



DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI
STUDI DI STORIA, TEORIA E SCIENZA POLITICA

Pubblicazione ammessa al
contributo della Regione Piemonte

L'opera è stata realizzata
con il contributo dell'Università di Torino
Dipartimento di Studi Politici

Stefania Ravazzi

Civiczia

QUANDO I CITTADINI DECIDONO



Copyright © MMVII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133 A/B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-0511-8

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2007

Ad Andrea, ironico e scettico

I miei ringraziamenti vanno prima di tutto alle persone intervistate in questi anni, che hanno dimostrato disponibilità e interesse. Nell'intento di affinare e arricchire i contenuti della ricerca, ho apportato numerose modifiche al testo originario. Per il loro apporto fondamentale alla stesura della versione definitiva, ringrazio Luigi Pellizzoni e Francesco Ramella. Sono grata in modo particolare a Silvano Belligni e a Luigi Bobbio, per il rigore intellettuale e lo spirito critico che mi hanno insegnato e che spero di aver saputo esprimere in questo lavoro. Un grazie sincero va infine ad Alfio Mastropaolo, per la fiducia che mi ha dimostrato e le sfide che mi ha incoraggiato ad affrontare. Di ogni mancanza, errore o imprecisione mi assumo naturalmente ogni responsabilità.

Indice

1. L'inclusione politica

1.1	La partecipazione politica	11
1.2	Dalla rappresentanza all'inclusione	14
1.3	I caratteri dell'inclusione politica	22
1.3.1.	Chi?	22
1.3.2.	Come?	26
1.3.3.	Quando?	28

2. Le pratiche inclusive

2.1	Citizen's jury, Consensu conferenze, Planungszelle	31
2.2	XXI Century Town meeting	32
2.3	Bilanci partecipativi	33
2.3.1.	Urbanistica partecipata	35
2.4	Community dialogues	36

3. Inclusione deliberativa e civicrazia

3.1	Il criterio di legittimazione	41
3.2	L'agenda	42
3.3	La finalità del processo dialogico	44
3.4	Il potere politico	45
3.5	I primi risultati	46
3.5.1.	L'individuo: consenso e politicizzazione	47
3.5.2.	Il sistema sociale: la crescita del capitale sociale	49
3.5.3.	Il sistema politico: una sfera ancora inesplorata	50

4. Il sistema civocratico del bilancio partecipativo

4.1	L'OP di Porto Alegre	53
4.1.1.	La struttura istituzionale	55
4.1.2.	Il processo	59
4.2	Esperienze brasiliane	64
4.2.1.	Il bilancio partecipativo statale	71
4.3	Sistema democratico e sistema civocratico	73

5. Il bilancio partecipativo

5.1	Dal Sudamerica all'Italia	83
5.2	Pieve Emanuele	91
5.3	Grottammare	99
5.4	Roma, Municipio XI	104
5.5.	Varianti sul tema	108
5.5.1.	Modelli di prossimità	109
5.5.2.	Modelli di segmentazione del processo secisionale	113

6. Le domande

6.1	I gatekeeper	115
6.2	Le disuguaglianze	120
6.3	Bisogni, domande o soluzioni?	126
6.4	Guida o manipolazione?	131

7. Le politiche pubbliche

7.1	Coerenza	136
7.2	Innovatività	138
7.3	Efficienza ed efficacia	143
7.4	Stabilità	147

8. Il processo di retroazione

8.1	La trasparenza del sistema politico	159
8.1.1.	Le istituzioni pubbliche e la comunicazione	164
8.2	La responsabilità dei cittadini	166

9. Conclusioni e prospettive

9.1	Una sintesi dei risultati	169
9.2	Un'ipotesi operativa	172
9.2.1.	Il processo di controllo dal basso	173
9.2.2.	Il processo decisionale inclusivo	175

	Appendice metodologica	185
--	------------------------	-----

	Bibliografia	189
--	--------------	-----

	Indice dei nomi	201
--	-----------------	-----

1

L'inclusione politica

1.1. La partecipazione politica

Quando presentai la prima versione del mio lavoro, mi fu domandato perché avessi scelto di parlare di inclusione invece di usare il termine più comune di partecipazione politica. Il motivo è duplice: 1) l'inclusione politica presuppone sempre una qualche forma di partecipazione alla sfera pubblica, mentre la partecipazione politica può non essere inclusiva, dunque i due concetti non sono interscambiabili; 2) l'inclusione politica si basa su principi che contrastano con il criterio della rappresentanza, sul quale invece si fonda la maggior parte delle forme di partecipazione politica. In questo capitolo cercherò di spiegare cosa si intende per inclusione politica partendo dal confronto con il concetto di partecipazione e dimostrerò come il diffondersi di pratiche inclusive sia una diretta reazione alle difficoltà che il principio della rappresentanza sta attraversando nelle nostre democrazie.

Come quasi ogni concetto utilizzato nelle scienze sociali, il termine partecipazione politica è passibile di molte definizioni, che variano soprattutto a seconda dei confini più o meno ampi che si attribuiscono al fenomeno. La definizione che ho scelto risale agli anni settanta del secolo scorso e parte da due presupposti. Il primo è che la partecipazione politica ha a che fare solo con i comportamenti manifesti e non con gli atteggiamenti o con i sentimenti, che spesso rimangono in una dimensione latente (Axford *et. al.* 1997). Il secondo è che, nonostante si debba riconoscere l'importanza della dimensione espressiva e identitaria (Pizzorno 1993), la partecipazione politica non può essere ridotta al "sentirsi parte di qualcosa", perché il suo carattere politico dipende in ultima istanza dalla volontà di influire in qualche misura sul processo decisionale. Date queste premesse, la partecipazione politica è definibile come l'insieme di attività dei cittadini volte ad influenzare il processo politico, ossia la selezione del personale di governo e/o le sue azioni (Verba, Nie e Kim 1978).

A partire dalla definizione generale del termine, si possono poi elaborare numerose classificazioni degli atti di partecipazione politica, per delineare con maggiore precisione i caratteri comuni e le differenze. Si può classificare la partecipazione politica a seconda delle forme che assume, del contenuto che esprime, dell'intensità con cui viene manifestata. La partecipazione politica può allora essere individuale o collettiva, e in quest'ultimo caso può essere organizzata o spontanea. Può comprendere azioni legali o illegali, e tra le forme legali possono esistere comportamenti convenzionali e non convenzionali, cioè si può ricorrere ad un repertorio di azioni già noto e largamente accettato oppure introdurre pratiche innovative che ridefiniscono non solo i mezzi delle azioni ma anche il senso delle azioni stesse (Melucci 1987). Si può partecipare alla politica in modo conflittuale, ossia ponendosi in contrasto con l'autorità, come avviene con le proteste, con le manifestazioni, con le minacce e i ricatti (nel senso legale dei termini), oppure in maniera consensuale, cioè esprimendo sostegno nei confronti dell'autorità o agendo dall'interno del contesto istituzionale. Si può infine parlare della partecipazione politica come di un fenomeno scalare che va da un minimo a un massimo, combinando il grado di coinvolgimento e impegno individuale con alcune delle dimensioni di partecipazione citate — sono ormai celebri la classificazione di Verba e Nie (1972) fra passivi, localisti, parrocchiali, contendenti e attivisti globali e quella di Barnes (1979) fra inattivi, conformisti, riformisti, attivisti e protestatari. La tabella 1.1 fornisce un quadro sintetico delle dimensioni analitiche che permettono di definire il concetto di partecipazione politica e alle quali è possibile ricondurre tutti i casi di partecipazione politica.

Gran parte delle ricerche finora condotte tendono, più che a precisare ulteriormente i confini del fenomeno, a spiegarne l'evoluzione, a descriverne gli effetti, a comprendere le condizioni che permettono il passaggio dalla dimensione latente dell'interesse a quella manifesta dell'azione. La partecipazione politica è quindi analizzabile da una prospettiva storica — il suo sviluppo, parallelo alle fasi di formazione della democrazia liberale e della democrazia di massa —, da una prospettiva soggettiva — gli attori (individuali e collettivi) che agiscono per influ-

Tabella 1.1. La partecipazione politica.

Conflittuale	Legale	Organizzata	Convenzionale
			Non convenzionale
		Spontanea	Convenzionale
			Non convenzionale
	Illegale	Organizzata	
		Spontanea	
Non conflittuale	Legale	Organizzata	
		Spontanea	
	Illegale	Organizzata	
		Spontanea	

ire sul processo politico e le logiche che li guidano —, con un intento esplicativo — le condizioni psicologiche e sociali che favoriscono l'azione politica individuale e collettiva —, infine in un'ottica valutativa — i suoi effetti sul sistema sociale e politico.

Sebbene le teorie sulla partecipazione politica non distinguano esplicitamente fra partecipazione politica esterna e interna al processo decisionale, il lessico comune e la terminologia diffusamente adottata nella scienza politica presuppongono una distinzione fra attori legittimati a decidere in nome della collettività e attori che dall'esterno tentano di influenzare le scelte pubbliche. Espressioni ormai secolari come “governanti e governati”, “rappresentanti e rappresentati”, “eletti ed elettori”, “classe politica”, “élites di governo” presuppongono l'idea di una più o meno netta separazione fra soggetti investiti del potere politico e soggetti che da tale potere sono ufficialmente esclusi, ma che tentano di modificarne la distribuzione o per lo meno gli esiti in termini di politiche pubbliche. Riprendendo la nota definizione weberiana del concetto di potere politico come autorità (*Herrschaft*) e applicandola al concetto di partecipazione politica, si può ricavare una nuova classificazione che distingue fra partecipazione politica volta ad

esercitare l'autorità (appunto il potere legittimo che si esercita sulla collettività) e partecipazione politica volta ad influire sugli esiti di tale esercizio — tenendo comunque a mente che la distinzione è utile a scopo analitico e che nella realtà spesso i confini sono meno precisi e i ruoli talvolta intrecciati. Il voto, la protesta, l'attività di pressione, l'attivismo partitico, la candidatura alle elezioni, l'accesso alle cariche politiche sono tutti modi di partecipare alla politica che si svolgono in un contesto di separazione fra autorità, che decide, e cittadinanza, che tenta di influire sul processo decisionale. La tabella 1.2 integra la classificazione precedente con la dimensione del potere (autorità o influenza).

Se l'esercizio di autorità spetta solo a particolari attori legittimati a prendere decisioni collettive, come stabilire chi effettivamente può agire in nome della collettività? Nelle democrazie esiste una procedura che permette la selezione del personale di governo da parte dei cittadini che non possono agire direttamente nell'arena decisionale: le elezioni. In democrazia, la distinzione tra forme di partecipazione interna all'arena decisionale e forme di partecipazione esterna si fonda dunque sul principio della rappresentanza. La rappresentanza elettiva è il fulcro dei nostri sistemi democratici (oltre naturalmente allo stato di diritto) ed è su questa dimensione che intendo soffermarmi per mostrare come vi sia una ragione sistemica nel diffondersi di forme di inclusione.

1.2. Dalla rappresentanza all'inclusione

Il principio della rappresentanza può essere variamente interpretato. Si parla di rappresentanza sociologica quando la si vuole intendere come sinonimo di rappresentatività, ossia di somiglianza e similarità fra un gruppo e la collettività dalla quale proviene (Sartori 1957). Si parla di rappresentanza giuridica quando la relazione fra rappresentante e rappresentato è basata su un vincolo di mandato che lega il primo al secondo. La rappresentanza giuridica presuppone un rapporto di delega, o come si usa dire di "mandato imperativo". La rappresentanza politica, invece, non presuppone la rappresentanza sociologica e nega il vincolo stringente del mandato imperativo. I rappresentanti non sono tenuti a rispecchiare le caratteristiche dei loro concittadini (per esem-

Tabella 1.2. Alcuni esempi di partecipazione politica.

Conflittuale	Legale	Organizzata	Convenzionale	manifestazione, sciopero	
			Non convenzionale	sit-in, disobbedienza civile	
		Spontanea	rivolta, protesta		
	Illegale	Organizzata	azione terroristica		
		Spontanea	atti violenti di protesta		
Non conflittuale	Legale	Autoritativa	Organizzata	voto in parlamento	
			Spontanea	proposta di un emendamento	
		Influente	Organizzata	contrattazione collettiva con il governo	
			Spontanea	contatti personali con rappresentanti	
	Illegale	Organizzata	corruzione per ottenere cariche di prestigio per i membri di partito		
		Spontanea	corruzione per ottenere sostegno		

pio, non devono necessariamente appartenere alla stessa classe sociale o possedere lo stesso titolo di studio), né ad agire come delegati. Ciò che lega gli eletti agli elettori è esclusivamente un rapporto di *responsabilità*, laddove i governanti hanno il dovere di rendere conto periodicamente e con una certa frequenza alla cittadinanza che rappresentano, pur restando dei fiduciari che agiscono secondo il proprio libero convincimento. Nelle parole di Sartori, «la teoria elettorale della rappresentanza è la teoria della rappresentanza responsabile: il suo problema non è di soddisfare il requisito della somiglianza, ma di assicurare l'obbligo di rispondere» (Sartori 1957, 359).

Se sono chiari i diversi tipi di partecipazione alla politica e i differenti gradi di potere che questi sottintendono, meno limpido risulta invece

il modo in cui il criterio di responsabilità che la partecipazione politica presuppone venga effettivamente applicato nei sistemi democratici. Citando ancora Sartori, il criterio attraverso il quale si attribuisce la responsabilità di determinate scelte agli eletti è diverso a seconda che si valuti la ricettività — oggi si usa più comunemente il termine inglese *responsiveness* — oppure la qualità intrinseca delle azioni di governo. Nel primo caso ci troviamo di fronte ad una responsabilità “dipendente”, perché le scelte dei governanti devono recepire e in qualche misura rispettare le preferenze dei cittadini. Nel secondo caso, la responsabilità è da considerare un attributo indipendente dal grado di ricettività (Sartori 1957). Il parametro con cui si valuta l’operato del governo è in quest’ultimo caso universale, nel senso di autonomo dai punti di vista particolari e in una certa misura meno soggettivo.

Comunque la si voglia intendere, la responsabilità politica in democrazia risulta oggi alquanto problematica. Lo è senza dubbio nella seconda accezione, non solo per la difficoltà di applicare a scelte che influiscono sulla propria vita un criterio indipendente dalle preferenze personali, ma soprattutto per l’ambiguità e indefinitezza del criterio di valutazione. Quali variabili permettono di giudicare la qualità intrinseca di una serie di politiche pubbliche? La competenza dei decisori nelle materie affrontate? L’efficienza complessiva del governo in termini di stabilità e di continuità della legislatura? È difficile trovare una dimensione sulla quale esista un accordo unanime e l’idea stessa che la responsabilità dei governanti non dipenda dalla soddisfazione della volontà dei cittadini rimane ad oggi altamente controversa. La letteratura contemporanea sembra infatti propendere per la prima concezione di responsabilità (Dahl 1971, Eulau e Karps 1977, King 1990, Morlino 1998, 2003).

La responsabilità dipendente, nonostante si scontri con l’esistenza di preferenze eterogenee, è per il singolo cittadino più facilmente comprensibile e per lo studioso più agevole da misurare (in termini di livello di soddisfazione delle domande del sistema sociale). Tuttavia quest’ultima, se non presenta le difficoltà interpretative e definitorie della responsabilità indipendente, si sta rivelando altrettanto problematica dal punto di vista pratico. Nelle democrazie, la responsabilità dei governanti — quella che oggi viene chiamata *accountability* — viene attribuita, oltre che al momento del voto, principalmente attra-

verso la mediazione dei partiti. Essi svolgono infatti non solo la funzione fondamentale di aggregazione delle domande provenienti dal sistema sociale, ma anche quella di intermediazione fra la loro base elettorale e i membri del partito che rivestono cariche di governo. In sostanza, i partiti sono ancora oggi il canale principale (perché dispone di maggiori informazioni e perché mantiene un contatto diretto con gli organi di governo) attraverso cui i cittadini possono partecipare alla politica e influire sul processo politico controllando l'operato dei loro rappresentanti.

Ricapitolando, se la rappresentanza politica deve essere intesa come responsabilità, se la responsabilità può ragionevolmente essere definita come ricettività e se i cittadini hanno quali strumenti di espressione del loro giudizio il voto, le forme di partecipazione all'interno dei partiti e le forme di manifestazione esplicita verso determinate decisioni pubbliche, è dall'analisi dell'evoluzione di queste forme di partecipazione che si può comprendere la ragione sistemica del sorgere e del diffondersi dell'inclusione politica, un'innovazione che ridefinisce non solo i confini del sistema politico, ma in parte anche le regole del comportamento politico e i meccanismi di funzionamento del sistema stesso.

Analizzando l'andamento della partecipazione elettorale e dell'affiliazione ai partiti, si nota un chiaro calo del sostegno specifico. Il fenomeno che nessuno oggi osa più trascurare è il crescente disincanto dei cittadini nei confronti degli strumenti della rappresentanza. La partecipazione elettorale è in declino ormai da almeno tre lustri (v. fig. 1.1).

In declino è anche la fiducia nelle capacità e nelle intenzioni della classe politica, soprattutto per quanto riguarda i membri delle organizzazioni di massa. I rappresentanti hanno perso legittimità di fronte ai cittadini, che li giudicano sempre più frequentemente attori egoisti interessati ad ottenere voti, più che a soddisfare le domande della società e disposti a giocare nel mercato politico anche ricorrendo a pratiche disoneste (Pharr, Putnam e Dalton 2000). Alcune *survey* degli anni novanta mostrano come gli organi rappresentativi della maggior parte delle democrazie abbiano peggiorato la propria reputazione (Klingemann e Fuchs 1995, Pharr e Putnam 2000, Belligni 2001¹). I partiti hanno subi-

¹ S. BELLIGNI, *Sulla dinamica del capitale politico*, in Mazzoleni (2001).

	1970-73	1974-77	1978-81	1981-84	1985-89	1990-93	1994-97	1998-01
100								
	I	I	I	I	I	I		
90	G A, B S, D, F	S, A, D	B A, S D O, N, F	A, S B, D	A B O, D		I	
	N O, IR	B, O IR, G	G IR UK	SP, N	S, N	B, S A D	B, D S SP, A	I B, D
80	J, C UK	F, N SP	G IR UK	G F, O	F, UK	O, SP UK, N	N, O	S G
	FR	L, J UK	SP	IR	G SP	G IR F		SP, N A O
70			L J	UK	J, IR	J IR F	F UK	F
		C FR	C FR	FR C L, J	C L	C FR	IR	
60	US	US	US	US	FR	US	L FR	J UK L C
		SV	SV	SV	US		US J	US
50			SV	SV	SV	SV	SV	SV
40								

Fonte: IDEA (2002).

Figura 1.1. L'evoluzione della partecipazione elettorale².

² A = Austria, B = Belgio, C = Canada, D = Danimarca, F = Finlandia, FR = Francia, G = Germania, I = Italia, IR = Irlanda, J = Giappone, L = Lussemburgo, N = Norvegia, O = Olanda, S = Svezia, SP = Spagna, SV = Svizzera, UK = Regno Unito, US = Stati Uniti.

to il danno più grave, non solo in termini di immagine, ma di risorse materiali. Le principali organizzazioni responsabili della selezione della classe politica riscuotono infatti un sostegno calante tra le fila della loro base elettorale, che sempre meno si riconosce nei loro ideali, valori e strategie, che giudica inaccettabile il livello qualitativo delle *élites* da esse selezionate e che sempre più spesso rifiuta un coinvolgimento diretto nell'apparato (v. tab. 1.3).

È ormai difficile confutare chi sostiene che

[i partiti non sono più] né luoghi decisivi di partecipazione e di militanza (se non per chi investe in una carriera politica), in cui si forma la delega, né tantomeno quel fondamentale strumento di salvaguardia della democrazia che erano un tempo, grazie alla loro capacità di garantire, specie quelli di classe, attraverso la partecipazione di massa, uno stato di allertamento permanente della società civile (Mastropaolo 1993, 177).

È in questo clima di crescente sfiducia nei confronti dei canali della rappresentanza elettorale e partitica che può essere letto il nuovo interesse per l'inclusione politica come forma di partecipazione alla sfera pubblica e la diffusione di pratiche inclusive come processi innovativi volti a superare la tradizionale logica della separazione fra governanti e governati. L'inclusione politica sta diventando una realtà — seppur minoritaria e spesso ancora poco definita — delle nostre democrazie e nonostante non vi siano ancora manifestazioni esplicite che dimostrano una volontà della cittadinanza a premere sul sistema politico per modificare i canali della rappresentanza, sono le innovazioni introdotte da diverse autorità politiche che rivelano una tendenza al cambiamento (fosse anche solo dettata da una strategia politica finalizzata alla riconquista del consenso).

A questo punto, occorre però affrontare un problema definitorio non trascurabile, ovvero chiarire il significato del concetto di inclusione politica. È bene da subito sfatare il mito dell'inclusione come sinonimo di democrazia diretta. L'inclusione politica non nega l'esistenza e l'importanza della rappresentanza politica, né degli strumenti attraverso i quali si esprime. Tuttavia, una concezione inclusiva di democrazia impone effettivamente di abbandonare l'idea della democrazia

Tabella 1.3. L'indebolimento dei partiti.

	Periodo	Variazione della membership di partito		Variazione % del grado di identificazione partitica
		Numero	%	(1980-92)
Austria	80-99	- 446000	- 30,2	
Belgio	80-99	- 136000	- 22,1	+ 22,2
Danimarca	80-98	- 70000	- 25,5	- 1,5
Finlandia	80-98	- 207000	- 34,0	
Francia	80-99	- 1122000	- 64,6	- 11,9
Germania	80-99	- 175000	- 9	- 18,0
Irlanda	80-98	- 28000	- 24,5	- 40,0
Italia	80-98	- 2092000	- 51,5	- 18,9
Lussemb.	80-98			- 14,3
Olanda	80-00	- 136000	- 31,7	+ 1,3
Norvegia	80-97	- 219000	- 47,5	
Regno Unito	85-92			- 11,1
Spagna	80-00	+ 809000	+ 205,7	+ 5,1
Stati Uniti	80-98	- 853000	- 50,4	
Svezia	80-98	- 143000	- 28,0	
Svizzera	77-97	- 119000	- 28,9	

Fonte: Klingemann e Fuchs (1995), United Nations (2002)

come sistema puramente rappresentativo. Un sistema democratico inclusivo dovrebbe essere un sistema integrato, ossia un'organizzazione che per alcune scelte pubbliche — vedremo fra breve quali — procede attraverso percorsi decisionali pur sempre autoritativi, ma diversi da quelli tradizionali fondati sulla rappresentanza.

Intuitivamente, potremmo definire l'inclusione politica come l'accesso di attori non eletti all'arena decisionale, ma in questo modo non faremmo emergere il carattere innovativo delle pratiche che oggi vengono sperimentate e che si discostano dalle prassi inclusive del passa-

to. Infatti, se consideriamo un'accezione del termine che non specifica la natura degli attori inclusi, potremmo sostenere che l'inclusione politica è da tempo una pratica consuetudinaria nei processi decisionali della maggior parte delle realtà democratiche. È sufficiente dare un rapido sguardo alla storia delle democrazie mature per rendersi conto che le arene decisionali hanno costantemente lasciato spiragli per l'accesso — più o meno istituzionalizzato — di soggetti privati a fianco dei rappresentanti eletti. Se da qualche decennio numerosi studi sul pluralismo democratico (Dahl 1971, Lindblom 1977, Lowi 1969, Pizzorno 1983³, Almond e Powell 1978) e sui sistemi neocorporativi (Maraffi 1981, Berger 1983) hanno messo in risalto questo aspetto, in verità già i fondatori della scienza politica registravano una

tendenza alla diffusione o alla dispersione del potere oltre i confini delle istituzioni statali, concettualizzandola volta a volta come feudalesimo funzionale, dissoluzione dell'autorità centrale, trasformazione della democrazia, frammentazione dei partiti e delle consorzierie sull'amministrazione, economizzazione e contrattualizzazione della politica, crisi della sovranità e così via (Belligni 2005, 8).

È vero che oggi assistiamo ad un'estensione della concertazione a diversi settori di *policy* e alla sua evoluzione verso forme di *governance*, ossia verso uno stile di governo meno gerarchico e più decentrato, che mette in rete soggetti pubblici e privati al fine di produrre decisioni collettive che siano il frutto di accordi più che di comandi (Cole e John 2001, Belligni 2005), laddove in passato la contrattazione avveniva quasi esclusivamente a livello centrale fra governo e grandi organizzazioni di interesse, soprattutto nel campo della politica economica e fiscale (Maraffi 1981). Oggi sono sempre più numerosi i processi istituzionalizzati che coinvolgono attori privati nella formulazione di alcuni tipi di politiche pubbliche. In Italia, la partecipazione di enti pubblici e privati è prevista per legge nei Programmi Integrati di Sviluppo Locale (PISL), nei Patti territoriali, nei Contratti di Quartiere e nei Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST). Esistono poi processi volontari riconosciuti a livello internazionale, come Agenda 21 Locale che l'autorità

³ A. PIZZORNO, *Interessi e partiti*, in Berger (1983).

politica decide di avviare coinvolgendo i soggetti privati rilevanti della comunità.

Le innovazioni inclusive a cui mi riferisco e che descriverò nel prossimo capitolo si basano invece su un concetto di inclusione più circoscritto e relativamente nuovo, che esclude gli attori collettivi e propone l'accesso dei singoli cittadini all'arena decisionale.

Potremmo quindi concludere definendo l'inclusione politica come l'accesso della cittadinanza al processo decisionale, ma anche così il concetto rimarrebbe troppo generico, non renderebbe conto dei diversi aspetti del fenomeno nelle sue articolazioni empiriche, dando adito per esempio all'errata interpretazione che riduce i processi inclusivi ai referendum. Occorre pertanto analizzare più approfonditamente i caratteri dell'inclusione, per avere così un quadro esaustivo dell'ambito nel quale mi addenterò nel prosieguo della ricerca.