

## Rivista italiana di comunicazione pubblica. Fascicolo 29, 2006

2006 - Franco Angeli

### FASCICOLO



ID: 2195919

### FA PARTE DI

- ▶ Rivista italiana di comunicazione pubblica. - Trimestrale = Three-monthly, 2000-2010

Disponibile in parti

### INFORMAZIONI

ISSN 1591-7304

### MATERIE

- ▶ Pubblicità e relazioni pubbliche
- ▶ Interazione sociale
- ▶ Amministrazione pubblica e scienza militare

### IN QUESTO FASCICOLO

- ▶ La questione della democrazia partecipativa in Europa. Ragioni dell'attualità
- ▶ Procedure istituzionali europee in tema di democrazia partecipativa
- ▶ Partecipare, ascoltare e comunicare come leve per avvicinare i cittadini all'Europa
- ▶ Cittadini e società civile fra partecipazione ed efficienza decisionale
- ▶ 1 - La democrazia in Europa e il valore della partecipazione
- ▶ 2 - Partecipare perché?
- ▶ Strategie e strumenti di partecipazione in Europa
- ▶ Le strategie istituzionali e la politica comunicativa dell'Unione Europea

- ▶ La voce degli attori: la partecipazione che viene dal basso
- ▶ Il nuovo approccio a un tema poliedrico
- ▶ La scienza della comunicazione e la democrazia partecipativa
- ▶ Nel quadro dell'approvazione del Libro bianco su comunicazione e democrazia
- ▶ L'iniziativa costituente del Parlamento europeo in materia di sussidiarietà
- ▶ Le basi di un modello di disciplina giuridica
- ▶ La specificità dell'eurodemocrazia
- ▶ Il modello dei forum deliberativi
- ▶ Nel sistema dei partiti, democrazia partecipativa e rappresentativa hanno un nesso inscindibile
- ▶ All'Europa servono oggi più esploratori che geografi
- ▶ Esaurita la spinta del metodo intergovernativo (sintesi)
- ▶ Una moratoria per chiarire i problemi dell'identità e della cittadinanza europea
- ▶ Il coinvolgimento del tessuto democratico rappresentato dalle istituzioni territoriali
- ▶ Nelle pieghe dell'Europa, con chi e come dialogare?

## Sommario n. 29/2006

### Democrazia partecipativa in Italia e in Europa

#### *Speciale*

#### LA RICERCA

##### INTRODUZIONI

<b>Stefano Rolando</b>	<i>La questione della democrazia partecipativa in Europa. Ragioni dell'attualità</i>	9
<b>Maria Migliazza</b>	<i>Procedure istituzionali europee in tema di democrazia partecipativa</i>	14
<b>Roberto Santaniello</b>	<i>Partecipare, ascoltare e comunicare come leve per avvicinare i cittadini all'Europa</i>	19
<b>Nadio Delai</b>	<i>Cittadini e società civile fra partecipazione ed efficienza decisionale</i>	22

#### PRIMA PARTE

##### LA DEMOCRAZIA IN EUROPA E IL VALORE DELLA PARTECIPAZIONE

<i>Nota</i>	27
<b>1 - Democrazia partecipativa europea e innovazione tecnologica: alla ricerca di una sfera pubblica europea</b>	
<i>Elementi di continuità e di discontinuità con la politica della Commissione: dal 2001 ad oggi</i>	29
<i>La ricerca della partecipazione all'interno del discorso costituente</i>	33
<i>Democrazia europea, Unione europea e innovazione tecnologica</i>	37
<i>Il ruolo dei new media nel processo di inclusione partecipativa</i>	41
<b>2 - Partecipare perché?</b>	
<i>L'art. 47: un'arena aperta per migliorare la governance europea</i>	47
<i>Demos assuming o demos creating? Una distinzione importante</i>	52
<i>I costi e i benefici della comunicazione con le istituzioni</i>	55
<i>Le ragioni della partecipazione: una griglia di analisi</i>	58

## SECONDA PARTE

### STRATEGIE E STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE IN EUROPA

<i>Nota</i>	66
<b>3 - Le forme di partecipazione al processo decisionale europeo</b>	
<i>Il Parlamento europeo</i>	67
<i>La Commissione europea</i>	74
<i>Il Consiglio dell'Unione europea</i>	83
<i>Il Comitato economico e sociale europeo</i>	83
<i>Il Comitato delle Regioni</i>	85
<b>4 - Le strategie istituzionali e la politica comunicativa dell'Unione europea</b>	
<i>Il concetto di partecipazione nella comunicazione Citizens for Europe</i>	89
<i>La strategia di comunicazione del commissario per le Relazioni istituzionali e la comunicazione Wallström: Piano D e Action Plan</i>	93
<i>Gli strumenti ICT nel dialogo con le istituzioni comunitarie</i>	98

## TERZA PARTE

### LA VOCE DEGLI ATTORI: LA PARTECIPAZIONE CHE VIENE DAL BASSO

<i>Nota</i>	106
<b>5 - Gli attori istituzionali</b>	
<i>Le Regioni</i>	109
<i>I Comuni</i>	111
<b>6 - Gli attori socioeconomici</b>	
<i>Il terzo settore</i>	113
<i>Le parti sociali</i>	114
<b>7 - I cittadini</b>	
<i>Le associazioni dei consumatori</i>	117
<i>Le associazioni ambientaliste</i>	120

## APPENDICE

### **La vita democratica dell'Unione**

<i>Artt. 45-48, Titolo VI, Trattato che istituisce una costituzione per l'Unione europea</i>	122
--	-----

## LA DISCUSSIONE

### APERTURA

Stefano Rolando	<i>Il nuovo approccio a un tema poliedrico</i>	126
Alberto Abruzzese	<i>La scienza della comunicazione e la "democrazia partecipativa"</i>	129
Roberto Santaniello	<i>Nel quadro dell'approvazione del Libro bianco su comunicazione e democrazia</i>	132
Mario Mauro	<i>L'iniziativa costituente del Parlamento europeo in materia di sussidiarietà</i>	135

### LE ISTITUZIONI EUROPEE E LA VIA PROCEDURALE ALLA DEMOCRAZIA

#### PARTECIPATIVA

Maria Migliazza	<i>Le basi di un modello di disciplina giuridica</i>	137
Alberto Quadrio Curzio	<i>La specificità dell'eurodemocrazia</i>	141
Stefano Zamagni	<i>Il modello dei forum deliberativi</i>	145
Luciano Bardi	<i>Nel sistema dei partiti, democrazia partecipativa e rappresentativa hanno un nesso inscindibile</i>	151
Ermete Realacci	<i>All'Europa servono oggi più esploratori che geografi</i>	155
Antonio Panzeri	<i>Esaurita la spinta del metodo intergovernativo (sintesi)</i>	159
Alberto Martinelli	<i>Una moratoria per chiarire i problemi dell'identità e della cittadinanza europea</i>	161
Lucio Gussetti	<i>Il coinvolgimento del tessuto democratico rappresentato dalle istituzioni territoriali</i>	167
Roberto Louvin	<i>Nelle pieghe dell'Europa, con chi e come dialogare?</i>	172
Carlo Borio	<i>Il ruolo delle parti sociali nelle radici e nella costruzione dell'Europa</i>	183

### PROSSIMITÀ E SOGGETTI DELLA RAPPRESENTANZA. LA VIA ITALIANA ALLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Marco Cipriano	<i>Un progetto fondato sulla rete per connettere assemblee regionali e società (sintesi)</i>	187
Anna Bartolini	<i>È l'Europa ad aver legittimato i movimenti dei consumatori</i>	189
Renato Mattioni	<i>Le autonomie funzionali, linfa democratica</i>	192
Stefano Ceccanti	<i>I parlamenti nazionali, rinnovati centri di democrazia partecipativa in Europa</i>	195
Giampiero Cantoni	<i>La democrazia costruita a protezione della collettività. Un nodo italiano.</i>	199
Roberto Bruni	<i>Da una democrazia liberale a una democrazia elettorale. Le virtù del "bilancio partecipativo"</i>	203

#### CONCLUSIONI

Pier Virgilio Dastoli	<i>Le società civili organizzate in rapporto al negoziato sul "fare l'Europa". Il nodo del governo europeo</i>	208
-----------------------	--	-----

#### APPENDICE

Valeria Gialanella	<i>L'attenzione ai processi comunicativi della Regione Lombardia</i>	215
--------------------	--	-----

Prossimità e soggetti della rappresentanza. La via italiana alla democrazia partecipativa/4

## I parlamenti nazionali, rinnovati centri di democrazia partecipativa in Europa

Stefano Ceccanti\*

Obiettivo del mio intervento è sottolineare alcuni punti, forse un po' nascosti nelle pieghe di questo dibattito, stimolato anche dal bel documento presentato oggi.

### Dal punto di vista del metodo: tre punti-base

Ho molto apprezzato la ricerca, soprattutto perché affronta, anche con un taglio interdisciplinare, il tema “difficile” della “democrazia partecipativa”; un tema scivoloso, fluido, liquido, e lo fa con uno spirito da *problem solving*, comportandosi come se la questione esistesse. Considerando correttamente quindi (e con una dose di sano volontarismo) *lo stop referendario francese e olandese, come momentaneo*, figlio di quel movimento ondulatorio ciclico tipico di una struttura continuamente *in fieri* come è quella dell'Europa).

Condivido il fatto che l'innovazione tecnologica – come scritto nel *paper* – costituisce un momento molto importante per far decollare la democrazia partecipativa. Ma sarei più cauto nel considerarla rigidamente come la *conditio sine qua non* per il suo sviluppo, legandola così strettamente all'espansione della prospettiva della comunicazione istituzionale, per cui se mancasse quest'ultima, non si potrebbe avere la prima. *L'innovazione favorisce le condizioni, ma non le crea dal nulla.*

A maggior ragione, proprio perché – come è stato scritto da Gloria Regonini che analizzare “le virtù e le potenzialità della democrazia deliberativa o partecipativa o inclusiva è come entrare nel regno delle favole” (Stato e Mercato/n. 73, aprile 2005, p. 3), – andrei cauto, e ben munito degli strumenti consolidati sia del diritto (che della storia), per analizzare questo tema. In ragione di ciò, a mio avviso, proprio perché si possono rintracciare sempre più esperienze comparate (Usa, Nuova Zelanda, Australia, eccetera) sulla necessità di introdurre metodiche da democrazia partecipativa (o deli-

\* Professore straordinario di *Diritto pubblico comparato* - Università La Sapienza di Roma.

berativa o inclusiva, sfumature diverse dello stesso concetto “partecipativo”), non ci si può esimere dall'affrontare questo tema, scegliendo chiaramente uno dei due approcci, che mi sembra emergano:

- l'obiettivo della promozione del dialogo sociale, attraverso la capacità che ha la “gente comune” di auto-determinare l'agenda politica, rendendola quindi potenzialmente aperta a qualunque tema, confidando quindi nella capacità collettiva di individuare soluzioni praticabili e sufficientemente articolate per la promozione della società;
- utilizzare gli esperimenti di *policy making*, che diviene “partecipativo”, ogni volta, politica per politica. Qui, la deliberazione si svolge quindi innanzitutto tra gli *stakeholder*, ossia tra coloro che rappresentano gli interessi in gioco.

### **Dal punto di vista contenutistico: l'approccio politica per politica e il ruolo-chiave dei parlamenti nazionali**

Per ora, stante anche le difficoltà di costituzione davvero larga di un'opinione pubblica europea, sarebbe il caso di:

a) *adottare il secondo approccio, quello politica per politica, e non un approccio globale.* Credo infatti che nella gradualità, e quindi nella affidabilità punto-punto, politica-per-politica, che i cittadini europei possono via via trovare quella fiducia necessaria, quell'affidamento sulle potenzialità dell'Istituzione Europa, che fa quindi opinione e poi *demos* comune.

È nella certezza che l'aprirsi all'ascolto e al dialogo da parte dell'istituzione non sia meramente “figurativo”, da marketing elettorale, che la società potrà vedere il cambiamento aspettato. E non, al contrario, come molte volte è avvenuto, chiamarla in causa, e poi non rispettare la sua volontà. Insomma, un'interpretazione che favorisca il fatto che *la deliberazione si svolga tra gli stakeholder*, ossia tra coloro che rappresentano gli interessi in gioco, indipendentemente dal peso numerico che essi hanno effettivamente nella popolazione di riferimento. Questo approccio, peraltro, consentirebbe di superare anche tutti quei paradossi che, senza andare troppo in là fin i là partendo dai *Federalist Papers*, evidenziavano sul “governo della gente” (p.e. come conciliare l'esigenza di decisioni univoche con quella di garantire l'espressione delle diverse posizioni; come dare per certo che un numero limitato di convenuti assuma posizioni in sintonia con la volontà di tutti...).

Anche quindi per evitare gli effetti perversi della partecipazione affidata totalmente alla scelta spontanea, se quindi l'approccio deve essere graduale, quale strada seguire?

b) A mio avviso esistono già dei luoghi che possono favorire ciò. E che sono stati già, in qualche modo, indicati dal “metodo” della Convenzione: *a partire dai Parlamenti nazionali.*

In un approccio "gradualistico", infatti sono, proprio **i parlamenti nazionali i primi centri di democrazia partecipativa in Europa**. Loro sono e devono essere i primi *stakeholder*, ossia i primi interessati e da coinvolgere per la formazione di una democrazia più larga ed ampia.

Sono interessati per almeno due motivi: hanno l'interesse ad evitare di essere afasici rispetto all'inevitabile all'espansione comunitaria; rappresentano comunque le cittadinanze in maniera diretta.

Quale è il loro grado di partecipazione nell'Unione? Ricordiamoci in questo senso la previsione nel nuovo testo dell'*early warning preventivo*, che appare tutt'altro che irrilevante.

Pertanto se la democrazia segue molte strade, non è detto che debbano tutte per forza escludere le istituzioni "secondarie", tipo i parlamenti nazionali, come arene di democrazia deliberativa.

### **Conclusione: la democrazia rappresentativa europea e la democrazia partecipativa italiana**

Non c'è un gioco a somma zero tra democrazia rappresentativa (che resta essenzialmente tale anche nel nuovo secolo, con gli arricchimenti sperimentati nel secolo trascorso, primo tra tutti l'elezione sostanzialmente diretta dei Governi per la legislatura che fa pesare di più il suffragio universale ponendosi come suo corollario quasi necessitato) e correzioni parziali con logiche di democrazia diretta, partecipativa. Preziose proprio se e quando sono valorizzate per ciò che possono dare, senza pretendere che sostituiscano la democrazia rappresentativa.

In Europa la priorità è il miglioramento della democrazia rappresentativa legando l'elezione del Parlamento a una scelta di Governo, o come accade già ai livelli nazionali europei (una piccola porzione di eletti scelti in un collegio unico europeo che prefiguri almeno in parte la Commissione, come era previsto dal progetto Penelope) o con un'elezione diretta del Presidente della Commissione contestuale a quella del Parlamento. Altrimenti se le elezioni europee sono la mera somma di tante elezioni nazionali sulla popolarità dei Governi si perde il senso complessivo della scelta e non c'è da stupirsi della partecipazione bassa e calante.

Per ciò che concerne il nostro livello nazionale bisogna tener distinti tre livelli, per cogliere la complementarietà di democrazia partecipativa e rappresentativa:

- a. le elezioni politiche come luogo di scelta del Governo (in cui si concentra comunque la maggiore quantità delle decisioni, perché è l'organo più adatto a produrre decisioni dettagliate e tempestive) e le connesse elezioni primarie per la *premiership* come momento di democratizzazione partecipativa delle candidature: *qui la democrazia partecipativa è*



*incorporata in quella rappresentativa;*

- b. il ruolo qualitativo delle assemblee elettive nel produrre compromessi sulle regole del gioco e su alcuni delicati temi etici; qui la partecipazione deve essere finalizzata a produrre sintesi condivise, che reggano all'alternarsi di maggioranze diverse; *qui la democrazia partecipativa è finalizzata al compromesso;*
- c. l'abbassamento del quorum del referendum per recuperarlo come strumento di correzione delle scelte del legislatore e l'introduzione su alcune materie del referendum propositivo attivabile in caso di inerzia del parlamento di fronte a progetti di iniziativa popolare; *qui la democrazia partecipativa è dialogica con quella rappresentativa e direttamente correttiva di suoi errori o di sue inerzie.*