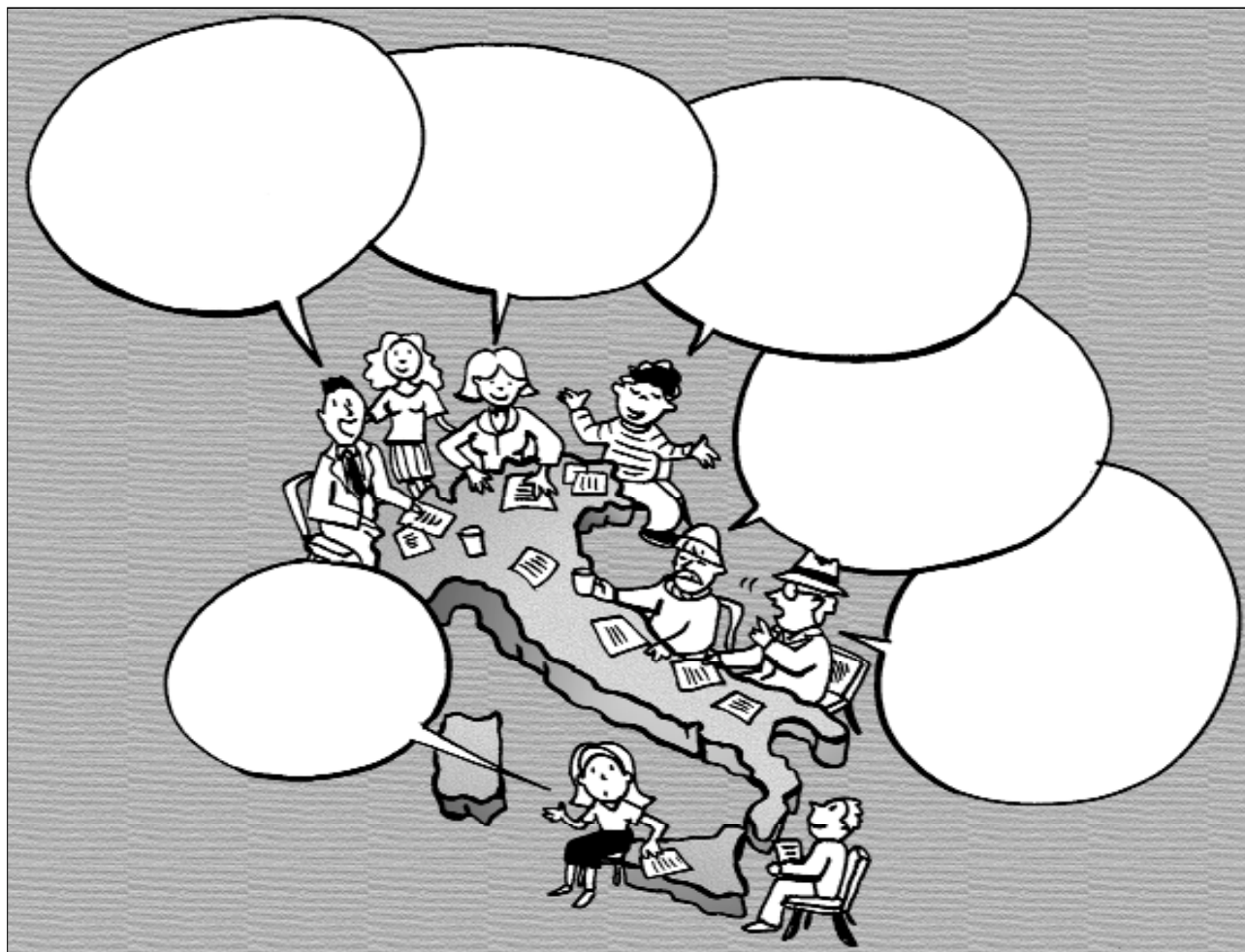


Esperimenti di democrazia

Una proposta concreta per risolvere dal basso il nodo delle riforme



Una legge elettorale scritta dai cittadini

di Luigi Bobbio e Rodolfo Lewanski

Australia, via deliberativa all'integrazione

di Mauro Buonocore

Non siamo gli unici a essere scontenti del nostro sistema elettorale. Molti altri paesi si trovano esattamente nella nostra stessa situazione. Alcuni di essi hanno però imboccato una via inedita e sorprendente: quella di far elaborare il nuovo sistema elettorale a un ampio gruppo di cittadini.

C'è infatti un'evidente difficoltà a lasciare al parlamento il compito di scegliere il sistema elettorale. Il parlamento è formato dai partiti. E i partiti sono i principali destinatari delle norme elettorali. Il loro successo e – nel caso dei partiti minori – la loro stessa sopravvivenza, dipende dal sistema elettorale che verrà impiegato. Ogni partito è in grado di calcolare i costi e i benefici che gli deriveranno da una qualsiasi regola elettorale e si batteranno fino all'ultimo sangue per rendere massime le loro *chances*. Le loro opzioni sono obiettivamente contrapposte. La principale linea di frattura (almeno oggi in Italia) non è tra sinistra e destra, ma tra partiti grandi e partiti piccoli, con la complicazione che i partiti grandi hanno bisogno dei partiti piccoli che fanno parte della loro coalizione e non possono permettersi di penalizzarli più di tanto. È possibile che in queste condizioni non si riesca a trovare nessun accordo e si arrivi allo stallo più completo con la conseguenza di mantenere in vita l'attuale sistema (che pure tutti considerano pessimo). Ma anche se si dovesse giungere a un compromesso, è probabile che esso sarebbe di basso livello. Quando gli occhi di tutti sono rivolti ai vantaggi immediati per ciascuno, è difficile che si riesca a guardare ai vantaggi di lungo periodo per il paese.

Il problema è che, di fronte al sistema elettorale, i partiti non si trovano sotto un «velo di ignoranza»: sanno che cosa possono concretamente guadagnare o perdere e da ogni singola norma (anche se naturalmente può darsi che si sbagliano, come accadde alla maggioranza di centrodestra quando approvò il «Porcellum») e non sono quindi strutturalmente in grado di mettere da parte l'«interesse proprio» per promuovere quello «generale».

Perché dunque non affidare l'elaborazione del sistema elettorale a qualche entità esterna, non direttamente implicata nella competizione elettorale? Se non vogliamo ricorrere a un gruppo di specialisti (perché – giustamente – nessuno si fiderebbe), il migliore candidato a svolgere questo compito è sicuramente il «popolo sovrano». Quando in Italia pensiamo al ricorso al popolo sovrano la prima idea che ci viene in mente è quella del referendum. Del resto quasi tutte le riforme elettorali degli ultimi venti anni sono state indotte da referendum realizzati o anche soltanto annunciati. E così sta avvenendo anche questa volta.

Ma il referendum abrogativo è uno strumento particolarmente grossolano e – diciamo – anche un po' truffaldino. La (fin troppo) sa-

piante cancellazione di parole e di frasi da un testo di legge mette l'elettore di fronte a una secca alternativa: o mantenere la legge così com'è o modificarla in quell'unico senso indicato dai promotori del referendum – che tra l'altro risulta spesso incomprensibile agli occhi degli elettori. E infatti la conseguenza spesso è che gli elettori si accorgono che gli viene rivolto un appello subdolo e strumentale, non vanno a votare e il referendum fallisce.

C'è una strada migliore per coinvolgere il «popolo sovrano» nell'elaborazione di un nuovo – e migliore – sistema elettorale? C'è, e consiste nell'attivare un processo deliberativo in cui:

- si crea un'assemblea formata da un centinaio di cittadini, selezionati casualmente fra gli iscritti alle liste elettorali in modo da essere rappresentativi dell'elettorato sotto il profilo sociodemografico (maschi/femmine, provenienti dalle diverse regioni del paese, con diversi livelli di istruzione, di diversa estrazione sociale e professionale);
- l'assemblea si riunisce periodicamente nell'arco di un anno;
- esperti ed esponenti dei partiti forniscono ai membri dell'assemblea tutte le conoscenze rilevanti in merito ai diversi possibili sistemi elettorali e alle relative implicazioni;
- i membri dell'assemblea vengono messi nelle condizioni più adatte affinché possano dialogare in maniera approfondita tra loro, in un clima favorevole all'ascolto reciproco e alla riflessione.

Utopia? Alcuni paesi ci hanno provato e ci sono riusciti, per prima la provincia canadese della British Columbia (4 milioni di abitanti che vivono su un territorio grande tre volte l'Italia). Qui, nell'aprile del 2005 è stata istituita la *Citizens Assembly on Electoral Reform*. I 160 componenti sono stati selezionati in modo casuale dalle liste elettorali (un uomo e una donna da ognuno dei 79 collegi elettorali, più due esponenti delle comunità abori-

gene). I lavori sono durati oltre un anno (dal settembre 2005 al dicembre 2004). Vi è stata una fase di «apprendimento» durante il quale i partecipanti si sono incontrati con esperti canadesi e internazionali (6 incontri di due giorni ognuno nell'arco di 5 mesi). La *Assembly* ha anche promosso 50 incontri pubblici in tutto il territorio provinciale (con la partecipazione di circa 3.000 cittadini). Oltre 1.600 proposte scritte sono state presentate all'*Assembly* da parte di cittadini. A conclusione di questo processo l'*Assembly* ha scelto di abbandonare il sistema uninominale di tipo inglese e di passare a un sistema di tipo proporzionale basato sul voto trasferibile (grosso modo sul modello australiano). Il documento finale, approvato nel dicembre 2004, è stato sottoposto a referendum nel maggio dell'anno successivo, ottenendo il 57,4% dei consensi. Il risultato è stato inferiore alla soglia del 60%, richiesta perché il voto fosse vincolante per il parlamento. Tuttavia, visto l'ampio con-

In Italia saremo in grado di selezionare i cittadini in modo casuale senza interferenze politiche? Saremmo capaci di tenerli al riparo dalle pressioni? Saremmo capaci di offrire loro un'informazione equilibrata che tenga conto dei punti di vista di tutti? In realtà, a Roma e Torino è già accaduto

lavori sono attualmente ancora in corso. È stato comunque stabilito che la proposta finale della *Assembly* verrà sottoposta a un referendum che si terrà nell'ottobre 2007; anche in questo caso è richiesta una maggioranza del 60% di tutti i voti e una maggioranza del 50% in ogni distretto elettorale. Nel frattempo è stato creato un sito web (www.citizen-sassembly.gov.on.ca) e si stanno svolgendo incontri pubblici in tutto il territorio provinciale, per favorire la partecipazione dei cittadini. Inoltre, viene condotta una campagna mirata a informare i cittadini sui diversi sistemi elettorali affinché possano decidere nel modo più 'consapevole' quando si terrà il referendum (cosa che nel caso della British Columbia non è stata fatta).

L'approccio ha suscitato l'interesse anche di un paese europeo. In Olanda, constatata l'impossibilità per i partiti di trovare un accordo dopo 40 anni di discussioni, nel 2006 il ministro per le Riforme ha istituito un *Burgerforum*, composto da 140 cittadini provenienti da tutto il paese, rappresentanti dell'elettorato olandese (metà uomini e metà donne) e selezionati in modo statisticamente casuale. Il loro compito è di fornire al governo la propria opinione sulla riforma del sistema elettorale. A partire dal 24 marzo 2006 questi cittadini si sono incontrati sia in plenaria sia in piccoli gruppi per conoscere, con l'assistenza di esperti, i diversi sistemi elettorali e per discuterne pregi e svantaggi. In maggio sono stati organizzati 12 incontri con il pubblico nelle diverse parti del paese. Il 12 dicembre il *Forum* ha presentato il proprio rapporto al ministro per le Riforme istituzionali: la proposta è stata quella di mantenere il sistema proporzionale, ma di consentire all'elettore di votare per un partito oppure per un candidato con l'intento di dare maggiore influenza agli elettori nella scelta dei parlamentari e quindi di rafforzare il legame tra rappresentanti e cittadini. A differenza dei due casi canadesi, in Olanda non è previsto un referendum finale (istituto che non esiste nell'ordinamento olandese; il referendum sulla Costituzione europea è stato un evento eccezionale). Le conclusioni raggiunte dai cittadini formalmente avranno solo un valore consultivo, anche se appare improbabile che il sistema politico ignori completamente le indicazioni del *Burgerforum*.

Questi esperimenti hanno due aspetti in comune. In primo luogo il «popolo sovrano» è stato sostituito da un campione rappresentativo composto da 100 a 160 cittadini, selezionati casualmente. Come ha commentato Jack Blaney, presidente della *Assembly* della British Columbia, «Questo è davvero potere al popolo». In secondo luogo questi cittadini sono stati messi a lavorare per alcuni mesi: hanno ascoltato il parere di esperti, hanno discusso tra di loro, hanno cercato di capire

le implicazioni dei diversi meccanismi elettorali e soltanto alla fine si sono pronunciati nel merito. Mentre i referendum registrano le opinioni grezze e poco informate dei cittadini, qui è stato messo in moto un processo di tipo deliberativo che è sfociato in una scelta condivisa e informata. I documenti finali sono il frutto di ragionamenti e di riflessioni approfondite (basta leggerli: si capisce subito).

Un approccio di questo tipo può essere interessante per il nostro paese? A noi pare proprio di sì, per due distinti ordini di motivi. Il primo è che appare improbabile che i partiti politici siano in grado di elaborare una buona riforma elettorale, visti i veti incrociati e gli interessi che confliggono. Il secondo, e forse più importante, è che il coinvolgimento diretto dei cittadini potrebbe portare a una legge elettorale migliore, ossia meglio calibrata e più attenta agli interessi del paese, e che rispecchi le preferenze dei cittadini.

Ma in Italia si può fare? Ne saremmo capaci? Saremmo in grado di selezionare i cittadini in modo veramente casuale senza interferenze politiche? Saremmo capaci di tenerli al riparo dalle probabili pressioni? Saremmo capaci di offrire loro un'informazione equilibrata che

tenga conto dei punti di vista di tutti? In realtà iniziative di questo genere si stanno già facendo anche da noi, sia pure sul piano locale, con risultati apprezzabili. Nell'ultimo anno a Bologna, Torino, Vercelli e Alessandria sono state tenute quattro giurie di cittadini (formate da persone selezionate secondo le modalità sopra indicate) che hanno formulato precise raccomandazioni alle proprie amministrazioni comunali sulle misure da adottare per la riduzione dell'inquinamento da traffico (www.dsp.unito.it/it/giuria_cittadini.asp). Un ampio processo deliberativo è stato impiegato recentemente da parte della Regione Toscana per l'elaborazione della legge regionale sulla partecipazione (www.regione.toscana.it/partecipazione). La Regione Lazio, come i lettori di *Reset* ben sanno, ha tenuto nel dicembre 2006 un «sondaggio informato» (tecnicamente si tratta del *Deliberative poll* di James Fishkin) sui temi della sanità e della finanza etica. Nel marzo 2007 un altro sondaggio deliberativo si è svolto a Torino sul tema della Tav e del diritto di voto agli immigrati. Nella storia politico-amministrativa di questo paese spesso sono state le realtà locali a indicare la via, che è stata poi seguita dallo Stato centrale, sia pure con notevole ritardo. Sarà così anche in questa occasione?

Piemonte

La Tav alla prova del *deliberative poll*

di Mauro Buonocore

Ci sono temi politici che dividono e sembrano essere irrimediabilmente lontani da ogni accordo; spaccano in due il rapporto tra amministratori e cittadini fino a portare i secondi a manifestare energicamente il proprio dissenso di fronte ai primi quando questi si avvicinano a una decisione che appare impopolare e solleva vigorose obiezioni.

Prendiamo il caso di Torino. La Tav (la linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e il capoluogo torinese) e l'integrazione degli immigrati sono due temi che dividono la popolazione, che separano lasciando spesso l'amministrazione nell'impossibilità di prendere una decisione senza provocare forte malcontento tra cittadini.

Questi rappresentano esattamente quel genere di temi per i quali il sondaggio informato si propone come uno strumento capace di trovare una strada democratica alla decisione, contribuendo all'eliminazione dei difetti che logorano il rapporto tra governatori e cittadini, primi fra tutti i pregiudizi e la mancanza di corretta e bilanciata informazione.

Il 24 e 25 marzo 2007, un campione di 176 abitanti della provincia di Torino ha dato vita a un sondaggio informato, secondo la metodologia del *deliberative poll* inventato da James Fishkin; l'iniziativa si è svolta nell'ambito del progetto "Intune" coordinato da Pierangelo Isernia e Maurizio Cotta dell'Università di Siena, con la

collaborazione del Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Torino.

Per due giorni il campione ha discusso di Tav e della proposta di conferire agli immigrati con regolare permesso di soggiorno il diritto di voto nelle circoscrizioni; ciascuno dei partecipanti si era informato con il materiale che era stato loro offerto, nei gruppi ha proposto la propria opinione e i propri dubbi, insieme hanno scelto domande da porre a sostenitori di diverse soluzioni (come politici ed esperti). Alla fine della due giorni la loro conoscenza sugli argomenti era cresciuta e migliorata. Sulla Tav, ad esempio, è sensibilmente aumentato il grado di informazione sul problema tanto che, prima della consultazione il 41% del campione riteneva che i lavori per la Tav fossero già in corso, alla fine della due giorni la percentuale si è poi ridotta all'8%, e sul voto agli immigrati, la percentuale di pareri favorevoli è salita dopo le discussioni, mentre i contrari sono leggermente diminuiti. Aldilà dei pareri emersi sulle scelte da compiere, ci piace sottolineare l'apprezzamento dei cittadini per l'iniziativa, la loro disponibilità ad impegnare un intero fine settimana per discutere su temi di interesse pubblico, per migliorare la propria opinione e per dare un contributo attivo al dibattito, un contributo informato che sappia andare oltre i luoghi comuni mettesse i cittadini di fronte alla complessità di certe scelte.

Australia, via deliberativa all'integrazione

di Mauro Buonocore

Sidney, spiaggia del sobborgo di Cronulla, 11 dicembre 2005. Circolano voci secondo cui uomini di origine mediorientale avrebbero aggredito ragazze in bikini; oltre 5.000 australiani si radunano allo scopo, dicono, di «riconquistare la spiaggia». È l'inizio di una serie di tumulti e violenze che colpiscono indiscriminatamente tutto ciò che agli occhi della folla in tumulto richiama l'islam e il mondo arabo. Per cinque giorni, chiunque abbia sembianze mediorientali viene inseguito e aggredito, fosse anche un poliziotto o un infermiere.

I tumulti di Cronulla sono il culmine di una tensione di origine razziale che ha provocato numerosi episodi di violenza, come aggressioni a ragazze che indossano il velo e moschee date alle fiamme.

Da dove nascono queste tensioni?

Le risposte che a queste domande si sono dati gli esperti dell'Ida, un istituto di studio sull'opinione pubblica che lavora tra Australia e Stati Uniti, hanno una doppia origine. Probabilmente la situazione internazionale scaturita dagli attentati alle Twin Towers - si sono risposti gli studiosi guidati dalla direttrice Pam Ryan - ha un ruolo importante nella nascita e nella diffusione di sentimenti anti-islamici, questi poi si saranno anche alimentati con gli attentati successivi che hanno colpito il mondo occidentale, come a Londra e a Madrid, ma soprattutto, l'opinione pubblica australiana è stata molto segnata dalle bombe che in due occasioni hanno causato numerose vittime australiane.

Nel 2002 a Bali un doppio attacco all'interno e all'esterno di un bar provoca la morte di 202 persone di cui 89 australiani; vengono arrestati come responsabili quattro persone della cellula terroristica islamica Jemaah Islamiyah. Mentre la comunità musulmana in Australia

condanna immediatamente gli attentati, la cronaca segnala aggressioni a persone di origine araba, donne in particolare. Nel 2005, ancora a Bali, in due località turistiche tre diversi attentati suicidi uccidono 25 persone, ne feriscono più di cento, la maggior parte delle quali indonesiane e australiane. La responsabilità dell'accaduto viene di nuovo individuata nel gruppo jihadista Jemaah Islamiyah. Numerosi dibattiti sui media australiani mostrano la cultura e le persone musulmane come generatori di violenza perché condividono la stessa religione degli attentatori.

Un antidoto ai luoghi comuni

Se questi fatti hanno contribuito alla diffusione di sentimenti anti-islamici tra la popolazione australiana, hanno sospettato i ricercatori dell'Ida, ci deve essere qualcosa che continua ad alimentarli, che li tiene vivi. Da qui l'idea di realizzare un sondaggio informato per indagare il luoghi comuni e i pregiudizi che si alimentano intorno alle distorsioni della comunicazione di massa, soprattutto intorno ad argomenti delicati che possono mettere in pericolo l'equilibrio su cui si costruisce la convivenza di una comunità multiculturale come quella australiana.

«Abbiamo pensato che il deliberative poll - ha detto Conor Seyle, tra i curatori dell'evento - potesse contribuire ad alleggerire la tensione, mettere di fronte musulmani e non in una discussione a viso aperto, guardandosi dritti negli occhi cercando di capirsi a vicenda, sulla base di fatti concreti». E allora ci si è messi all'opera. Un sondaggio realizzato da Newspoll, un campione nazionale di 329 persone, 44 pagine di approfondimento con dati e fatti sul rapporto in Australia tra musulmani e il resto della popolazione. Durante il week end di discussione (or-

ganizzato a Canberra tra il 2 e il 4 marzo) il campione si è diviso in gruppi, ha ascoltato numerosi esperti di alto profilo, tra cui parlamentari di opposte fazioni ma anche l'arcivescovo di Sidney George Pell e il leader musulmano Taj Din al-Hilali.

I risultati hanno subito messo in evidenza come il sondaggio informato possa funzionare da antidoto ai luoghi comuni: «Chissà come mai - si chiede Mike Steketee sul quotidiano The Australian - gli australiani pensavano che nel loro paese ci fossero moltissimi musulmani e poi, con il deliberative poll, hanno scoperto che in realtà sono meno del 2% della popolazione, e di questi più di un terzo è nato in Australia». Altri risultati mostrano numeri interessanti. Prima del sondaggio informato, il 48,6% dichiarava che l'incompatibilità tra valori occidentali e musulmani costituisca un enorme contributo al terrorismo, a evento terminato questa percentuale è scesa al 21,6%. Se il 44,4% del campione considerava l'immigrazione musulmana un forte pericolo per la sicurezza nazionale, solo il 25,4% mantiene questa opinione dopo il sondaggio informato; infine, la percentuale di coloro che considerava l'immigrazione musulmana come una minaccia per lo stile di vita australiana è scesa dal 55% al 20,7%.

Questi i risultati. Certo il sondaggio informato non ha risolto i problemi, non ha eliminato i disagi delle zone più calde, come i sobborghi settentrionali di Sidney dove crescono i giovani musulmani disoccupati e alienati dalla società. Ma ha risposto alle richieste da cui nasceva, ha contribuito ad allentare la tensione e ha dimostrato che persone ben informate chiamate a discutere tra loro, anche su argomenti molto sensibili a impennate emotive, tendono a prestare più attenzione alle argomentazioni e ad accantonare le posizioni più estremiste.

Lazio

La prima volta in Italia

Apochi mesi dal sondaggio informato realizzato dalla regione Lazio, in collaborazione con Reset e Ispo, la Giunta regionale ha varato i primi provvedimenti che in gran parte contengono le indicazioni emerse dalle consultazioni. Era il 3 dicembre del 2006 quando i sondaggi informati, applicazione italiana del *deliberative poll*, facevano il loro esordio assoluto nel nostro paese. L'iniziativa si rivelò allora un successo sottolineato in particolare dal grande apprezzamento dei partecipanti e dal desiderio dimostrato di prender parte ancora, in futuro, a simili eventi. Allora il sondaggio informato si era dimostrato anche in Italia, come già aveva fatto in numerose altre applicazioni all'estero, uno strumento efficace per migliorare la qualità dell'opinione pubblica e la conoscenza dei cittadini su questioni di pubblico interesse; oggi mostra la sua utilità non solo per chi deve formarsi un'idea, ma anche per chi deve tradurre la politica nella pratica di concrete azioni di governo. La sanità laziale era al centro della questione. La Regione aveva appena reso pubblico di aver ereditato dalla precedente amministrazione di centrodestra un debito di oltre dieci milioni di euro nei bilanci della sanità; un riordino si rendeva necessario, bisognava trovare il modo per ottimizzare l'efficienza delle strutture e ridurre i costi.

Alla fine del sondaggio informato risultava che oltre il 70% del campione era

favorevole a una riorganizzazione della rete ospedaliera che prevedesse la diminuzione di posti letto destinati a ricoveri negli ospedali (numero di posti letto che nel Lazio risultava assai elevato rispetto alla media nazionale) a favore della realizzazione di strutture quali poliambulatori distribuiti sul territorio. E in questa direzione sta andando la riforma della Regione.

«Il piano di rientro dal debito sanitario - fa sapere Luigi Nieri, assessore regionale al Bilancio e tra i protagonisti del sondaggio informato di dicembre - prevede una riduzione di circa 1700 posti letto ma allo stesso tempo delinea una riorganizzazione della rete ospedaliera sul territorio sulla base del reale fabbisogno dei cittadini; inoltre da pochi giorni sono state approvate alcune delibere che prevedono la riconversione di posti letto tradizionali in strutture più idonee alle esigenze delle comunità locali». Al suo esordio italiano, dunque, il sondaggio informato si propone come strumento utile ed efficace a pratiche di governo.

È stata un'esperienza entusiasmante che dimostra quanto è grande la voglia delle persone di partecipare ed esprimere la propria opinione - ha concluso Nieri - noi vogliamo proprio questo: incentivare la partecipazione diretta alla vita democratica e promuovere nuove pratiche per la trasparenza. Un modo efficace per prevenire i tentativi di malaffare e corruzione». (M. B.)