

macinalibri

■ Yves SINTOMER, **Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa**, Bari, Dedalo, 2009, 218 pp.

E se tornassimo al sorteggio delle cariche pubbliche? Di fronte ai frequenti scandali che coinvolgono personale politico elettivo (troppo facile pensare all'Italia; si consideri invece l'uso improprio di fondi pubblici da parte di parlamentari della Gran Bretagna, patria della democrazia parlamentare) la domanda è solo apparentemente provocatoria.

Scandali a parte, la classe politica sembra perdere smalto in molte democrazie, colpite da una crisi di legittimità (paradossalmente proprio quando l'Occidente pretende di esportare – anche sulla punta delle baionette – il proprio come modello universale). Il rischio di ritrovarsi solo con il «guscio» vuoto di un sistema politico che celebra stancamente il rituale delle elezioni periodiche per far salva la «etichetta» democratica appare sempre più reale; nella realtà intanto il sistema si trasforma in una democrazia mediatica «d'opinione», aperta a suggestioni populiste, e il *locus* effettivo del potere scivola inesorabilmente nelle mani di ristrette élite, gruppi di pressione, tecnocrazie, malaffare, se non della criminalità organizzata; tutti e chiunque, insomma, eccetto chi dovrebbe esercitare il potere in un sistema *democratico*: il *demos*...

Le modalità di scelta degli individui chiamati ad ricoprire le cariche pubbliche e quindi ad esercitare il potere politico utilizzate dalle società umane nel corso dei secoli sono le più varie, dalla trasmissione ereditaria alla cooptazione, all'elezione. In particolare l'elezione dei rappresentanti, a partire dal Sei-Settecento nel continente europeo e nelle sue ex colonie, è considerata come la modalità che consente al contempo di cogliere la volontà popolare e allo stesso tempo di collocare nelle cariche pubbliche coloro che vengono valutati essere i «migliori». Quello democratico-rappresentativo è il peggiore fra tutti i sistemi politici, salvo tutti gli altri, per riprendere la nota frase di Churchill; ma forse si sta profilando all'orizzonte qualcosa di nuovo, anzi di antico, che potrebbe se non altro integrare la

rappresentanza e irrobustire la democrazia venendo in suo soccorso: il sorteggio.

Il sorteggio è stato regolarmente utilizzato come modalità di scelta dei governanti in varie epoche e in vari luoghi. È il sorteggio, introdotto a partire dal VI secolo a.C., una delle garanzie più forti del carattere democratico della *polis* ateniese come ci ricorda Aristotele, secondo cui l'elezione va invece nella direzione dell'oligarchia (una curiosità a questo proposito: si usava una speciale «macchina», il *kleroterion*, il cui funzionamento era rapido e facilmente controllabile da parte di chiunque, evitando possibili manipolazioni, diversamente da certe macchine elettorali utilizzate oggi...).

Sul sorteggio si è basata con successo per secoli la Repubblica veneziana, che adottava un complesso sistema articolato in ben 9 distinte tappe di sorteggio (*brevia*) per la designazione degli elettori del doge; l'intento in questo caso è di perpetuare il potere di una ristretta élite aristocratica evitando che possano prodursi disrompenti conflitti intestini al suo interno. Anche nell'antica Roma e nelle Cortes spagnole rinascimentali il sorteggio rappresentava un modo per assicurare imparzialità nell'assegnazione di alcune cariche.

Sin dal 1328 la Repubblica fiorentina e altre città medievali italiane assegnavano gran parte degli uffici pubblici tramite una complessa procedura che implicava anche la *tratta* (associata, si noti, a una rapida rotazione dei posti e all'interdizione del cumulo dei mandati). Il sorteggio tipicamente veniva usato in combinazione con altre modalità di selezione, quale l'elezione, con l'intento di garantire l'imparzialità nell'assegnazione delle cariche e stemperare i conflitti fra famiglie e fazioni potenti. L'esperienza fiorentina, a differenza di quella veneziana, presenta però anche una valenza democratica, che diventa più evidente in alcuni momenti della storia della Repubblica, quale la breve stagione del 1466 contrassegnata dal tentativo (poi fallito) di contrastare l'influenza dei Medici instaurando un governo popolare.

Il sorteggio dunque può svolgere funzioni diverse e secondo «logiche politiche molto diverse», non necessariamente di segno democratico.

In ogni caso, il sorteggio è stato fra le modalità di designazione usate nel passato, ma, pur facendo qualche apparizione in Inghilterra e nel Nuovo Mondo ancora nel Sei-Settecento, il sorteggio in politica sostanzialmente scompare in epoca moderna (stranamente proprio nel periodo invece in cui prende piede in ambito giudiziario).

Il sorteggio comincia e fare nuovamente capolino a partire dagli anni Settanta con la sperimentazione di una famiglia di metodologie dialogico-deliberative largamente convergenti:

- le giurie di cittadini nate negli Stati Uniti durante gli anni Settanta per iniziativa del Jefferson Center, e poi diffuse in Giappone, Gran Bretagna (tanto che il premier Gordon Brown appena insediato ha esplicitamente proposto che alcune questioni vengano affrontate con questa modalità, e dando l'esempio partecipandovi di persona), in Germania (con il nome di *planungszelle*, usate a livello locale ma anche dalle Poste tedesche per migliorare il proprio servizio negli anni Novanta) e anche in Italia (a Bologna, Torino e altre città sul traffico urbano nel 2006);

- i *consensus conferences* introdotte in Danimarca dal 1987 per fornire indicazioni al Parlamento in merito a scelte di carattere tecnologico (analogamente il Parlamento francese ha organizzato delle *conférences des citoyens* nel 1998 sul tema degli Ogm); basato su questo «metodo», il 26 settembre 2009 si è svolto il primo processo partecipativo globale (WWViews) svoltosi contemporaneamente in 38 Paesi (fra cui l'Italia), promosso dal governo danese in vista della Conferenza di Copenhagen sul cambiamento climatico;

- i *deliberative polls* proposti da J. Fishkin e impiegati in Gran Bretagna, Stati Uniti, Australia, Cina, Unione europea, Grecia (per scegliere il candidato sindaco del Pasok della città di Marousi, per volontà dell'attuale Premier greco Papandreu) e, in Italia, dalla regione Lazio (per definire l'agenda della Regione in materia di sanità, trasporti, ambiente e scuola);

- i *town meetings*, utilizzati a New York per decidere come ricostruire Ground Zero, a New Orleans per ricostruire la città dopo le distruzioni dell'uragano Katherine, in California per discutere della politica dello Stato in tema di sanità, e, in Italia dalla regione Toscana per discutere la legge sulla partecipazione (approvata poi nel 2007), aspetti della politica sanitaria e in tema di paesaggio;

- il *Citizens' Assembly*, utilizzato dalla provincia canadese della Columbia Britannica per definire un nuovo

sistema elettorale, imitata in questo poi da Ontario e Olanda (una ricetta che potrebbe essere utile anche per l'Italia, ancora bloccata nella ricerca del sistema elettorale condiviso);

- i «bilanci partecipativi», nati a Porto Alegre in Brasile, stanno conoscendo una certa diffusione in molti paesi; nella forma classica prevedono assemblee, aperte a chiunque voglia prendervi parte; tuttavia in alcune esperienze francesi e tedesche si è invece scelto di coinvolgere campioni casuali di cittadini.

Queste e molte altre «metodologie» di partecipazione deliberativa si diffondono negli ultimi trenta-quarant'anni, principalmente nel mondo anglosassone e in Europa, e vengono impiegate a tutti i livelli, da quello locale dei quartieri e dei comuni, a quelli regionale, nazionale e perfino globale; vi prendono parte cittadini comuni, scelti casualmente ma in modo da essere rappresentativi della comunità di riferimento (negli esercizi partecipativi tradizionali sono invece in genere coinvolti i cosiddetti «cittadini attivi»).

Come «vettore di uguaglianza democratica» il sorteggio può svolgere funzioni preziose per la democrazia: favorire la crescita del senso civico fungendo da «scuola di democrazia», ampliare la cerchia delle persone che partecipano alla vita pubblica oltre quella ristretta dei «cittadini attivi», promuovere la formazione di capitale sociale, sostanziare il principio di uguaglianza (tutti hanno la stessa possibilità di accedere alle cariche), sviluppare il senso di «efficacia politica» dei cittadini, accrescere il senso di proprietà e la legittimità delle scelte, favorire la modernizzazione amministrativa. Del resto, già Hegel e Tocqueville avevano evidenziato la valenza pedagogica della partecipazione alle giurie giudiziarie. E, come osserva Aristotele, il sorteggio garantisce che «tutti comandano su ciascuno e ciascuno a turno su tutti» (a turno, si noti). Nell'antica Atene si calcola che il 70% dei cittadini (maschi) con più di trent'anni avesse ricoperto almeno una volta nella vita la carica di *buleuti*.

Il sorteggio può avvenire peraltro secondo modalità diverse. Da una parte vi è l'estrazione da liste indistinte di tutti i «designabili» (storicamente gruppi ristretti della popolazione, oggi dalle liste elettorali). Negli sviluppi degli ultimi decenni il sorteggio, anche grazie agli sviluppi del calcolo delle probabilità, è invece strettamente connesso all'idea di campione rappresentativo. In questo caso l'idea è di costituire un *minipopulus*, rappresentativa almeno sociologicamente tramite il sorteggio di un campione stratificato per «quote»,

ovvero variabili considerate rilevanti in relazione al tema discusso (ad es. genere, età, luogo di residenza, professione ecc.). Questo *minipublic*, come l'ha chiamato J. Fishkin, è rappresentativo delle opinioni (anche diverse o contrapposte) che avrebbe il popolo se potesse approfondire una questione mediante la disponibilità di adeguate informazioni e il dialogo con i propri pari nelle condizioni appropriate che permetta di deliberare (nell'accezione di ponderare) in merito alle opzioni disponibili e alle loro implicazioni.

Una simile soluzione presuppone che si considerino tutte le persone uguali e interscambiabili (il che, ovviamente, risulta inaccettabile per chi al contrario crede nelle virtù delle élite; in effetti, il governo affidato a cittadini comuni costituisce una delle forme di governo meno elitarie concepibili).

L'idea di affidare «quote di potere» (*empowerment*) a cittadini comuni contrasta, specie in una società altamente specializzata, con il governo dei professionisti. L'ovvia obiezione è che certi compiti richiedono esperienza e competenze (in realtà non sempre le possiedono; inoltre è proprio l'esercizio della politica come professione che parte dell'opinione pubblica critica della democrazia rappresentativa). Forse conviene pertanto distinguere in base alla natura dei compiti quali cariche siano da affidare tramite il sorteggio e quali con altri metodi. Del resto, anche nell'antica Atene alcune cariche che richiedevano particolari competenze (ad es. gli strateghi militari) venivano assegnate tramite elezione. Per converso, lo stesso Montesquieu, pur poco entusiasta del sorteggio, sosteneva che il suo uso ad Atene aveva ridotto il rischio che a posti di responsabilità accedessero degli incompetenti! In ogni caso, nei processi dialogico-deliberativi illustrati in precedenza, la durata in carica dei cittadini sorteggiati è di durata limitata e i loro compiti sono circoscritti a specifiche questioni.

La domanda che si pone Sintomer è se la reintroduzione del sorteggio in politica possa rappresentare una delle risposte percorribili di fronte alla crisi di legittimità democratica (certo, non da sola, ma in un'ottica di «pluralizzazione della democrazia»). Ma siamo maturi per l'uso del sorteggio in politica, almeno in alcuni casi e contesti? Forse non ancora. Eppure il ricorso alla sorte oggi è socialmente accettabile in altri contesti collettivi, dalle lotterie pubbliche (in realtà le prime lotterie moderne pare abbiano utilizzato proprio le tecniche collaudate nella sfera politica!) alla formazione di giurie giudiziarie (la possibilità di essere giudica-

ti dai propri pari assunse nel corso dell'Ottocento un significato di democratizzazione e libertà politica, e di tutela contro l'uso arbitrario della giustizia). Perché accettiamo l'idea che una qualsiasi persona, sorteggiata, possa giudicare della colpevolezza di un'altra, e non invece di questioni pubbliche (spesso meno drammatiche)?

Forse l'idea del sorteggio prenderà piede, almeno in alcune situazioni: ci vorrà del tempo, ma del resto non ce n'è voluto anche perché si affermasse la legittimità dell'idea del suffragio (universale), o dell'uso dei sondaggi in politica? I processi deliberativi con sorteggio di campioni di partecipanti dovranno dimostrare il loro «valore aggiunto»; agli scettici è lecito chiedere di osservare in modo equanime, senza pregiudizi, l'evidenza empirica (e di esperienze se ne stanno facendo anche in Italia, ad esempio in Toscana grazie ad un apposita normativa regionale che promuove la partecipazione deliberativa). Ma «non sarà facile convincere i politici...», come nota in conclusione Sintomer, per quanto avrebbero forse molto da guadagnare.

[Rodolfo Lewanski]

■ Giancarlo PABA, Anna Lisa PECORIELLO, Camilla PERRONE e Francesca RISPOLI, **Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti**, Firenze, Firenze University Press, 2009, 218 pp.

■ Ives SINTOMER e Giovanni ALLEGRETTI, **I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente**, Roma, Ediesse, 2009, 480 pp.

La ricerca e la sperimentazione di forme di coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte pubbliche è ormai uno dei tratti caratteristici – anche se spesso sottovalutati – delle democrazie contemporanee. Una pluralità di metodologie – assai strutturate e dotate di solidi fondamenti teorici – viene applicata a una crescente gamma di questioni di portata non solo locale. Questi sviluppi sono in stretta relazione con la percezione – ormai diffusa ovunque – del progressivo indebolimento dei pilastri classici della democrazia rappresentativa. Che si parli di post-democrazia (C. Crouch), di democrazia del pubblico (Manin), di derive populiste o di scomparsa dei partiti dalla società l'accento

viene comunque posto su insufficienze che richiedono la ricostruzione di un rapporto tra le istituzioni e i cittadini. L'Unione europea ha spinto molto in questa direzione e un po' dappertutto (non solo in Europa) le istituzioni si sono attrezzate per aprirsi alla partecipazione attraverso processi di tipo inclusivo. Queste esperienze possono essere più o meno istituzionalizzate, stabili ed efficaci, ma certamente sono sempre di più «pensate». Tendono a favorire l'apporto dei singoli, piuttosto che quello delle forze organizzate e puntano sulla discussione, informata e argomentata, tra posizioni diverse o anche contrapposte. Non pretendono di fornire «il» rimedio alla crisi del governo rappresentativo e spesso sono dotate di scarsa visibilità, ma aprono uno scenario inedito che va considerato con attenzione (e con il dovuto spirito critico).

A che punto siamo in Italia su questo terreno? Come mostrano i due volumi, non siamo all'anno zero. Le esperienze di partecipazione messe in atto dalle istituzioni, spesso su pressione dei cittadini, movimenti o gruppi organizzati, sono diffuse sul territorio nazionale (specialmente nel centro-nord), su una grande varietà di temi e mediante l'applicazione di un ampio repertorio di metodologie per lo più riprese – con interessanti adattamenti – dall'America Latina (il bilancio partecipativo), dal Nord Europa (l'urbanistica partecipata), dalla Francia (il *débat public*) o dagli Stati Uniti (i sondaggi deliberativi, le giurie di cittadini, gli *electronic town meetings*). La comunità dei «specialisti della partecipazione» si è andata allargando e consolidando sia sul piano professionale, sia sul piano accademico con solidi legami internazionali.

Un contesto particolarmente interessante è, senza dubbio, quello della Toscana. Il libro di Paba, Pecoriello, Perrone e Rispoli censisce 38 processi partecipativi che si sono svolti in quella regione negli ultimi anni proponendo schede analitiche che permettono una lettura trasversale. I casi sono raggruppati in cinque tipi: 1) *good governance*; 2) democrazia deliberativa; 3) progettazione interattiva; 4) auto-organizzazione sociale; 5) conflitti urbani e territoriali. Come si vede da questa classificazione, gli autori adottano un'accezione estesa di partecipazione che include sia le interazioni organizzate tra cittadini e istituzioni, sia le manifestazioni e le campagne condotte nell'ambito della società civile, sulla base delle considerazioni espresse nel denso saggio introduttivo di Giancarlo Paba.

Il secondo volume si occupa, invece, di uno specifico strumento di coinvolgimento dei cittadini, ossia del

bilancio partecipativo, introdotto nella città brasiliana di Porto Alegre nel 1989 e diffuso poi nel resto del mondo. Si tratta di un meccanismo che consente ai cittadini, riuniti in assemblee di quartiere, di stabilire – ogni anno – i progetti e le priorità per le spese di investimento dell'amministrazione comunale. Il volume curato da Sintomer e Allegretti costituisce la versione italiana dei risultati (già pubblicati in Francia e in Germania) di un imponente lavoro di ricerca sul bilancio partecipativo in Europa che ha coinvolto una ventina di ricercatori in Gran Bretagna, Spagna, Italia, Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Polonia e Paesi scandinavi. La versione italiana ha opportunamente ampliato la parte dedicata al caso italiano che fornisce un quadro particolarmente ampio e aggiornato dell'andamento del fenomeno nel nostro Paese. A partire dalle esperienze pionieristiche, avviate nel 2001, a Grottole, Pieve Emanuele e nel Municipio XI di Roma, i bilanci partecipativi si sono estesi, coinvolgendo talvolta anche città di medie dimensioni, fino a raggiungere oltre 200 casi nel 2009. Tali esperienze si concentrano nell'area attorno a Milano, in Emilia e, soprattutto, nel Lazio dove hanno recentemente compiuto un prodigioso balzo in avanti. Gli autori mettono in luce alcune fragilità del fenomeno. I bilanci partecipativi sono spesso nati (ma non sempre) su iniziativa di sindaci o assessori di Rifondazione comunista, sull'onda del Social Forum di Porto Alegre, e la loro permanenza nel tempo è legata alle alterne fortune degli esponenti di quel partito. Alcune esperienze corrono spesso il rischio di coinvolgere un numero troppo esiguo di cittadini e di affrontare esclusivamente temi di portata micro-locale. Gli autori segnalano però, nello stesso tempo, il ricorso – da parte dei comuni – di interessanti innovazioni che cercano di adattare il modello alle specifiche circostanze locali.

Se le amministrazioni comunali sono state le principali protagoniste delle esperienze partecipative, a partire dal 2005 un particolare impulso è venuto da tre regioni, la Puglia, il Lazio e la Toscana che hanno scelto esplicitamente di promuovere lo sviluppo della partecipazione, grazie all'iniziativa dei loro presidenti e all'impegno degli assessori Guglielmo Minervini (in Puglia), Luigi Nieri (nel Lazio) e Agostino Fragai (in Toscana). Come documentano Allegretti e Sintomer, le tre regioni hanno adottato strategie parzialmente diverse. La Puglia ha puntato sulla diffusione della cultura della partecipazione, si è impegnata nella formazione e ha promosso iniziative specifiche. Il Lazio ha

puntato soprattutto sui bilanci partecipativi mettendo a disposizione dei comuni un fondo per finanziare le loro iniziative. La Toscana si è spinta più in là varando una legge che istituisce un'autorità per la partecipazione con il compito di svolgere dibattiti pubblici sulle grandi opere e di selezionare i progetti di partecipazione, promossi da enti locali o cittadini organizzati, da ammettere al finanziamento regionale.

Poiché questa legislatura regionale (2005-2010) sta volgendo al termine, c'è da chiedersi se questo impulso

riuscirà a sopravvivere all'eventuale mutamento delle maggioranze o anche soltanto all'avvicendamento del personale politico. Le esperienze di partecipazione non sono ancora abbastanza consolidate sul piano istituzionale ed hanno quindi un'intrinseca fragilità. Una loro continuità sarebbe auspicabile perché – anche se pochi se ne rendono conto – questo è uno di quei terreni su cui si mostra la nostra capacità di «restare in Europa».

[Luigi Bobbio]