi in cui le arene possono incorrere, da almeno due punti di vista.

Il primo ha a che fare con la dominanza di minoranze che attraverso meccanismi di leadership possono imporsi sugli altri attori partecipanti. L'altro, all'opposto, che può scaturire dalla stessa modalità di regolazione di tali arene attraverso, ad esempio, figure come quelle del facilitatore, che nonostante si ponga l'obiettivo di creare un clima di uguaglianza e di libertà di espressione tra i soggetti, può però condizionare fortemente la discussione, volgerla su alcuni temi piuttosto che su altri, anche involontariamente (Regonini, 2005). Altro rischio è quello del formarsi di "un'aura di paternalismo", in cui prevale l'aspetto educativo della deliberazione sugli aspetti discorsivi, in cui domina il parere dell'esperto su quello del cittadino, mentre il dibattito si volatilizza, diventando sterile, finto, superficiale.

Oltre a ciò un altro dei rischi più rilevanti è che la deliberazione venga utilizzata per materie poco più che banali, su questioni non centrali, ma marginali delle politiche pubbliche (Borghi, 2006) creando nei partecipanti un ampio senso di frustrazione e rinnovando quel sentimento di scarsa fiducia nei confronti delle istituzioni. La sensazione del cittadino è allora quella di non contare nulla proprio perché i giochi vengono svolti all'interno dell'apparato amministrativo o in altre sfere, senza possibilità di confronto e dibattito. In questo modo si aprono spazi per il prospettarsi di una fuga del cittadino dalla vita pubblica, dal senso civico e dalla responsabilità verso mondi privati, posizioni che altro non fanno se non consumare lentamente fino ad eroderla la sfera pubblica e quella funzione delle istituzioni rivolta all'accrescimento del legame sociale e della civicness. In questo senso la pubblica amministrazione con la sua componente politica, ma anche amministrativa, può giocare un ruolo fondamentale per cercare di estendere quelle condizioni che alimentano e potenziano la publicness. Così ad esempio, la componente politica, di fronte alle possibili modalità di comportamento davanti ai processi deliberativi – promozione e sostegno, competizione e interferenza (Bobbio, 2002b) – dovrebbe porsi non come un soggetto decisore in forma diretta ma come regista, catalizzatore, facilitatore di tali processi deliberativi. In questo modo, spogliandosi del suo ruolo tradizionale, il politico lo ricostituirebbe ad un livello più alto, senza vivere questi processi come una minaccia al suo potere o come tentativi influenti, adoperandosi per attivare altre soluzioni secondo logiche che gli sono più proprie e dunque interferendo su tali arene. Il suo ruolo dovrebbe, infatti, essere quello di garante e difensore di tali processi. Dal punto di vista, invece, della componente amministrativa, occorrerebbe creare quel clima di tipo cooperativo e collaborativo anche all'interno della stessa amministrazione, grazie ad una concezione diversa dell'organizzare, una cultura organizzativa e istituzionale non più improntata esclusivamente alla gerarchia, che abbia come obiettivo non solo quello del risparmio economico e della razionalizzazione, ma piuttosto quello della buona amministrazione, basata sulla qualità dei rapporti sia all'interno che verso l'esterno e sull'efficacia delle politiche pubbliche. Nonostante i rischi appena delineati e le molte difficoltà di questi percorsi tuttavia ciò che emerge attualmente è proprio un ritorno alla sfera pubblica (se non altro a livello locale), ad un modo di ragionare che pone al centro dell'attenzione il discorso sui beni comuni, sul ragionamento collettivo non meramente strategico. Si vanno così costruendo luoghi pubblici, si fa società anche se non si nasconde

l'estrema difficoltà a mantenere queste pratiche di tipo deliberativo e l'utilizzo di un linguaggio che includa e che apra alle innovazioni, al cambiamento (della Porta, 2005). Per capire quanto queste nuove modalità possano fondare un nuovo modo di relazione tra cittadini e istituzioni, quanto questa relazione possa incidere sull'architettura stessa della pubblica amministrazione nella sua connotazione organizzativa e istituzionale, occorre indagare le sue condizioni di efficacia e di sviluppo, non prima, però, di avere analizzato il tema della sfera pubblica.

Istituzioni e pratiche partecipative

Per capire quanto le istituzioni politico-amministrative possano venire toccate da dinamiche di cambiamento in relazione ai processi partecipativi e alla forte mobilitazione che ne discende sia sul piano sociale che istituzionale, agendo su diversi livelli - dalla stessa architettura organizzativa, alle funzioni, alle competenze, alle relazioni interne ed esterne (Bifulco, 2006) - occorre prima di tutto capire la natura e lo statuto di tali processi, attraverso una valutazione di tali sperimentazioni partecipative, e il loro rapporto con la pubblica amministrazione. Per fare questo occorre analizzare diversi parametri, desunti dall'esame delle esperienze concrete attuate fino ad ora in questi ambiti, che possono indicarci quanto e se le modalità di messa in scena di tali pratiche, sono volte o meno allo sviluppo di publicness, ovvero di valenza pubblica contro ogni deriva di tipo privatistico. Se, cioè, invece che essere ispirate a principi di apertura, dialogo e promozione di intelligenza collettiva tali arene partecipative siano al contrario mosse da valori di tipo elitistico, tecnocratico o strategico-competitivo secondo il paradigma postdemocratico (Mastropaolo, 2001; Pellizzoni, 2005; Borghi, 2006). O, per dirla con Bobbio, distinguendo tra concezioni della deliberazione più allargate o ristrette, se ci troviamo cioè di fronte a spazi in cui avviene uno scambio di argomentazioni oppure un apprendimento reciproco di cooperazione tra i partecipanti (Bobbio, 2007a). Qualora si parli di processi deliberativi due sono gli ordini di complicazioni che vengono segnalati più spesso dalla letteratura (Bifulco, 2005; Pellizzoni, 2005; Bobbio, 2002): il primo è riferito alla dimensione della governance e il secondo riguarda il tema della democratizzazione e di come le varie forme che questi processi assumono, rispondano alla domanda di cambiamento e riqualificazione della democrazia, senza trasformare la partecipazione stessa in un nuovo mito.

Dal punto di vista della governance, di cui abbiamo discusso nel secondo capitolo, ci basti qui ricordare la sua ambiguità sia come concetto che pretende di descrivere i cambiamenti dell'azione pubblica che come ottica di ridisegno di tale azione, orientata a plasmare e sostenere determinati modelli di sviluppo (Rhodes, 2000; de Leonardis, 2003). Nata con l'intento di risolvere i problemi di coordinamento e frammentazione, in realtà la governance, di per se stessa, sembra non avere nessun potere di integrazione semmai, anzi, quello di moltiplicare le istanze particolaristiche, segmentare le responsabilità istituzionali e rafforzare i filtri della partecipazione sociale. In questo senso i tentativi deliberativi affidati ai governi locali sembrano cercare di tenere insieme l'apertura alla pluralità degli attori e degli interessi con la ricomposizione delle loro parzialità (Bifulco, 2005a). Il problema che emerge è quello di dare spazio a nuovi interlocutori e contemporaneamente fissare criteri di legittimazione democratica delle decisioni. Analizzando il secondo tema legato ai principi democratici e strettamente connesso alla governance, occorre in primo luogo tenere conto di tre elementi nell'analisi della partecipazione: chi sono i soggetti che partecipano, quale è l'oggetto di discussione; gli

spazi e i luoghi dove la partecipazione si esprime e le modalità attraverso le quali prendono avvio queste pratiche (Bifulco, 2005).

Per quanto riguarda i soggetti occorre prima di tutto tenere conto della titolarità a partecipare e dei criteri di inclusione e selezione che vengono adottati e che devono essere resi noti e visibili (Bifulco, de Leonardis, 2005). Il tema diventa allora quello della discrezionalità delle procedure di selezione che spesso non sono esposte alla giustificazione pubblica (Vicari Haddock, 2004).

Problematica da questo punto di vista, è infatti, la rappresentanza di associazioni e organizzazioni delle comunità locali che siedono ai tavoli, in assenza di procedure formali di delega o di un mandato esplicito. Se i processi partecipativi promettono da un lato di rinsaldare coesione sociale e vita pubblica democratica (Kathi, Cooper 2005), dall'altro, come abbiamo già sottolineato, possono celare disuguaglianze rispetto all'accesso e alla capacità di voce dei cittadini e agli spazi di espressione di tale capacità.

Per quanto riguarda invece l'oggetto di tali processi, la partecipazione cambia se i soggetti sono chiamati a discutere per risolvere un problema di carattere pubblico già definito e dato o se, invece, sono coinvolti nella definizione del problema stesso (prospettiva del problem solving e del problem setting) e a volte i conflitti possono sorgere proprio sulla definizione e sul riconoscimento del problema come collettivo, prima ancora che sulle possibili soluzioni. Altro aspetto rilevante a questo proposito è la natura delle questioni trattate, che possono essere più o meno complesse, più o meno controverse ecc., che contribuisce a dare forma alle posizioni assunte dai partecipanti e ai giudizi da loro espressi (Bobbio, 2007a).

Anche i luoghi della partecipazione assumono un'importanza cruciale nel delineare e comprendere come queste pratiche agiscano e in che ambito possano essere collocate. Si tratta, infatti, di capire se ci si trova davanti a processi che vanno nella direzione di un'istituzionalizzazione della partecipazione o al contrario di un'esperienza estemporanea e se vi è, di conseguenza, la volontà di creare le condizioni perché nascano e si strutturino processi di apprendimento istituzionale. In questo senso è utile esaminare la separatezza o il collegamento di tali spazi alle istituzioni, e di quale formalizzazione e riconoscimento sono dotati.

Infine è bene cogliere le dinamiche che avvengono all'interno delle stesse arene pur sapendo che è difficile schematizzare e semplificare i comportamenti riassumendoli in due categorie principali e contrapposte quali quella della condivisione - cooperazione e quella del conflitto - competizione. In realtà si assiste sempre a un mix di tali dinamiche che mettono sul tappeto spinte competitive e confronti serrati, anche quando gli attori in gioco provengono dalla società civile.

Occorre dunque fare molta attenzione quando si procede all'analisi di queste esperienze, che vanno considerate non come qualcosa di monolitico e compatto. Si deve, infatti, procedere al vaglio e al setaccio di tali pratiche nei loro aspetti più profondi, con la consapevolezza che possono mostrare ambiguità, paradossi e contraddizioni.

L'investimento che si fa attraverso tali processi può, in effetti, portare a forti mobilitazioni di risorse sia sul piano pubblico che della società civile che potranno avere, anche laddove sia scarsa l'esperienza in tali ambiti e carente il capitale sociale territoriale, ricadute in termini di aumento dei servizi, di organizzazione e sviluppo di associazioni locali e di apprendimento alla co-progettazione e alla responsabilità condivisa di questioni e materie pubbliche (Cementeri, de Leonardis, Monteleone, 2006).

Analizzare gli effetti e le ricadute concrete di questi processi, anche nelle loro combinazioni variabili ed eterogenee, senza considerarli forzatamente tappe verso l'innovazione

dell'azione pubblica, significa evitare di creare nuovi miti e di alimentare la retorica conseguente.

Due sono i criteri a cui le arene dovrebbero tendere: l'inclusività dei soggetti e la questione connessa alla natura pubblica dei processi, intesa come interesse per le scelte collettive, in vista del bene comune e non di fini particolaristici. La prima dimensione, legata ai soggetti e alla loro pari valorizzazione, va continuamente costruita, alimentata e messa sotto osservazione.

Prima di tutto occorre chiarire che la concezione dell'individuo che sta alla base di tali processi è quella che riconosce i cittadini, i destinatari e gli utenti, innanzitutto come soggetti dotati di libertà di agire e di scegliere i modi per realizzare il proprio progetto di vita e con la capacità di esprimere opinioni in merito alle questioni che li riguardano.

Diversi sono i soggetti che si muovono nel campo organizzativo: da un lato i cittadini, la società civile, le associazioni di rappresentanza del mondo sociale ed economico e dall'altro le istituzioni pubbliche con il loro apparato amministrativo composto da dirigenti, funzionari e addetti, nonché dalla parte politica.

Per quanto riguarda chi è chiamato o ha interesse a partecipare ai diversi dispositivi messi in atto, occorre innanzitutto tenere conto delle differenti posizioni assunte che determinano la capacità di partecipazione e il peso dei soggetti all'interno delle arene. Tali posizioni sono influenzate non soltanto dalla componente psicologica attinente a ciascuno dei soggetti partecipanti, ma anche dalle caratteristiche dello stesso setting deliberativo e, come si diceva, dalla natura delle questioni che vengono trattate, che influenza i giudizi degli attori (Bobbio, 2007a). Assumono rilevanza, allora, alcuni elementi quali: 1) la disponibilità di tempo (Vicari Haddock, 2005, Bobbio, 2022b) che spesso traccia il discrimine tra chi può partecipare e chi invece è impossibilitato proprio a causa degli impegni che possono andare dal lavoro professionale al lavoro di cura ecc.; 2) la capacità di accedere a spazi considerati inaccessibili sia sul piano sociale che spaziale (Ciaffi, Mela, 2006); 3) la capacità di ottenere informazioni e di conoscere i problemi legati al contesto locale; 4) la competenza comunicativa che può essere determinante per affermare la propria voce rispetto alle altre; 5) la capacità di organizzarsi che è distribuita in maniera diseguale e che appare debole soprattutto in categorie sociali più a rischio (Baccaro, 2004). Rispetto alla partecipazione dei soggetti nelle arene deliberative, Bobbio (2007a) distingue quattro posizioni iniziali a seconda del grado di consapevolezza dei giudizi iniziali dell'attore e del grado di definizione delle posizioni: coloro che sono sicuri del loro giudizio; coloro che pur essendo consapevoli e informati sulle materie in discussione, al contrario, sono in una posizione di sospensione del giudizio, aperti al dubbio; coloro che assumono posizioni irriflessive o pregiudiziali; coloro che hanno una posizione incerta. In generale le posizioni molto strutturate e intense sono quelle che appartengono agli addetti ai lavori (stakeholder, politici, rappresentanti di organizzazioni, ecc.), mentre quelle più incerte appartengono più spesso, almeno agli inizi dei percorsi partecipativi, a cittadini chiamati ad esprimersi su questioni specialistiche. La natura di tali posizioni di partenza permetterebbe di discernere tra le tante pratiche deliberative quelle più efficaci e si rivelerebbe essenziale per capire i processi deliberativi, proprio perché questi ultimi si basano sulla trasformazione dei giudizi. Ma vi sono anche elementi di tipo strutturale e organizzativo che spingono le persone a non partecipare: basti pensare ai tempi delle città, allo stress della vita urbana, all'organizzazione del lavoro e dei servizi ecc. Partecipare alla sfera pubblica diventa difficile quando questa si fa sempre più labile, fragile e respingente di fronte a fenomeni di spettacolarizzazione, personalizzazione, frammentazione della comunicazione, quando cioè modelli di tipo privatistico entrano nel pubblico (Donolo, 1997b).

Per quanto riguarda, invece, i soggetti istituzionali occorre tenere conto degli obiettivi che, nell'ambito dei processi deliberativi, la pubblica amministrazione si pone dal punto di vista politico e istituzionale nei confronti della società e dei cittadini, ma anche dell'articolazione e organizzazione interna che prevede culture e pratiche, attività concrete e rapporti, verso l'ambiente esterno e quello interno. Perché siano improntati a un modello di responsabilità amministrativa diretta, processuale e orientata all'ascolto (Scavi, 2002; Pellizzoni, 2004), vi si deve riconoscere innanzitutto: 1. l'interesse a tutelare e promuovere tali momenti deliberativi sostenendo e spingendo per affermare cornici e linguaggi dell'interesse generale (Bifulco, 2005a), per mantenere viva e presente in ogni momento, la tensione verso l'altro generalizzato, ovvero verso l'interesse generale che trasforma i linguaggi privati, le grammatiche della prossimità (Bifulco, 2006) in linguaggi comuni, evitando di scivolare nell'immediatezza e nell'improvvisazione e nella squalifica di istanze terze, del loro ruolo intermediario e di mediazione. Per evitare di perdere di vista l'orizzonte della generalità delle questioni e del reinstaurarsi di rapporti di dipendenza personale (Bifulco, 2006), occorre un incoraggiamento a partecipare, quando la partecipazione appunto non viene data per scontata e considerata come premessa, alla definizione dei beni che coinvolgono tutti i cittadini, all'espressione delle loro competenze, delle loro scelte e delle loro azioni, per sottrarre tutto ciò all'opacità, e porlo al vaglio della discussione pubblica (Bifulco, de Leonardis, 2005); 2. l'interesse ad allargare la platea degli attori, concentrandosi soprattutto sulle modalità di coinvolgimento di quelli più deboli, che spesso rimangono esclusi perché invisibili o perché mancano di quelle dotazioni basilari per poter accedere alle arene deliberative, e dei diretti destinatari degli interventi che a volte coincidono con le fasce più deboli. La composizione sociale degli attori (Borghi, 2006) risulta dunque fondamentale per mantenere un pluralismo a più voci (Bobbio, 2004), una ricchezza di vocabolari e tematizzazioni che contribuisce alla definizione stessa dei problemi e delle soluzioni (Bifulco, de Leonardis, 2005). Di vitale importanza, inoltre, anche per potenziare quella capacità delle istituzioni pubbliche di essere "borderlands", ovvero di operare ai confini, in terre in cui è difficile mettere in contatto, creare relazioni, comunicazioni a doppio binario; 3. la volontà di tradurre, una volta avviato il processo, la molteplicità dei punti di vista, le proposte, le decisioni assunte in questi contesti, in definizioni, scelte amministrative e in azioni riconoscibili come comuni.

Per non trasformare questi momenti così cruciali per lo sviluppo delle capacità di cittadinanza in delusioni, frustrazioni e ulteriore discontento da parte dei partecipanti, nei confronti delle istituzioni pubbliche, l'ennesima conferma, in sostanza, del loro immobilismo e il consolidarsi di opinioni sulla propria debolezza, sul proprio non contare nulla di fronte ai poteri locali forti; 4. la volontà di mantenere una concezione alta della partecipazione intesa in termini progettuali, al di là della quotidianità che schiaccia i problemi e che spesso li fa considerare come qualcosa di tecnicamente risolvibile, senza ricadute sull'organizzazione sociale degli spazi e dei tempi di vita delle persone, annullandone di conseguenza qualsiasi visione prospettica e appiattendone qualsiasi aspirazione di tipo politico come la costruzione di una società migliore (Borghi, 2006); 5. la volontà di superare la frammentazione delle scelte e delle azioni amministrative sia puntando sulla costruzione e condivisione di definizioni ampie, globali e complessive dei problemi che su un ricompattamento di tipo amministrativo, degli uffici, delle funzioni, che si occupano del trattamento di tali problemi ecc.

Di fronte a un modello di tipo gerarchico che abbiamo visto non essere più all'altezza della situazione attuale, la spinta al decentramento e alla sussidiarietà non deve, d'altro canto, produrre frammentazione eccessiva e dispersione delle risorse, delle competenze e dei

modi di affrontare e risolvere problemi complessi; 6. la volontà e la capacità di attuare processi di tipo partecipativo che coinvolgano gli stessi addetti della pubblica amministrazione nelle pratiche decisionali. Non si tratta, infatti, di mettere in atto soltanto un'azione di marketing territoriale e di pubbliche relazioni istituzionali rivolta verso i potenziali elettori del territorio. Occorre, infatti, la creazione di un clima e di una cultura della inclusività, della condivisione, della cooperazione, della collaborazione, non gerarchica, elitaria, per compartimenti stagni che si diffonda anche all'interno della stessa istituzione pubblica e che possa costituire la base per una riconfigurazione profonda dei meccanismi decisionali. E' difficile pensare che si possa attuare un'efficace costruzione di modalità relazionali di tipo partecipativo (problem setting), che possa incidere, modificandoli sui rapporti e i modi di considerare l'organizzazione e il servizio pubblico, se non vi è democrazia all'interno, se le decisioni vengono prese esclusivamente dai vertici o viceversa solamente dalla componente politica.

Occorre, invece, un coinvolgimento nella fase di progettazione e stesura della stessa agenda pubblica. Fasi che possono essere affidate anche a esperti tecnici esterni, qualora si tratti di prime esperienze partecipative, senza, però, attribuire loro compiti che spettano alla pubblica amministrazione e ai suoi addetti perché si possa parlare veramente di apprendimento sociale e istituzionale in questo ambito (Borghi, 2006), di istituzionalizzazione di tali esperienze, di arricchimento di un patrimonio di conoscenze, saperi e rapporti importante sul tema della deliberazione.

Tenuto conto di tutti gli elementi sopra descritti per capire la natura delle esperienze di tipo partecipativo e in particolare del loro essere o meno pubbliche, che le distingue e le contrappone sia a pratiche di tipo privatistico che a pratiche partecipative di carattere puramente formale e non sostanziale, ci pare interessante fare riferimento anche al modello elaborato da Bifulco e de Leonardis (2005), che più che concentrarsi sullo statuto dei soggetti che attuano interventi o sulle materie stesse che vengono trattate, mira appunto ad esaminare le proprietà di tali processi. Tale modello individua, infatti, alcuni criteri che qualificano ciò che è pubblico, a partire da quattro articolazioni che connotano la nozione di pubblico (visibilità, generalità, beni comuni e terzietà), che abbiamo analizzato in precedenza nel paragrafo dedicato al tema della sfera pubblica. Tali coordinate ci permettono di mettere a fuoco le modalità attraverso le quali le esperienze deliberative attuano processi di messa in visibilità, di generalizzazione, di riconoscimento di beni in comune e di generazione di istituzioni (institution building).

Attraverso l'esposizione alla visibilità i processi deliberativi messi in atto, al di là delle retoriche, dovrebbero contribuire a rendere riconoscibili e pubbliche le materie e le politiche. Tale criterio, infatti, misura la capacità di tali esperienze, attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti, di portare alla luce questioni e argomenti sociali relegati alla sfera privata, attraverso una discussione aperta che permetta ai vari attori coinvolti di divenire visibili pubblicamente, di attivare processi che generano significati riconoscibili da altri e che aumentano la conoscenza e la definizione delle tematiche in questione. Se le materie divengono pubbliche, anche i soggetti diventano dei "pubblici" portatori di opinioni, interessi e valori generalizzabili attraverso il confronto, in luoghi aperti alla pluralità, per arrivare ad una possibile condivisione. Si tratta in sostanza di capire se nelle arene deliberative ci si trovi di fronte a soggetti disposti al confronto e alla discussione e ad apprendere da essa, e se le modalità adottate per trattare materie e problemi, siano esse stesse pubbliche (laddove privato sta per segreto), e se, infine, si possa arrivare a soluzioni condivise, a definizioni e deliberazioni considerate legittime, riconoscibili e dunque anch'esse pubbliche. La seconda coordinata è strettamente legata alla messa in visibilità: non basta, infatti, il riconoscimento di materie e attori come pubblici, ma occorre

anche una risalita in generalità delle questioni trattate, ovvero che gli argomenti di cui si discute nelle arene siano di interesse collettivo, legati a beni comuni, tendenti ad avere una validità universalistica. L'azione potrà, così, diventare pubblica nel momento in cui il confronto fra i diversi attori si basa su giustificazioni legittime e non su prove di forza, e si attua tramite l'uso di vocabolari "del pubblico", che consentono di passare da beni privati a beni in comune. Secondo questa prospettiva la publicness si raggiunge laddove gli attori giustificano i loro punti di vista e le loro argomentazioni attraverso il ricorso, il richiamo all'universalità, a interessi generali e non particolari (Borghi, 2006). In questo senso le arene deliberative, per le loro caratteristiche costitutive, sono in qualche modo avvantaggiate rispetto ad altri ambiti pubblici in cui l'azione pubblica prende corpo. Nel setting deliberativo così come Elster (1998) sottolinea, prevale la "forza civilizzatrice dell'ipocrisia" che spingerebbe attori auto-interessati a giustificazioni di tipo pubblico e a soluzioni condivisibili.

La terza coordinata ha a che fare con ciò che è oggetto delle azioni pubbliche, con i beni che le arene deliberative possono o meno riconoscere e definire come comuni. Questo è un argomento assai delicato che riguarda anche le compagini attoriali che partecipano ai diversi dispositivi. Se pubblico non coincide più meccanicamente con la natura dei soggetti coinvolti, né con le materie trattate, occorre, come si diceva, andare ad analizzare la natura dei processi attraverso i quali vengono prese le decisioni, le forme e le finalità su cui gli attori convergono e i tratti che assumono le materie trattate nelle arene. Perché si parli allora di natura pubblica di un'esperienza partecipativa, dal punto di vista della materia di cui si tratta, occorre che ci sia un riconoscimento del bene in questione come comune. E ciò anche a partire da una sua definizione, da una sua tematizzazione come bene sociale, non appartenente a singoli, ma a una collettività. Si tratta prima di tutto di una consistenza cognitiva, ma anche normativa nel momento che tali beni così riconosciuti, acquistano un valore per la comunità e vengono regolati da norme. Una volta avvenuto il riconoscimento, la difficoltà maggiore risiederà nella fatica di curarli, conservarli, aprirne l'accesso e la fruibilità a tutti. La loro qualità e il loro essere consumati è una questione, infatti, che coinvolge tutti i cittadini.

La quarta coordinata proposta è relativa a quei processi di generazione di terzietà, ovvero di istituzioni riconosciute e legittimate dalla generalità dei cittadini, intese come cornici normative sulla base delle quali si discute, si decide e in generale si trattano i beni comuni. La dimensione pubblica si associa qui a quella regolativa, che norma e stabilisce criteri per le interazioni tra i soggetti singoli o collettivi, contrapponendosi alla sfera privata che si autoregola da sé. Questa dimensione ha a che fare più di altre con il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, sul terreno dell'innovazione sociale, in funzione delle esperienze di tipo partecipativo. Tali processi possono, infatti, innescare meccanismi di apprendimento istituzionale, ma anche resistenze e opposizioni della stessa amministrazione, soprattutto nella sua componente tecnica. Perché un'azione assuma le caratteristiche della pubblicità occorre dunque che vi siano regole certe, meglio se condivise, che stabiliscano procedure e comportamenti e un'istituzionalizzazione dei percorsi, una sedimentazione del patrimonio di conoscenze e competenze acquisite, una loro stabilizzazione per evitare che non vada disperso o che rappresenti solo un evento eccezionale nel panorama amministrativo.

Se all'interno della pubblica amministrazione prevalgono ancora matrici organizzative che traggono forza dal generarsi di "blocchi comunicativi, separazione e segmentazione dei rapporti sociali, isolamento, irresponsabilità, privatizzazione delle questioni – in breve di privatismo" (de Leonardis, 1997) occorre, allora, verificare quali siano le condizioni interne alla pubblica amministrazione che possano sostenere e promuovere scenari e

relazioni partecipative intesi come opportunità di apertura all'innovazione amministrativa. Il modello adottato per lo studio dei processi partecipativi potrebbe essere utile allora anche per l'analisi della pubblica amministrazione. La prima coordinata della "messa in visibilità" mette in luce come nell'organizzazione amministrativa i meccanismi che sottostanno ai processi decisionali interni, alle scelte, appaiono spesso opachi, poco chiari agli addetti. Emerge dunque l'esigenza di farne capire le logiche, il significato sottostante ecc. anche alla compagine dei dipendenti, proprio per evitare quel consolidarsi di competenze, conoscenze e potere esclusivamente ai vertici della gerarchia. Il coinvolgimento, nel ciclo di vita delle policies (Sancassiani, 2005), non solo della componente dirigenziale, ma anche di quella dei dipendenti, funzionari o addetti, che sono in varia misura interessati e coinvolti dai processi partecipativi. È a loro che si chiede di attivarsi, di avere fiducia, di affrontare con atteggiamento diverso, nuove modalità di rapporto con la società, con l'utente non inteso come cliente ma bensì come cittadino. Relazioni che spesso, invece, sono vissute come una messa in discussione del loro ruolo tecnico o come un aumento eccessivo di carico di lavoro. I comportamenti che si rilevano, di rifiuto o di ostacolo verso nuovi tipi di relazione potrebbero, infatti, da un lato derivare, dall'inadeguato coinvolgimento, da parte della componente dirigenziale o politica a seconda dei casi, nelle questioni oggetto di dispositivi partecipativi e delle politiche pubbliche in generale. Dall'altro da un atteggiamento scarsamente democratico all'interno della pubblica amministrazione, ancora molto centrata su meccanismi gerarchici, o ancora dal considerare incompatibile e inconciliabile e anche paradossale, da parte del personale, il doversi attenere sia a rigide norme prestabilite e, allo stesso tempo, aprirsi a una molteplicità di soggetti che non conoscono i regolamenti, le procedure, le disposizioni tecniche, ecc. (Sancassiani, 2005). Naturalmente i tempi sempre più stringenti, il personale sempre più oberato, sia per le varie competenze e le nuove funzioni che gli enti locali hanno assunto grazie a processi di decentramento, ma anche per la necessità di integrazione delle politiche pubbliche che un tempo erano di pertinenza e venivano gestite dal centro (livello statale o regionale), sembrano non facilitare l'adozione di queste modalità partecipative e inclusive da parte degli addetti e anche degli stessi dirigenti. Questi ultimi o non le riconoscono come essenziali e attinenti in modo stringente al loro campo di azione, o temono comunque le reticenze dei dipendenti, alcuni, soprattutto coloro che gestiscono servizi diretti per i cittadini, davvero in situazioni di carico di lavoro elevato, o ancora pensano di rischiare la loro autonomia e di vedersi limitato il loro raggio d'azione. In questo contesto la mancanza di una conoscenza chiara della natura, degli obiettivi, dei ruoli, delle modalità e delle risorse attinenti ai processi inclusivi che si vogliono realizzare nel territorio, coinvolgendo soggetti privati, società civile, imprenditori e altre istituzioni, insieme ad un atteggiamento (proveniente dall'esterno) di scarsa considerazione nei confronti del lavoro pubblico e da un'organizzazione del lavoro ancora improntata a schemi e modelli del passato, non possono che favorire comportamenti che ostacolano queste aperture della pubblica amministrazione.

Anche la coordinata connessa ai processi di generalizzazione e di validità universalistica sopra individuati potrebbe facilmente essere declinata al ruolo e ai compiti svolti dalla pubblica amministrazione. In questo senso dovrebbe prevalere una consapevolezza sia nei dirigenti che nei dipendenti (oltre che nei politici) della natura pubblica della funzione svolta. Pubblica non tanto perché connessa a procedure, atti amministrativi, regolamenti ai quali attenersi, o per il suo carattere autoritativo legato alle funzioni tradizionali di comando e controllo, ma in quanto promotrice di discussione pubblica, di apertura verso l'esterno e la molteplicità dei soggetti, portatrice di una responsabilità che amplia e sviluppa legame sociale, senso civico ecc. In sostanza volta al recupero del significato

profondo dell'essere pubblico di cui Donolo (2006) parla: una pubblica amministrazione che si proietta sul terreno dell'ampliamento delle condizioni di inclusione e partecipazione alla vita civica delle città, sulla creazione dei presupposti che favoriscono l'espressione e la tematizzazione di quei bisogni e di quei beni, il loro riconoscimento come beni comuni, materie di discussione, conflitti e scelte collettive (Bifulco, de Leonardis, Donolo, 2001). Anche il processo di riconoscimento dei beni in comune è strettamente connesso alla coordinata sopra esaminata e per quanto riguarda la pubblica amministrazione, nella sua componente organizzativa e istituzionale, ha a che fare con l'identificazione delle materie trattate come beni comuni, da parte delle risorse umane interne. Le questioni che si affrontano nelle arene deliberative, così come quelle oggetto di azioni pubbliche, di policies in generale, devono essere considerate non come una proprietà privata, appropriabile da parte di soggetti esterni più forti, in grado non solo di influenzare i processi decisionali, ma di indirizzarli e cambiarne i tratti essenziali di riferimento. E nemmeno come scelte individuali praticate dal politico o dal dirigente del momento, in sostanza come questioni personali che non incidono sul cambiamento dei rapporti tra amministrazione e cittadini.

Al contrario tali materie diventano beni di tutti, da trattare e curare come tali, come patrimonio prezioso da conservare, da difendere e rigenerare. Infine l'ultima coordinata che riguarda l'institution building ovvero la capacità di costruire una dimensione regolativa o addirittura di istituire organismi nuovi e permanenti in cui la discussione pubblica su temi rilevanti, tra una molteplicità di soggetti e la pubblica amministrazione, sia considerata un modo stabile di affrontare le questioni cruciali. E in questo senso occorre rilevare la possibile difficoltà della pubblica amministrazione di accettare in modo flessibile cambiamenti in questo senso, verificando se vengano vissuti come orpelli ulteriori o come nuovi strumenti di azione pubblica che la stessa amministrazione è chiamata, nel suo ruolo nuovo di intermediazione, a gestire e promuovere.

Nelle società contemporanee le scelte pubbliche avvengono, per un numero di ambiti decisionali sempre più elevato, attraverso l'incontro di differenti soggetti di diversa natura che interagiscono tra di loro per affrontare problemi comuni. Molte sono le politiche pubbliche gestite attraverso l'attivazione di dispositivi costruiti specificatamente per diverse ragioni: dirimere conflitti, sollecitare la cooperazione verso piani e progetti integrati, ecc. (Donolo, 2006). La tendenza è quella che vede aumentare il numero di interazioni per qualsiasi decisione pubblica (Bobbio, 2007): le arene deliberative in questo senso rappresentano una risposta alla crisi profonda dei tradizionali meccanismi di policy making e dei processi di rappresentanza, oltre che una forma innovativa di scelta collettiva. (Bobbio, 2002b). In questo capitolo abbiamo affrontato il tema dell'innovazione della pubblica amministrazione a partire dalle pratiche di tipo deliberativo che vengono adottate, in varie misure e con modalità specifiche, anche nel nostro paese. Le potenzialità di questi processi sono promettenti e laddove si realizzano in modo serio e compiuto sembra che le istituzioni politico-amministrative vengano interessate da dinamiche di cambiamento sia verso l'organizzazione interna che nel ruolo istituzionale e nel rapporto con i cittadini e la società. Ciò che conta più di altri fattori sono la cornice regolativa, sulla quale si impianta il processo partecipativo e il setting deliberativo, il disegno che viene elaborato, progettato e sul quale si fonda tutta l'architettura e il processo deliberativo. Ed è proprio l'insieme di questi due elementi che concorre a garantire certe condizioni della partecipazione, senza le quali si assisterebbe, in misura maggiore, a fenomeni di discriminazione, privatismo e svuotamento della cittadinanza. In questo quadro è chiaro che il ruolo della pubblica amministrazione non perde peso e rilevanza ma semmai, al contrario, dovrebbe diventare ancora più cruciale e strategico

nella costruzione di ciò che è pubblico. E anche in presenza di scarsità sia di stateness che di civicness la spinta a investire sul cambiamento può essere forte. Non a caso in Italia le difficoltà che queste esperienze incontrano riguardano proprio la frammentazione istituzionale e sociale e l'incertezza del quadro legislativo.

Rispetto al passato il significato di partecipazione cambia, così come mutano i valori e le idee che la sostengono: dall'omogeneizzazione alla diversità dei punti di vista, dall'impegno totalizzante alla soggettività, dal dissenso e dal conflitto al confronto aperto orientato alla costruzione, alla condivisione, dalla purezza ideologica alla contaminazione (della Porta, 2005). E insieme alle idee mutano anche i soggetti, le modalità, le metodologie, gli spazi della partecipazione. I processi partecipativi si basano sul metodo della deliberazione che rispetto alla negoziazione, non si fonda su logiche spartitorie, ma sul confronto tra ragioni discorsive che si incontrano con l'obiettivo di arrivare a condividere delle soluzioni, dei progetti, delle azioni, un'agenda. Rielaborare discorsivamente i propri punti di vista e produrre una visione comune attraverso la riformulazione dei problemi e trovare soluzioni innovative per la comunità (Bobbio, 2007a): è la finalità verso cui tali processi tendono.

Naturalmente i rischi e le criticità di queste esperienze sono numerosi e devono fare riflettere. Prima di tutto per capire se le pratiche partecipative sono meccanismi puramente retorici e formali, caratterizzati da opacità, ambiguità e a rischio di particolarismo, occorre andare a verificare la loro natura intrinseca. L'analisi dovrebbe focalizzarsi su diversi elementi: le finalità di fondo di tali interventi, i soggetti della partecipazione, l'oggetto trattato, gli spazi in cui questi processi si svolgono, le metodologie adottate, il ruolo della pubblica amministrazione. E attraverso alcune coordinate essere in grado di segnalare la presenza o, al contrario, la mancanza di publicness in termini di trasparenza, attivazione della discussione collettiva, utilizzo di linguaggi, di vocabolari del "pubblico", di giustificazioni legittime, di generalizzazione delle questioni trattate, di definizione e tematizzazione dei problemi come beni comuni, di elaborazione e riconoscimento intersoggettivi dei significati sociali.

Ciò che non dobbiamo comunque dimenticare è la doppia natura di tali processi, il loro essere contemporaneamente pubblici e non pubblici e dunque anche il loro essere esperienze variegata, anche molto dissimili tra loro e dotate di una dose di ambiguità. Basti pensare alle arene deliberative dove i soggetti sono chiamati a esprimersi in termini generali su argomenti di interesse collettivo, che sono allo stesso tempo spazi circoscritti e separati nettamente dal pubblico più vasto. Solo l'equilibrio tra queste due dimensioni, pur precario e delicato, rappresenta una delle maggiori garanzie istituzionali per il successo di tali esperienze (Bobbio, 2007a). È il tema importante della rappresentanza e della legittimità di tali processi che non va trascurato. Ma l'analisi di tali processi non basta per capire se vi sia la possibilità per la pubblica amministrazione di avviare un cambiamento organizzativo e istituzionale, a partire da tali esperienze. Occorre indagare, infatti, anche la qualità delle istituzioni stesse, il loro grado di democraticità, e come la loro natura pubblica si rifletta e si traduca in attività quotidiane. Occorre esaminare il livello di partecipazione interno perché è da tali caratteristiche che dipende la qualità della società civile (Donolo, 1997) e una relazione altrettanto partecipativa tra cittadini e pubblica amministrazione. Tale rapporto diventa, allora, cruciale perché genera comportamenti e significati, pratiche e culture del pubblico mantenendo viva, problematica e aperta la relazione tra obiettivi e valori e la discussione su di essi. I principi del pluralismo e dell'inclusività devono essere applicati a partire dalle istituzioni e dunque il loro ruolo non diminuisce (Ciaffi, Mela, 2006). E se occorre distinguere tra i diversi processi partecipativi e i vari gradi di partecipazione che le arene attivano, deve esser chiaro che anche le istituzioni non

possono venire rappresentate come un tutto unico indifferenziato, ma al contrario come tanti attori anche differenti tra di loro. L'obiettivo fondamentale diventa allora il coinvolgimento dei vari soggetti che operano in campo istituzionale così come della stessa architettura organizzativa interna della pubblica amministrazione (livello istituzionale e organizzativo). Se non si verificano tali condizioni, infatti, appare problematico e difficile pensare di estendere il raggio del coinvolgimento al di fuori delle istituzioni.