

XXIII Convegno SISP

**Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli
17 - 19 settembre 2009 Law Campus - Via Parenzo, 11**

Accountability e qualità della democrazia: esperienze di partecipazione¹

Marco Almagisti, Università di Padova

Giorgia Iazzetta, ComunicatoriPubblici.it

Abstract

Distacco dalla politica, poca partecipazione alle elezioni, disaffezione democratica: non servono i dati di Eurobarometro per dirci che viviamo in un clima di profonda sfiducia nelle istituzioni. La partecipazione civica può essere una carta importante per le pubbliche amministrazioni al fine di recuperare un dialogo sfilacciato o addirittura interrotto con gli elettori. Un processo che parte a livello locale ma che può rilanciare la riqualificazione dell'offerta politica anche a livello nazionale, per ritrovare livelli più elevati di qualità democratica. Il discorso sulla qualità della democrazia si allaccia alla lunga e ancora indeterminata transizione italiana: negli ultimi anni le amministrazioni locali hanno mostrato comportamenti diversi rispetto ai livelli nazionali, apprendendo che il cittadino non è necessariamente un nemico. E il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale è conquista non da poco. Tuttavia, tale processo deve essere valutato anche alla luce della temperie culturale che ha caratterizzato gli ultimi venti anni del Novecento e lo scorcio iniziale del XXI secolo. E in questa analisi emergono gli interrogativi ai quali la riflessione teorica e la ricerca empirica dovranno dare risposta nei prossimi anni. Quale delle due tendenze prevale nei processi di decentramento, quella che agevola partecipazione e accountability orizzontale o quella che esaspera le disparità e smantella le protezioni sociali? In tale ambito risulta infine ancora non tramontato il riferimento al ruolo di "ponte" fra società e istituzioni svolto dai partiti politici, proprio in quanto essi sono, al contempo, parte della società civile e presenza nelle istituzioni. In particolare i partiti di massa sono in grado di "dilatare" gli ambiti della partecipazione dei cittadini, incanalandola al contempo entro le regole del sistema politico democratico e creando nuove preziose soggettività politiche diffuse.

¹ Questo elaborato è una primissima versione di un lavoro congiunto dei due autori ed è parte di una ricerca più ampia in corso. Per tale motivo si invita a non citare il testo senza l'esplicito consenso degli autori stessi.

1. Riflessioni introduttive sulla qualità delle democrazie contemporanee

Sotto il profilo storico, il consenso diffuso nei confronti della forma di governo democratica risulta relativamente recente: “fino all’inizio del XVIII secolo, quasi nessun autore, tra quelli di cui possediamo gli scritti, pensava che la democrazia fosse un modo desiderabile di organizzare la vita politica”². In tale, prolungato, dissenso emergono differenti fattori di contrarietà. Sono esistite obiezioni relative alla *preferibilità* della democrazia: ad esempio, Platone la considera forma di governo deplorabile, poiché a suo avviso inibisce l’insorgenza e la maturazione delle qualità (quali saggezza e competenza) necessarie ad un’autorità politica capace³. Inoltre, la democrazia è stata oggetto di obiezioni relative alla sua *praticabilità*, attraverso critiche relative ai processi costituenti democratici e alla capacità della democrazia di riprodursi nel tempo. Quanti, come Rousseau, propongono della democrazia una concezione “sostanziale”, intendendo con essa una forma di governo fondata sulla partecipazione *diretta* del *demos*, considerato nella sua interezza, alle principali attività di cui si compone la vita associata, hanno mostrato tutto il proprio scetticismo sulle possibilità della democrazia di oltrepassare le dimensioni della *polis* classica⁴. Le obiezioni relative alla praticabilità della democrazia hanno osteggiato per lungo tempo l’affermazione della sua preferibilità quale forma di governo. Infatti, con riferimento all’esperienza storica europea e nordamericana, si può affermare che la democrazia è riuscita a superare molte tiepidezze in merito alla sua preferibilità, dissipando i principali dubbi relativi alla sua effettiva praticabilità. Questa evoluzione può avvenire quando i suoi propugnatori comprendono che, “unendo il principio democratico del governo del popolo alla prassi non democratica della rappresentanza, la democrazia p[uò] assumere forme e dimensioni completamente nuove”⁵, coincidenti con gli Stati nazionali e anche in grado di oltrepassare gli stessi Stati.

Come ha ricordato Pietro Costa è il confronto fra l’insieme di principi sottesi al richiamo alla democrazia (“governo del maggior numero”) e il concreto funzionamento di quel meccanismo, la rappresentanza (“selezione dei pochi”), che storicamente rende possibile l’affermazione di sistemi

² David HELD, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford [trad. It., *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 54].

³ PLATONE, *La Repubblica*, 2 voll., Rizzoli, Milano, 1981, vol. I, pp. 300ss.

⁴ Cfr. Jean Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social; ou Principes du droit politique*, Marc-Michel Rey, Amsterdam, 1762 [trad. It., *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino, 1966].

⁵ Robert DAHL, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, 1989 [trad. It. *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 47].

politici (liberal-) democratici nella modernità⁶. Si tratta di un riferimento molto opportuno, poiché ci costringe a tenere presente un elemento significativo nell'analisi della democrazia, ossia il possibile divario fra la suggestione dei principi evocati e la concreta dinamica sociale; nella fattispecie, fra il coinvolgimento nell'attività politica del maggior numero dei cittadini e la consapevolezza che anche la democrazia si fonda sulla divisione del lavoro fra *governanti (rulers)* e *governati (ruled)* entro una relazione asimmetrica.

Il merito di contributi siffatti è quello di evocare una concezione articolata e complessa della democrazia, che definirei “a cerchi concentrici”, cumulativa (in cui cumulatività non esclude elementi di tensione e di conflitto, anche aperto, fra dimensioni e interpretazioni differenti).

Di questa costruzione democratica “a cerchi concentrici”, la sfera della corretta applicazione di procedure democratiche costituisce il primo centro⁷: il matrimonio fra democrazia e rappresentanza pone al centro di ogni riflessione moderna sulla democrazia il meccanismo procedurale della scelta dei “pochi”. Vista da questo punto di osservazione, la peculiarità principale della forma di governo democratica non consiste tanto nel perseguimento di determinati obiettivi ideali (libertà o uguaglianza), bensì nella scelta dei governanti da parte dei governati per mezzo delle procedure di voto.

Questa è la condizione necessaria affinché si possa discorrere fondatamente di sistemi politici democratici ma, purtroppo, non sufficiente. Le procedure sono materia contendibile e i compromessi mediante i quali le si riconosce come beni pubblici da rispettare risultano contingenti⁸. I diversi utilizzi che si possono fare delle procedure producono esiti diversi che possono essere più o meno democratici. La corretta applicazione delle procedure democratiche non garantisce necessariamente in merito alla democraticità dei rappresentanti eletti: se, storicamente, non c'è governo democratico che non scaturisca da una (libera) scelta elettorale, non è sempre garantito l'inverso; non ogni governo nato da una scelta elettorale rispetta necessariamente i principi democratici. I rappresentanti hanno sempre un “margine di manovra” che cela anche la possibilità di agire attraverso le procedure democratiche al fine di “svuotare” di senso una Costituzione e renderla meno democratica.

⁶ Cfr. Pietro COSTA, *Diritti e democrazia*, in Alessandro PIZZORNO (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato democratico. Annale 2010 della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, Feltrinelli, Milano, in preparazione.

⁷ Cfr. Norberto BOBBIO, *Politica e cultura*, Einaudi, Torino, 1955.

⁸ Si veda, in questo senso, Max WEBER, *Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie*, in “Logos. Internationale Zeitschrift für Philosophie der Kultur”, 4, 3, pp. 253-94 [trad. it. *Alcune categorie della sociologia comprendente*, in Id., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, a cura di P. Rossi, Einaudi, Torino, 1958, pp. 239-307]. Cfr. Daniela PIANA, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, Liviana, Torino, 2006; Jiri PRIBAN, *Legal Symbolism: On Law, Time and European Identity*, Ashgate-Aldershot, London, 2007; Furio CERUTTI, *Why Political Identity and Legitimacy Matter in the EU*, in F. Cerutti, S. Lucarelli (eds.), *The Search for a European identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Routledge, London, 2008, pp. 1-43.

Il nostro paese e l'Europa hanno conosciuto i processi mediante i quali gli istituti della democrazia vedono transitare al proprio interno la negazione della democrazia stessa. Per questo si sostiene che se la democrazia consiste, in primo luogo, in un insieme di procedure che permettano la libera scelta dei governanti da parte dei governati, a tale dimensione vanno aggiunte le dimensioni contestuali che ne rendano effettiva l'applicazione. In altri termini, è possibile affermare che le procedure democratiche necessitano di un "involucro" che le preservi dal deperimento e, pare il caso di aggiungere, tale involucro deve essere maneggiato con cura.

Queste "eccedenze del politico dalle procedure" riguardano le dimensioni di contesto in cui le procedure democratiche si radicano (la scienza politica le ha definite in forme cangianti e solo parzialmente sovrapponibili: "cultura politica", "capitale sociale", "capitale assiologico", ecc.) e richiamano altre forme di partecipazione e di reiterazione della soggettività politica non riducibili al voto (dalle azioni dei movimenti, alle subculture, dall'attivismo civico al sedimentarsi in gruppi di cittadini di peculiari prassi condivise e di sistemi di significati)⁹.

Si può parlare di "qualità della democrazia" (filone di ricerca emergente in questi anni, a livello mondiale) proprio sulla base della congruenza – e della reciproca influenza – fra queste dimensioni: regole e contesto, leggi e costumi. In particolare, recenti studi attinenti all'*accountability* (intesa quale potere di chiamare i governanti a rendere conto del proprio operato) sottolineano non solo l'importanza delle funzioni di controllo inter-istituzionale dei governanti svolte da istituzioni di garanzia (nell'ottica del *checks and balances* di tradizione liberale), bensì anche l'importanza di contesti sociali pluralisti, in cui vi siano molteplici corpi intermedi permeati da valori democratici. Soltanto in contesti ricchi di capitale sociale è ipotizzabile attuare forme molteplici di *accountability* che non si limitino all'espressione (per propria essenza individuale e intermittente) del voto, ossia di un giudizio puntuale di conferma/ricompensa dell'operato dei governanti, ma senza che vi sia un effettivo e continuo controllo delle loro azioni¹⁰. Una democrazia di qualità, in cui abbiano corso effettivi processi di *accountability* orizzontale, abbisogna di un capitale sociale diffuso e orientato al "buon" funzionamento della democrazia. Si sostiene, infatti, che se le varie forme di *accountability* orizzontale vengono meno (e il controllo sui governanti si riduce alla sola dimensione del voto), si rischia la deriva verso tipi di democrazie senza qualità. Esempi di democrazie senza qualità sono le c.d. "democrazie delegate", in cui avvengono elezioni regolari,

⁹ Per un riferimento bibliografico minimo rimandiamo a Marco ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Carocci, Roma, pp. 12-16.

¹⁰ Abbiamo sostenuto che le forme di *accountability* eccedenti il voto e la dimensione del controllo interistituzionale (ossia la c.d. *accountability orizzontale sociale*) prevedono come proprio presupposto empirico l'esistenza di capitale sociale, ossia di reti di fiducia, corpi intermedi e norme di comportamento che favoriscano l'azione collettiva. Affinché le forme di *accountability orizzontale sociale* siano efficaci non basta l'esistenza del capitale sociale, *in sé*; bensì è necessario che tale capitale sociale sia connesso con le istituzioni politiche e abbia accesso alle procedure democratiche. Cfr. Marco ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia...cit.* pp. 37-45.

parlamento e stampa sono relativamente liberi di esprimere riserve sull'operato del governo, i tribunali contrastano le politiche incostituzionali, ma viene meno il controllo dei governati successivo alle elezioni e ciò può garantire soltanto un parziale rispetto della legalità¹¹.

Un elemento che sembra accomunare le ricerche relative alla qualità della democrazia e alcuni studi politologici dedicati al capitale sociale¹² consiste nella convinzione che simili derive "delegate" possano essere contrastate soltanto ricostruendo forti connessioni fra società e istituzioni, ossia, in altri termini, fra le diverse dimensioni ("cerchi concentrici") di cui si compone un sistema politico democratico.

Pertanto, sembra inizialmente controintuitivo il riferimento, evocato da Donatella Della Porta e ripreso da un testo di Rosanvallon, ad alcune pratiche eccedenti la democrazia procedurale quali esempi di "controdemocrazia"¹³. La distinzione fra aspetti procedurali della democrazia e altri è molto feconda a livello analitico, soprattutto se non si pongono queste dimensioni in termini di contrapposizione. Tanto più che la stessa relazione di Della Porta sembra confermare l'adesione ad una concezione complessa della democrazia, una concezione "radiale" della democrazia che emerge anche attraverso gli spunti che Della Porta trae dalla ricostruzione di Tilly¹⁴, orientata ad evidenziare come le forme di partecipazione dei soggetti nella sfera pubblica - e financo le associazioni ivi strutturate - siano profondamente influenzate dal riferimento al sistema parlamentare, alle sue procedure, alle possibilità di accesso, alla loro utilizzabilità.

In tale ambito non risulta procrastinabile il riferimento al ruolo di "ponte" fra società e istituzioni svolto dai partiti politici, proprio in quanto essi sono, al contempo, parte della società civile e presenza nelle istituzioni. In particolare i partiti di massa sono in grado di "dilatare" gli ambiti della partecipazione dei cittadini, incanalandola al contempo entro le regole del sistema politico democratico¹⁵, creando nuove soggettività politiche diffuse normalmente non eccedenti la solidarietà più ampia (l'appartenenza nazionale)¹⁶. Quando Della Porta si riferisce alla "democrazia organizzata" (ossia proprio alla partecipazione strutturata dai partiti di massa), tutti gli esempi richiamano la consustanzialità delle dimensioni procedurali rispetto a tutto quanto non rientra nel

¹¹ Pertanto, in riferimento ai rischi di deterioramento degli assetti democratici contemporanei si ritiene più appropriato parlare di democrazie "senza qualità" piuttosto che di *post-democrazie*. cfr. Leonardo MORLINO, *Democrazie senza qualità?*, in Id., *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 225-53; Colin CROUCH, *Post-democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

¹² A partire dal capostipite, Robert D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993 [trad. It. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993].

¹³ Pierre ROSANVALLON, *Le contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006 [trad. it., *La politica nell'era della sfiducia*, Città Aperta, Troina, 2009]; Donatella DELLA PORTA, *Movimenti sociali e Stato democratico*, in Alessandro PIZZORNO, *Le trasformazioni dello Stato democratico...*, cit.

¹⁴ Charles TILLY, *Popular Contention in Great Britain. 1758-1834*, Harvard University Press, Cambridge.

¹⁵ Cfr. Leonardo MORLINO, *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford University Press, Oxford [trad. It. *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, Il Mulino, Bologna, 2008].

¹⁶ Cfr. Alessandro PIZZORNO, *La politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, 1993.

"semplice" schema elezione-mandato-ricompensa/punizione (e, quindi, a soggettività politiche diffuse e alle dimensioni legate all'identità e al riconoscimento¹⁷). Anche il richiamo all'azione sindacale inglese negli anni 30-40 del Novecento, più che prefigurare un modello "altro" di democrazia, allude al completamento, estensione, riforma di quella esistente, all'arricchimento delle sue qualità. Soprattutto, l'efficace sintesi relativa alle attività del partito di massa, che Della Porta ricostruisce, è interamente incentrata sulla compresenza della funzione elettorale e sull'attività - democratica, prossemica - delle strutture associative collaterali e autonome o semi-autonome¹⁸. Riguardo ai codici condivisi, fra istituzioni e società, attraverso la ricostruzione di Della Porta si può notare il convergere attorno ad alcuni temi, considerati fondamentali sia dal personale politico formale (o almeno di una sua parte consistente: amministratori, dirigenti e militanti dei partiti di sinistra), sia dei movimenti ispirati dal socialismo: i diritti sociali, il riferimento all'uguaglianza. Di fronte a questi esempi storici si possa parlare di democrazia quale costruzione a cerchi concentrici. La ricchezza di tale trama, di tale filigrana sociale, è la cumulatività delle attività e delle dimensioni. In tale contesto, l'*accountability* è quella dimensione della qualità democratica che presuppone il confronto fra i diversi "cerchi" della democrazia: l'attività dei governanti è sottoposta a molteplici controlli e contrappesi, istituzionali e sociali, attraverso forme di partecipazione molteplici e strutturate (non limitate al voto).

Tale riferimento, inoltre, consente di notare alcune difficoltà della democrazia oggi. Essendo uno dei principali inconvenienti attualmente diffusi nei sistemi politici democratici la disaffezione dovuta alla crisi della cumulatività delle dimensioni della democrazia: si vota, ma non si partecipa¹⁹. Oppure, come hanno mostrato alcune analisi empiriche, si vota, ma poi si partecipa in altre arene e le due attività possono presentare scarse connessioni (con rischi di impoverimento di entrambe: l'inaffidabilità delle "solite facce" nel sistema politico formale, in cui il dibattito sulla democraticità interna ai partiti, quando ha luogo, non si libera mai dall'estemporaneità e dalla strumentalità e, al contempo, il rischio di esporsi agli andamenti ciclici dell'entusiasmo collettivo nella società, con la produzione, da parte dei movimenti, di eventi eclatanti sotto l'aspetto simbolico, ma poco incisivi, oppure controproducenti, sotto il profilo del policy-making²⁰). E in più, con il divaricarsi dei sentieri percorsi da partiti e movimenti della sinistra (e l'impallidire dell'orizzonte del socialismo), si

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Sul punto, cfr. anche Alessandro PIZZORNO, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *Storia d'Europa*, vol. V, *L'età contemporanea. Secoli XIX-XX*, a cura di P. Bairoch e E. J. Hobsbawm, Einaudi, Torino, 1996, pp. 961-1031.

¹⁹ Cfr. Robert D. PUTNAM, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000 [trad. It. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna, 2004]; Susan PHARR, Robert D. PUTNAM (eds.), *Disaffected democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

²⁰ Cfr. Rossana ROSSANDA, *Il punto cruciale resta il lavoro*, in "il manifesto", 11 luglio 2000.

diffonde più facilmente l'incremento della disuguaglianza, con la conseguente frammentazione dei ceti subalterni, lo smarrimento di identità collettive dei medesimi e la loro auto-ghettizzazione²¹.

In questo passaggio cruciale, sia Pietro Costa sia Donatella Della Porta affermano la rinnovata centralità del livello del governo locale, individuato quale ambito in cui è possibile esperire forme rinnovate di partecipazione dei cittadini e in cui recuperare almeno una parte della qualità democratica che rischia progressivamente di evaporare nei sistemi politici nazionali. In particolare, Pietro Costa individua proprio nel decentramento politico un elemento cruciale, all'interno del caso italiano, da lui giustamente identificato quale peculiare *case study*, in quanto esempio notevole di processo di democratizzazione difficile e controverso e segnato, dal punto di vista dei rapporti territoriali, dalla storica difficoltà di connettere le culture politiche locali (e il capitale sociale che in Italia si struttura soprattutto a livello locale) con il sistema politico nazionale.

Si tratta di un punto decisivo: in tutta Europa, la riscoperta del "territorio" nell'ultimo quarto del Novecento è dovuta ad una molteplicità di cause. Alcune sono connaturate alle trasformazioni dell'economia, quali l'affermazione di modi di produzione post-fordisti o la reazione alla globalizzazione dei flussi produttivi. Altre hanno una matrice più spiccatamente politica e come tali si riconnettono agli originari processi di democratizzazione: Pietro Costa ricorda che la questione del decentramento territoriale è sempre presente nella vicenda dello Stato italiano, sin dal processo di unificazione e connota profondamente la Costituzione repubblicana entrata in vigore nel 1948²². E' il caso di ricordare che l'avvio effettivo del processo di decentramento in Italia, con il varo delle Regioni, è legato alle trasformazioni della società italiana degli anni Sessanta e soprattutto alle azioni dei movimenti di quegli anni²³.

Si tratta di una dinamica che attraversa l'intera Europa occidentale²⁴, producendo risultati specifici nei differenti contesti, ma favorendo tendenze orientate al decentramento. Per una duplice dinamica: sia per la spinta alla democratizzazione dal basso, sia - e questo è il punto - per la necessità di

²¹ Si veda, al riguardo, Daniel GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris, 1977; cfr. Zygmunt BAUMAN, *In Search of Politics*, Polity Press, Cambridge, 1999 [trad. It. *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000].

²² L'approvazione del Titolo V della Costituzione segna una sostanziale novità nella storia istituzionale italiana sia rispetto all'esperienza liberale sia alla repressione delle autonomie locali perseguita dal fascismo. L'art. 117 Cost. prevede per le Regioni poteri legislativi concorrenti in settori quali l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, l'istruzione professionale, l'assistenza scolastica, l'urbanistica, l'industria alberghiera, l'agricoltura e l'artigianato. Secondo i proponenti, l'attuazione dell'ordinamento regionale può favorire l'avvicinamento fra società locali e istituzioni politiche. Inoltre, considerata l'impossibile alternanza nel governo nazionale (derivante dalla presenza del più forte partito comunista dell'Occidente) e la tendenziale anelasticità sistemica che ne deriva, la presenza delle Regioni è vista come possibilità di promuovere elementi innovativi. Cfr. Pietro COSTA, *Diritti e democrazia*, Cit. Guido MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Il Mulino, Bologna, 1996; Sergio FABBRINI, *Tra pressioni e veti. Il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000; Marco DE NICOLÒ (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

²³ Il nesso fra la mobilitazione sociale degli anni Sessanta e il decentramento politico è lucidamente evidenziato da un osservatore che avversa entrambi, come Marcello VENEZIANI, *68 pensieri sul '68. Un trentennio di sessantottine visto da destra*, Loggia de' Lanzi, Firenze, 1998.

²⁴ E non solo, cfr. Marica TOLOMELLI, *Il Sessantotto. Una breve storia*, Carocci, Roma, 2008.

"dispersione delle tensioni" da parte del sistema politico²⁵. Tuttavia, in tal modo, lo stesso "territorio" e il "governo locale" sono investiti da un'ambiguità: si può riscoprire la democrazia locale (e il federalismo) per frantumare i diritti di cittadinanza, per erogare le prestazioni da un livello più basso (e scaricare cinicamente sui sindaci la colpa dei tagli alla spesa sociale) e sciogliere le regioni più ricche da ogni vincolo di solidarietà verso quelle più povere. Oppure, si può cercare di recuperare a livello locale quella qualità democratica che si vede indebolita a livello centrale o sopranazionale²⁶.

E' a questo punto dell'analisi che emergono gli interrogativi ai quali la riflessione teorica e la ricerca empirica dovranno dare risposta nei prossimi anni. Quale delle due tendenze prevale nei processi di decentramento, quella che agevola partecipazione e *accountability* o quella che esaspera le disparità e smantella le protezioni sociali? Quali spazi rimangono per i diritti di cittadinanza in tale contesto? E la visione inclusiva che stava alla base del Welfare europeo fra gli anni Quaranta e gli anni Settanta? E l'uguaglianza che fine fa? Non si tratta di interrogativi oziosi da "anime belle", dal momento che il contenimento della disuguaglianza è spesso stato considerato una condizione importante del consolidamento democratico e del conseguimento di maggiori livelli di qualità democratica²⁷. L'incremento della disuguaglianza (ancora il caso italiano in prima fila), con la conseguente frammentazione dei ceti subalterni e lo smarrimento di identità collettive dei medesimi favorisce l'emergere di domande di "protezione" che trovano proprio nella comunità locale un terreno significativo. Questo ri-ancoraggio territoriale si volge esplicitamente contro lo Stato nazionale e soprattutto contro l'Europa (lontana dai cittadini, tenera con gli immigrati, cedevole verso gli omosessuali e tutto il resto del repertorio euroscettico e populista, che, stando ai risultati delle ultime consultazioni europee pare incontrare il gradimento di molti cittadini).

E' il caso di intendersi: le società locali non sono mai monocromaticamente omogenee. Contengono

²⁵ Ne parlano, a caldo, Manuel CASTELLS, *La question urbaine*, Maspero, Paris, 1972 e Paolo FARNETI, *Partiti e sistema di potere*, in V. Castronovo (a cura di), *L'Italia contemporanea. 1945-1975*, Einaudi, Torino, 1976, pp. 61-104.

²⁶ L'*accountability orizzontale sociale* promossa da alcune amministrazioni comunali è, fra luci ed ombre, un importante indicatore della necessità da parte delle istituzioni pubbliche di alimentare la legittimità attraverso processi nuovi. Infatti, dall'inizio degli anni Novanta, in coincidenza con l'emergere degli scandali della c.d. Tangentopoli e l'affiorare della disaffezione nei confronti delle istituzioni politiche nazionali, la pubblica amministrazione ha provato ad avviare un confronto con i cittadini, soprattutto tramite gli enti locali, introducendo concetti quali "trasparenza", "accesso" e "rendicontazione". Anche se tali processi sono promossi dall'amministrazione e rispondono all'esigenza di legittimazione degli enti locali tramite la disponibilità di essere *accountable* agli occhi dei cittadini, il loro successo non dipende soltanto dalla gestione amministrativa. Perché tali iniziative possano innescare processi virtuosi è necessaria la presenza in loco di capitale sociale. Cfr. Giovanni MORO, *Cittadini e pubblica amministrazione: diritti, politiche, strumenti*, Rapporto ricerca Giannini-Formez, 2008, <http://www.giovanimoro.info/documenti/g.morofomezfinaleREV.pdf> e Giorgia IAZZETTA, *Partecipazione, il dialogo oltre gli slogan*, in "ComunicatoriPubblici.it", VII, 311, http://www.comunicatoripubblici.it/index.html?id=165&n_art=4048.

²⁷ Cfr. Robert DAHL, *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971 [trad. It., *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Franco Angeli, Milano, 1980].

compresenti spinte diverse. La sconnessione fra capitale sociale locale e le istituzioni politiche nazionali (costitutiva del sistema politico italiano, ma alla quale i partiti di massa avevano provato a dare una risposta²⁸) ed europee favorisce l'affermarsi di una risposta difensiva e letteralmente esclusiva basata sulla chiusura particolaristica della società locale nei confronti di quanto avvertito come estraneo e quindi perturbatore dell'ordine "naturale" e comunitario. In questo caso, alla riscoperta "difensiva" del territorio non corrisponde necessariamente un ripiegamento nel privato o la cessazione di ogni attivismo civico. Esso può altresì proseguire, pur assumendo peculiari curvature. In altri termini, il capitale sociale quantitativamente può pure crescere, sia come dimensione quantitativa delle associazioni, sia sotto il profilo dell'impegno qualitativo in esse, ma rattrappendo l'estensione delle sue reti, che possono trasformarsi in confini invalicabili per quanti sono ritenuti "diversi"²⁹.

Empiricamente, la composizione della società locale e le scelte politiche in essa compiute devono indurre alcuni elementi di riflessione. Leadership politiche che dimostrano di saper aderire alle singole "pieghe" della società locale, rendendosene interpreti quasi esclusivi, possono godere notevoli vantaggi competitivi. Ad esempio, il successo di forze partitiche di ispirazione neo-populista, che cercano di riprodurre almeno in parte (e solo in alcune parti del territorio nazionale) le esperienze e le attività dei tradizionali partiti del Novecento, quale ad esempio la Lega Nord in Italia, dovrebbe porre interrogativi riguardo alla necessità di annientare la tecnologia del partito di massa, mettendo in dubbio un assioma che ha dominato la riflessione politologica degli ultimi venti anni. Un partito come la Lega Nord, a modo suo, cerca di saturare il territorio e punta sulla diffusione prossemica, in modo non troppo dissimile rispetto ai vecchi partiti di massa (segnatamente il PCI - questa è una delle ragioni che la rendono alleata insidiosa per Berlusconi e il suo modello di partito). Per inciso, il principale partito dell'opposizione in Italia, il Partito Democratico, ha contenuto il proprio declino soltanto quando si è ricollegato a matrici locali derivanti dal pregresso radicamento sociale delle formazioni partitiche che lo hanno originato, ma quando ha impostato il modello di partito "leggero" è diventato politicamente "libellulare".

Con l'eclissi della funzione integrativa dei partiti di massa si riapre in forme inedite la questione dei rapporti centro-periferia e istituzioni-società civile. La qualità della democrazia dipende dalla capacità di oltrepassare concezioni dicotomiche "Stato-società civile" e di condividere dei codici cognitivi, un linguaggio, senza i quali discorrere di forme

²⁸ Cfr. Marco ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia*, cit., Capp. 4 e 5.

²⁹ E' quanto Robert PUTNAM definisce come "bonding social capital", un tipo di capitale sociale indisponibile a quanti vengono esclusi dalla comunità locale, cfr. *Bowling Alone...*, cit., cap. 1. Sul caso italiano e, in particolare, sulle trasformazioni dell'impegno civico nel Nordest, cfr. Ilvo DIAMANTI, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Donzelli, Roma, 1996 e id., *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, Il Mulino, Bologna, 2009.

di *accountability* diviene esercizio retorico, quando non fuorviante³⁰. La condivisione di codici resta necessaria anche senza scomodare la cittadinanza attiva, anche limitandosi solo a quella passiva: se io sono un piccolo borghese quietista e conformista che non vuole seccature, ma solo stare nelle regole, io devo riuscire a capirle queste regole, a sentirle almeno un po' legittime e mie. Pure per obbedire devo capire i comandi, figuriamoci per partecipare, controllare e concorrere a ridefinire detti comandi³¹. Pertanto, se i partiti non provano più a condividere un linguaggio con i cittadini (con la parziale ma significativa eccezione delle formazioni neo-populiste) e, di conseguenza, messaggi, norme, comunicazioni istituzionali nazionali ed europee sono avvertite come oscure dai cittadini, lo sforzo di alcune amministrazioni locali diviene estremamente interessante. E allora: forse la sfida principale si gioca sulle connessioni fra i diversi livelli di governo fra loro e fra ognuno di loro e il contesto sociale di riferimento.

Tale sfida può essere efficacemente affrontata partendo da alcuni punti fermi. In primo luogo, è altamente improbabile che le trasformazioni in atto facciano venire meno la distinzione fra governanti e governati (in tutta la sua asimmetria, anche crudele); caso mai la offuscano. Ma un dominio ben mimetizzato non per questo è meno incisivo (anzi..). Senza ironia: solo gli anarchici sono riusciti a superare teoricamente la dicotomia governanti-governati. Per quanti non si riconoscono in tale opzione resta la consapevolezza dell'esistenza di molteplici varianti della medesima, ma una volta assunta questa asimmetria (c'è chi è demandato a prendere decisioni potenzialmente critiche, tipo sulla pace e sulla guerra, sulla vita e sulla morte), è possibile riflettere e distinguere fra diverse forme di ricomposizione dei conflitti che esasperano tale asimmetria oppure che la rendono meno aspra, più "civile". Cosa è (stato) il Welfare, con la particolare concezione della società e della persona ad esso sotteso, se non (anche) questo³²?

Il discorso sulla qualità della democrazia ha senso solo se pensiamo che detta relazione (governanti-governati) non vada semplicemente assunta, bensì resa problematica, al fine di evidenziare possibili linee di rinnovamento e riforma che passano attraverso tale delicato ganglio vitale della vita democratica. Ad esempio, abbiamo accennato a come nella lunga e ancora indeterminata transizione italiana, le amministrazioni locali hanno mostrato comportamenti diversi rispetto ai livelli nazionali,

³⁰ Cfr. Marco ALMAGISTI, *La qualità della democrazia.. cit.*, Cap. 1; Giuseppe DI PALMA, *Viaggio nella politica moderna. Rischio sociale e solidarietà dall'assolutismo al neo-liberalismo (e oltre)*, in pubblicazione; Daniela PIANA, *Judicial Accountabilities in New Europe*, Ashgate, London, forthcoming.

³¹ E noi ormai sappiamo quanto il rendimento istituzionale sia influenzato dal potenziale di mobilitazione dei cittadini, cfr. Robert D. PUTNAM, *Making Democracy Work...cit.*; Roberto CAROCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

³² La rimozione degli ostacoli che concretamente limitano l'uguaglianza sociale ed economica e, dunque, "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese" è individuato quale obiettivo da conseguire dall'art. 3, comma 2 della Costituzione italiana. Nel suo intervento, Pietro Costa ricorda l'importanza del tema dell'*attuazione della Costituzione*, quale slancio progettuale caratterizzante il contesto politico italiano dai secondi anni Quaranta ai primi anni Settanta.

apprendendo che il cittadino non è necessariamente un nemico³³. Il coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale è conquista non da poco. Tuttavia, tale processo deve essere valutato anche alla luce della temperie culturale che ha caratterizzato gli ultimi venti anni del Novecento e lo scorcio iniziale del XXI secolo, efficacemente riassunto da Giorgio Ruffolo secondo la definizione di “rivoluzione privatistica”³⁴, il cui senso profondo mira a ridimensionare il coinvolgimento dei governati nelle scelte politiche ed a perseguire obiettivi di privatizzazione del rischio sociale. Gli esempi sono molteplici in tutti i settori, a partire dalla sanità e dall'istruzione, ma, ancora, può essere utile pensare a quelli che hanno a che fare con l'ordine pubblico: per cui all'insicurezza (percepita o reale) dei cittadini si risponde con provvedimenti ad alto contenuto simbolico ma di dubbia efficacia, quali le ronde.

2. Il percorso cambiamento della Pubblica Amministrazione italiana: un breve excursus tra leggi e comportamenti

Dall'inizio degli anni Novanta, mentre le vicende della c.d. *Tangentopoli* facevano affiorare la crisi di legittimità del sistema politico formale, nella Pubblica Amministrazione italiana è stato avviato un percorso di semplificazione, trasparenza e dialogo con i cittadini. In questo processo, il legislatore ha introdotto concetti quali *trasparenza*, *accesso*, *responsabilità*, *rendicontazione sociale*. L'auspicio sotteso era di rendere l'apparato amministrativo meno burocratico, tendenzialmente più *friendly* per i cittadini, proprio mentre in tutto il Paese la crisi dei partiti diffondeva un clima di disaffezione alla politica,.

Questo percorso è segnato da alcune leggi chiave, che elenchiamo qui di seguito³⁵:

- **lg 142/90** “Ordinamento Autonomie locali” (introduce gli Statuti di Comuni e Province, le Aree metropolitane e il difensore civico);
- **lg 241/90** “Norme in materia di Procedimento amministrativo e di Diritto accesso ai documenti amministrativi” (fissa tempi, responsabili e partecipazione al procedimento; introduce i concetti di semplificazione, accesso, trasparenza, attuazione dei regolamenti, comunicazione);

³³ Cfr. Giovanni MORO, *Manuale di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma, 1998; Id., *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Carocci, Roma, 2005; Gregorio ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

³⁴ Giorgio RUFFOLO, *Rivoluzione privatistica*, in “la Repubblica”, 15 agosto 1994. cfr. Giuseppe DI PALMA, *Viaggio nella politica moderna*, cit.

³⁵ Cfr. Alessandro ROVINETTI, *Comunicazione pubblica. Sapere&Fare*, Il Sole24Ore, Milano, 2006.

- **d. Lgs 29/93** “Razionalizzazione dell’organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e revisione della disciplina di pubblico impiego (tra i principali settori di intervento compaiono gli URP – Uffici per le Relazioni con il Pubblico);
- Le *c.d.* Leggi Bassanini: **59/97** e **127/97** (settori di intervento: semplificazione amministrativa, delegificazione, trasferimento funzioni alle Regioni e agli Enti locali, snellimento delle attività della PA)
- **lg 150/2000** "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni";
- **lg 267/2000**: Testo Unico degli Enti locali;

In particolare, la legge **150/2000** contiene un riconoscimento degli uffici stampa e degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico e una legittimazione delle attività di informazione e comunicazione nelle PA. La legge indica i requisiti delle figure di addetto stampa, del portavoce e degli sportelli URP (traducendosi in una prima seria valorizzazione delle professionalità della comunicazione)³⁶.

Altre innovazioni interessanti, a livello politico e di governo locale, si hanno con l’introduzione dell’elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (**legge 81/93**)³⁷.

Ma il tema dell’*accountability* affiora chiaramente con la *Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle Pubbliche Amministrazioni* pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 16/03/2006 viene introdotto un primo strumento a disposizione degli amministratori per presentare ai cittadini le loro attività.

Si legge nella direttiva: “La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell’azione amministrativa”³⁸.

Inoltre, con la modifica del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3 del 2001) il

³⁶ A distanza di quasi dieci anni dalla promulgazione di questa legge dobbiamo rilevare quanto essa sia solo parzialmente applicata. O meglio, l’applicazione della legge 150/2000 sul territorio nazionale avviene “a macchia di leopardo”.

³⁷ Per una disamina critica al riguardo cfr. Luciano VANDELLI, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell’amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna, 1997 e, in chiave comparata, Mario CACIAGLI e Aldo DI VIRGILIO (a cura di), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, UTET, Torino, 2005.

³⁸ In tale contesto non devono essere trascurati nemmeno gli esempi di innovazione a livello regionale, quali ad esempio la Legge sulla partecipazione della Regione Toscana. Tale iniziativa è legata soprattutto all’attività di Agostino Fragai, assessore alle Riforme istituzionali, al Rapporto con gli Enti locali e alla Partecipazione dei Cittadini della Regione Toscana. Durante l’intero 2006 si sono svolti incontri, seminari, focus-group in tutto il territorio regionale, coinvolgendo esperti e associazioni e originando due *town meetings* a Marina di Carrara (nel novembre 2006 e 2007), al fine di raccogliere da singoli e gruppi indicazioni concernenti la legge. Il 30 luglio 2007 la giunta regionale ha approvato il progetto di legge *Norme per la partecipazione alle scelte politiche regionali e locali* che, dopo essere stato discusso dal Consiglio regionale il 19 dicembre, è diventato legge regionale (L.R. 27 dicembre 2007, n. 69), entrata in vigore il 18 gennaio 2008. E’ stato predisposto anche un sito Internet, aggiornato periodicamente, dedicato al tema: <http://www.regione.toscana.it/partecipazione>.

legislatore introduce il concetto di *sussidiarietà*, sia *verticale* che *orizzontale*. Con quest'ultimo, in particolare, è il rapporto tra Stato e gruppi sociali a cambiare: si tratta di un primo richiamo significativo a valorizzare il ruolo dei cittadini e dei corpi intermedi nella gestione delle politiche pubbliche (l'articolo 118 ultimo comma recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà").

Il riferimento al *principio di sussidiarietà* introduce di fatto un nuovo modello di amministrazione condivisa che riconosce ai cittadini un ruolo attivo: esso postula una reciproca assunzione di responsabilità tra cittadini e istituzioni che collaborano al miglioramento delle politiche pubbliche e alla erogazione di servizi pubblici adeguati ai reali bisogni degli utenti.

Tuttavia, non mancano soggetti che danno un'interpretazione riduttiva e privatistica del concetto di sussidiarietà, secondo la quale i privati si attivano per consentire agli amministratori pubblici di ritirarsi dalle loro responsabilità, lasciando consapevolmente ampie praterie per le incursioni dei privati e della logica di mercato³⁹. La costellazione culturale che legittima tali tendenze è caratterizzata dalla prevalenza degli orientamenti politici ed ideologici neo-liberali nell'ultimo trentennio, secondo i quali la critica agli eccessi di paternalismo e di rigidità burocratica connessi alle politiche dello Stato sociale, si traduce in critica della funzione integrativa svolta dal *Welfare State*⁴⁰. Pare confermato appieno, anche per quanto riguarda il richiamo alla sussidiarietà, quel carattere di problematicità se non di ambiguità che riscontravamo già nel riferimento al decentramento e all'incrementato ruolo del governo locale, il cui significato politico effettivo si pone quale posta in palio di conflitti riguardanti l'estensione dei diritti di cittadinanza e l'accesso ai servizi pubblici, locali e nazionali.

A tal proposito, è necessario segnalare un'altra importante innovazione sul tema della *valutazione della qualità dei servizi pubblici* introdotta grazie alla Legge Finanziaria 2008 del Governo Prodi: le organizzazioni dei cittadini consumatori (ma anche i cittadini singoli e associati) hanno maggiori possibilità di far sentire la propria voce sul funzionamento dei servizi pubblici locali (trasporti, servizio idrico, raccolta e smaltimento dei rifiuti, illuminazione pubblica, la refezione scolastica, servizi culturali, strutture sportive, gestione delle biblioteche, ecc).

³⁹ Si vedano, a tal proposito, il testo di Giuseppe COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma, 2001, oltre ai materiali raccolti sul sito <http://www.labsus.org>.

⁴⁰ Cfr. David HELD, *Models of Democracy...*cit. Secondo tale impostazione, il capitale sociale può essere prodotto solo spontaneamente dalla società (ovviamente definita "civile") e l'intervento dello Stato genera soltanto "effetti perversi", come sostiene Francis FUKUYAMA, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperità*, Penguin, London, 1995 [trad. it., *Fiducia*, Rizzoli, Milano, 1996]. Come ha evidenziato Giuseppe DI PALMA, *Viaggio nella politica moderna...*, cit., in queste letture, lo Stato sociale viene sempre interpretato quale erede dello Stato assoluto di settecentesca memoria e, come tale, considerato incapace di svolgere funzioni integrative per la società. Attraverso la propria critica, ed è un merito notevole, Di Palma distingue nettamente il *liberalismo* settecentesco (in cui la critica dello Stato – assoluto – è incentrata sul principio dell'emancipazione individuale), dal più recente *neo-liberalismo* (in cui la critica allo Stato – sociale e democratico – è incentrata sulla prospettiva di privatizzazione del rischio sociale).

In seguito a tale innovazione i comuni sono tenuti a:

- prevedere l'obbligo per ogni soggetto che gestisce questo tipo di servizi, di emanare una “Carta della qualità dei servizi” da redigere e pubblicizzare sulla base di intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, contenente standard di qualità e di quantità e le modalità di accesso alle informazioni, per fare reclamo, per accedere alle procedure di conciliazione e a quelle giudiziarie e al ristoro parziale o totale;
- consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori e degli utenti;
- periodica verifica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed egli utenti, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato;
- monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti ed aperto alle osservazioni e proposte di ogni singolo cittadino;
- sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori, nella quale si tenga conto dei reclami, delle proposte e delle osservazioni presentate dai cittadini.

In altri termini, con l'introduzione di tali criteri di valutazione si incide sulla *governance* dei servizi pubblici locali con un profondo cambiamento di ruolo delle associazioni dei consumatori: da controparti a potenziali partner degli enti locali per concorrere alla definizione di accordi collettivi sulla qualità dei servizi pubblici⁴¹. Rimane da capire, anche in questo caso, quanto il cittadino sia in grado di sfruttare l'opportunità di essere coinvolto nelle forme di valutazione civica della qualità dei servizi pubblici locali, dotate di una metodologia di definizione, di misurazione e di revisione periodica degli standard di qualità in teoria molto più seria da permettere di far emergere con forza l'effettivo punto di vista e le reali attese sul servizio.

Tra gli strumenti per la valutazione degli standard di qualità segnaliamo l'Audit Civico. In campo sanitario l'Audit Civico, che il Tribunale per i diritti del malato ha avviato in via sperimentale a partire dal 2001, consiste in uno strumento a disposizione degli utenti/pazienti per promuovere la valutazione della qualità delle prestazioni delle aziende sanitarie locali e ospedaliere⁴².

⁴¹ Si veda l'intervento di Giustino TRINCIA http://www.comunicatoripubblici.it/index.html?id=165&n_art=3805; cfr. anche *Il consumatore attivo. Guida ai servizi di interesse pubblico e alla tutela dei propri diritti*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2008.

⁴² Inoltre, sulla valutazione della qualità dell'operato delle Pubbliche Amministrazioni è sotto i riflettori il dibattito Brunetta-Ichino sulla autonomia e indipendenza (dalla presidenza del Consiglio e dal Ministero dell'Economia) di un organo di valutazione indipendente centrale (una Commissione) che valuti le performance della PA secondo i “risultati

3. Nuove tecnologie e strumento web 2.0 a confronto con la PA

Negli ultimi anni il sistema della comunicazione on line è molto cambiato, proponendo nuovi modelli sociali di impiego delle *Information and Communication Technology* (ICT) e accogliendo il cosiddetto fenomeno del Web 2.0⁴³. Gli impatti che le ultime evoluzioni della *rete* possono avere sulla PA sono molteplici: le reti sociali, la condivisione delle informazioni e la collaborazione orizzontale emergente possono rappresentare una notevole opportunità per l'integrazione con gli altri enti pubblici, per l'erogazione di servizi ai cittadini e per il loro coinvolgimento attivo nella vita pubblica, stimolando nuove forme di partecipazione.

Ad oggi sono state attuate alcune iniziative di PA 2.0, altre sono in corso di sviluppo, anche se non pochi sono gli ostacoli con cui le organizzazioni devono confrontarsi per attuarle: per il ruolo e le specificità di funzionamento dell'Ente Pubblico e per la natura delle informazioni gestite, questa forma innovativa di utilizzo delle ICT comporta una valutazione attenta dei vincoli e dei rischi. L'*e-Government* non vuol dire solo maggiore attenzione alle logiche di funzionamento interno della Pubblica Amministrazione per raggiungere obiettivi di efficienza, ma anche maggiore efficacia e capacità di ascolto della Pubblica Amministrazione nei confronti dei cittadini.

Per web 2.0 - il cosiddetto web di seconda generazione - si indica l'evoluzione che le nuove tecnologie stanno portando sul web. Tecnologie che permettono una piena interazione tra gli utenti attraverso piattaforme di *User Generated Content*. Si tratta cioè di strumenti partecipativi dove i lettori stessi creano i contenuti (documenti, testi, audio, video, immagini) per generare e far circolare conoscenza, partecipazione condivisione. Applicazioni on line come blog, forum, chat, sistemi quali *Wikipedia*, *Youtube*, *Facebook*, *Myspace*... Il termine pone l'accento sulle differenze

organizzativi e individuali raggiunti” con indicatori precisi, quantitativi e qualitativi, e con illustrazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati. Sul coinvolgimento dei cittadini nelle attività delle amministrazioni, cfr. l'ultimo manuale CantieriPA, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*”, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008. Il volume, risultato delle attività dell'Osservatorio sulla modernizzazione, è stato realizzato dal Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino. La stesura del testo è stata curata da Luigi Bobbio, con la collaborazione di Miriam Baro, Matteo Bassoli, Laura Cataldi, Rodolfo Lewanski, Andrea Pillon, Serenella Paci, Paola Pellegrino, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi. Notevole è l'eterogeneità dei processi analizzati. Due casi riguardano le politiche sanitarie (Imola e Regione Lazio), due casi si riferiscono alla scelte di bilancio di un comune (Pieve Emanuele) e di una regione (la Regione Lazio). Altre esperienze riguardano l'impostazione di progetti integrati per lo sviluppo locale (Regione Sardegna), la definizione di misure contro l'inquinamento da traffico urbano (Vercelli), la formulazione del capitolato per le mense scolastiche di un comune (Terni), la creazione di un marchio di qualità per un piccolo comune di grande importanza culturale e turistica (San Gimignano), lo sviluppo di stili di vita e di consumo sostenibili (Venezia), le proposte per la programmazione europea di una regione (Puglia) e, infine, l'elaborazione della legge regionale sulla partecipazione (Toscana). Cfr. anche Matteo BOTTARI, Marcello TEDESCO, *Governare l'Ente Locale con la partecipazione dei cittadini. Per mantenere il consenso nel lungo periodo*, Franco Angeli, Milano, 2008.

⁴³ Per una accurata analisi del fenomeno vedi Vito DI BARI (a cura di), *Internet è cambiato. E voi? Web 2.0. I consigli dei principali esperti italiani e internazionali per affrontare le nuove sfide*, IlSole24Ore, Milano, 2007.

rispetto al cosiddetto Web 1.0, diffuso fino agli anni Novanta, e composto prevalentemente da siti statici, senza alcuna possibilità di interazione con l'utente eccetto la normale navigazione tra le pagine, l'uso delle email e dei motori di ricerca. Il web 2.0 vuole essere invece un approccio diverso alla rete che ne connota la dimensione sociale, della condivisione, dell'autorialità rispetto alla mera fruizione.

Lo strumento web 2.0 è ancora poco sfruttato dalle PA. Si tratta, invece, di un mezzo che consente di creare un filo diretto tra PA e cittadini. Per gli amministratori è occasione di ricevere un feedback dai governati sul livello di gradimento delle loro politiche, di avere a disposizione un sistema per innescare relazioni e favorire lo scambio di opinioni tra cittadini, e tra cittadini e PA. Ci sono dunque prospettive di sviluppo dei media digitali in direzione orizzontale proprio per questa consapevolezza che i media partecipativi possano essere strumento di comunicazione capace di migliorare le relazioni tra istituzioni e cittadino. I cittadini grazie alle piattaforme di social network si sentono protagonisti, vengono coinvolti nel processo di policy making, possono esperire possibilità di *accountability* eccedenti il momento, rigorosamente predefinito e individualizzato, del voto.

Esistono anche in questo ambito delle regole da seguire e delle problematiche aperte. I canali di comunicazione vanno predisposti, ma anche curati e tenuti costantemente attivi: è necessario seguire il dibattito perché le aspettative degli utenti sono elevate. Il rischio di deludere le attese è più alto, perché i cittadini conoscono bene questi strumenti in privato e si aspettano molto dal loro utilizzo anche in ambito pubblico. Forum e commenti senza risposte rischiano di avere un effetto boomerang molto più nocivo sulla PA rispetto alla decisione di non aprire alcuna finestra di dialogo.

Entrando in ambito strettamente politico, i media partecipativi sono molto utili in campagna elettorale. In Italia sono poco utilizzati dai politici (o comunque in modo poco interattivo, solo come vetrine) ma Internet è un mezzo efficace di comunicazione politica. Nella campagna di Barack Obama l'uso del web di seconda generazione ha coinvolto nel dibattito politico gli utenti della rete ed è stato utile strumento anche per il fund raising. Il web 2.0 sta diventando un sistema di reclutamento partitico⁴⁴.

Su questo aspetto si possono aprire alcuni spunti di riflessione interessanti sulla capacità degli amministratori, dopo la vittoria elettorale, di mantenere la stessa trasparenza, interattività e capacità di risposta immediata alle domande sollevate e alle esigenze di rendicontazione sociale e tale questione rappresenta un importante ambito di approfondimento empirico per le ricerche politologiche.

⁴⁴ Si veda, al riguardo, il testo di Mattia DILETTI, Martino MAZZONIS e Mattia TOALDO, *Come cambia l'America. Politica e società ai tempi di Obama*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2009.

4. Accountability. Riflessioni su un concetto

L'*accountability* è un termine relativamente recente nel settore della scienza politica che chiama in causa altri due concetti legati alle politiche pubbliche, quali la responsabilità e la rendicontazione, in un doppio circuito: i governanti sono chiamati a rispondere delle decisioni prese di fronte agli elettori, i cittadini devono essere informati se vogliono sperare di poter valutare l'operato dei governanti. In altra sede abbiamo parlato di due articolazioni dell'*accountability*⁴⁵. Si è individuato un tipo di *accountability verticale*, che può far valere l'elettore nei confronti dell'eletto (il governato nei confronti del governante) nelle periodiche scadenze elettorali (e che pertanto presuppone un rapporto politico tra ineguali). L'*accountability orizzontale* è invece la responsabilità che viene fatta valere nei confronti dei governanti da altre istituzioni (*a.o. istituzionale*) o attori collettivi (*a.o. sociale*) che hanno conoscenze e potere per valutarne i comportamenti (e questo tipo presuppone l'esistenza di un capitale sociale *bridging* alla Putnam, con ampie reti fiduciarie e associative, relativamente aperte, che rendano possibile concretamente l'azione collettiva).

Nello scenario attuale, per le Pubbliche Amministrazioni rendere conto del proprio operato è una necessità funzionale e un requisito di legittimità e non certo una operazione di buon cuore. Se non fosse così difficilmente l'Unione europea potrebbe mettere questo principio tra i capisaldi del processo di costruzione della democrazia⁴⁶. Tuttavia, "rendere conto" non basta per poter parlare di vera partecipazione. In democrazie tendenzialmente *disancorate*⁴⁷ e in un clima di ingente logoramento del rapporto fiduciario tra governanti e governati, anche le istituzioni sono direttamente chiamate in causa nei percorsi di costruzione del capitale sociale necessario per attivare forme di *accountability orizzontale sociale* e per conseguire, per tale via, livelli più elevati di qualità della democrazia.

In questa ottica risultano interessanti forme più audaci di coinvolgimento dei cittadini nella gestione delle politiche pubbliche. Coinvolgere i governati nella proposta di soluzioni, nel monitoraggio e nella valutazione delle politiche pubbliche spesso non è semplice. Forum e blog sono spesso deserti o a volte sfogatoi di malcontenti di cui i dirigenti della PA non sono sempre responsabili. I forum partecipativi sui piani urbanistici sono altrettanto complicati da moderare. Eppure, a lungo andare, i risultati si ottengono e alcuni percorsi partecipativi approdano a una conclusione condivisa perché

⁴⁵ Cfr. Marco ALMAGISTI, *La qualità della democrazia in Italia...* cit. Soprattutto il Cap. 1 e il primo paragrafo di questo elaborato.

⁴⁶ Cfr. Daniela PIANA, *Costruire la democrazia...* cit.

⁴⁷ Cfr. Leonardo MORLINO, *Democracy between Consolidation and Crisis...* cit.

gli amministratori abbiano gli strumenti per procedere operativamente senza subire arresti per fenomeni di proteste talvolta accesi, se non violenti, come nel caso della Tav o del Mose.

Il perseguimento di tali appuntamenti pubblici, importanti momenti di incontro e di confronto per una comunità, necessita di una formazione dei cittadini all'impegno civico, di una diffusa alfabetizzazione alla cultura politica democratica e al diritto amministrativo, un coinvolgimento nelle organizzazioni della società civile che da tempo operano su settori come la sanità, il consumo, l'urbanistica, la giustizia e la scuola. Rivolgendosi alla filigrana dei corpi intermedi che costituiscono la società contemporanea, questi processi coinvolgono necessariamente il ruolo dei partiti e la loro peculiarità (sono al contempo corpi intermedi e presenza nelle istituzioni): analisi recenti ne sottolineano le involuzioni neo-oligarchiche e le implicazioni negative che ne conseguono in termini di *accountability*⁴⁸. Dipendono anche nell'involuzione della rappresentanza mediata dai partiti le motivazioni di sindromi quali la *disaffected democracy* o il neo-populismo che sembrano preludere all'avvento di *democrazie senza qualità*⁴⁹.

Tuttavia, non si può escludere *a priori*, anche solo quale ipotesi di ricerca, una prospettiva diversa (e meno pessimistica). Fra i partiti, ancora forti nel condizionare l'accesso alla sfera istituzionale, ma più deboli nel proprio radicamento sociale e nei confronti dei movimenti, dell'associazionismo e delle svariate forme di attivismo dei cittadini, si possono realizzare nuove forme di "divisione del lavoro", punti di incontro e di confronto che hanno nel territorio e nelle amministrazioni locali i contesti più permeabili e creativi⁵⁰. In questo modo, gli attori meno istituzionalizzati potrebbero contribuire a far emergere dalla latenza politica questioni socialmente importanti, svolgere maggiori funzioni di *accountability* dell'attività istituzionale e garantire più ampie forme di partecipazione alle scelte collettivamente vincolanti e i partiti avrebbero l'opportunità di interloquire con soggetti altrimenti periferici dando loro rappresentanza istituzionale e irrobustendo la legittimità del sistema politico nel suo complesso.

Le connessioni fra i diversi corpi intermedi, la circolazione di informazioni e la condivisione di linguaggi risulta un elemento decisivo per migliorare l'*accountability*, poiché dare la parola ai

⁴⁸ Cfr. Oreste MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2004; Leonardo MORLINO e Marco ALMAGISTI, *Qualità della democrazia e partiti*, intervento al XVIII Congresso annuale della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Padova, 15-17 settembre 2004, <http://www.dssp.unipd.it/standinggroupSISP/Congressi/Padova-SISP2004/Morlino&Almagisti.pdf>.

⁴⁹ Cfr. Leonardo MORLINO, *Democrazie senza qualità?*, ...cit.

⁵⁰ Si pensi alla realtà composita delle "Scuole di politica" che, in varia forma, si sono costituite in questi anni in una Regione decisiva per gli equilibri politici del Paese, quale il Veneto (la Regione, ricordiamo, che ritirando la propria delega alla Democrazia Cristiana, a favore della neo-formazione leghista, agli inizi degli anni Novanta ha prodotto lo scongelamento degli equilibri politici del Dopoguerra). In Veneto, associazioni laiche e di categoria, diocesi, enti locali hanno attivato numerosi corsi di formazione politica, spesso in collaborazione con l'Università, stimolando l'attività di alcune amministrazioni locali e l'interazione con i partiti. Cfr. Giorgia IAZZETTA, *Qualità della democrazia. A colloquio con Marco Almagisti*, in "ComunicatoriPubblici.it", 329 VII, 2009, http://www.comunicatoripubblici.it/?id=165&n_art=4364.

cittadini su questioni che li riguardano direttamente può essere un viatico all'incremento della qualità democratica, purché abbiano strumenti e accesso alle informazioni per contribuire al meglio al dibattito pubblico.