

Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa

di Vincenzo Antonelli

“.. educazione al bene comune vuol dire specificatamente educazione al senso di una partecipazione responsabile alla comunità politica ..”
(V. Bachelet, *L'educazione al bene comune*, in *Scritti civili*, Roma, 2005, 905)

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le trasformazioni della cittadinanza in una società multiculturale. 3. L'educazione alla cittadinanza e il sistema dell'istruzione. 4. La mediazione. 4.1. Il paradigma conciliativo. 4.2. Per un fondamento costituzionale della mediazione. 4.3. La mediazione linguistico-culturale. 4.4. La mediazione linguistico-culturale nella scuola. 5. Le esperienze regionali. 5.1. L'integrazione dei cittadini stranieri. 5.2. Il nuovo approccio securitario. 5.3. L'occasione mancata: la legislazione regionale sulla partecipazione. 6. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Un punto di snodo della relazione tra cittadinanza e democrazia partecipativa¹ è rappresentato dal tema della partecipazione finalizzata tanto al conseguimento quanto all'esercizio della cittadinanza. Attraverso il coinvolgimento nei processi partecipativi, infatti, il “non-cittadino” può rafforzare la consapevolezza dei valori, dei diritti e dei doveri legati all'acquisto formale della cittadinanza, mentre il cittadino può vivere più concretamente l'appartenenza alla comunità politica².

Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito delle attività di ricerca dell'Unità Luiss Guido Carli su “Cittadinanza e democrazia partecipativa”, coordinata dal Prof. Gian Candido De Martin, per il PRIN 2007 “Federalismo come metodo di governo”.

¹ Una ricostruzione della nozione di democrazia partecipativa è fornita R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid-online.it. Si leggano, inoltre, U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 779 e ss.; Id., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 151 e ss.

² Per G. Arena, *Immigrazione e cittadinanze*, in www.labsus.org, 2008, “Cittadini si diventa, dunque. Lo diventano i ragazzi nati qui da genitori stranieri, lo diventano gli immigrati arrivati qui da piccoli o già adulti ma che si sono poi talmente integrati nelle nostre comunità da voler diventare cittadini anche sul piano formale. In tutti i casi appare evidente che l'acquisto della cittadinanza va considerato come il punto di arrivo di un percorso di integrazione iniziato per alcuni al momento della nascita nel nostro paese, per altri al momento dell'ingresso in Italia (spesso da clandestini, a causa di norme sull'immigrazione volute da chi considera gli immigrati una minaccia). Un

Tuttavia, affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche³. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa, soprattutto in una società come la nostra che tende a diventare sempre più multiculturale⁴.

Nella democrazia partecipativa, il processo decisionale si configura, infatti, come processo comunicativo nel quale bisogna appianare le asimmetrie informative e garantire la libera autodeterminazione dei partecipanti⁵. In questo quadro l'educazione alla cittadinanza, la mediazione culturale e la "educazione o formazione alla partecipazione" consentono di superare o attenuare i descritti ostacoli.

Obiettivo della nostra riflessione è, dunque, l'analisi di alcuni strumenti che possono contribuire ad assicurare effettività e, allo stesso tempo, qualità ai processi di democrazia partecipativa. Si tratta sia di interventi che, pur non direttamente riferibili a precise esperienze partecipative, contribuiscono ad accrescere le capacità cognitive, argomentative e relazionali necessarie per la partecipazione alle decisioni pubbliche, sia di processi complementari di apprendimento per le pratiche partecipative⁶, che a loro volta possono essere episodici o continui in quanto legati o meno a concrete esperienze di democrazia partecipativa⁷.

2. Le trasformazioni della cittadinanza in una società multiculturale

percorso di integrazione che non solo non si interrompe con l'acquisizione della cittadinanza, ma anzi viene ulteriormente facilitato, sia nella percezione degli italiani, sia nella percezione di sé del neo cittadino, dalla consapevolezza che cittadinanza sostanziale e formale finalmente coincidono".

³ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze 2-3 aprile 2009, in www.astrid-online.it, 23-30, affronta il tema delle condizioni interne delle pratiche partecipative, che riguardano la comunicazione, l'informazione, il dialogo e il riconoscimento soggettivo.

⁴ Sul tema del multiculturalismo, tra i molteplici contributi disponibili, si rinvia a G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992; C. Taylor, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1994; T. Bonazzi - M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994; A. Gambino, *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*, Bologna, 1996; F. Crespi - R. Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, 1996; F. D'Agostino (a cura di), *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, 1996; W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999; A. Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo e immigrazione*, Roma-Bari, 2001; D. Melossi (cura di), *Migrazioni, interazioni e conflitti nella costruzione di una democrazia europea*, Milano, 2003; G. Galli (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, 2006; M. Ricca, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008.

⁵ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 4, spiega che "tutte le forme di democrazia partecipativa danno vita a tecniche dirette a permettere che tutti coloro che sono interessati da una decisione pubblica siano consultati ed esprimano una propria posizione".

⁶ Si veda U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 25.

⁷ A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 11-12 marzo 2010, in www.astrid-online.it, 2010, 16-17, condivisibilmente sottolinea "la necessità di ravvisare nella partecipazione, oltre che un carattere strumentale alla realizzazione efficiente delle politiche di settore, l'oggetto e l'obiettivo di una politica pubblica ad hoc, consistente in un sistema di interventi volti a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono o rendono inefficace la partecipazione permanente alla vita economica, sociale e politica del Paese, ma anche a creare opportunità (c.d. «educazione alla partecipazione»); una politica volta ad affrontare i profili sostanziali della partecipazione (soggetti, categorie di atti, fasi dei processi decisionali, strumenti, effetti rispetto al decisore) ma anche –e finalmente– i risvolti organizzativi e procedurali della stessa, in ossequio al ricordato imperativo di coerenza tra fini e strutture".

L'avvio della riflessione non può non tener conto dell'evoluzione subita nel nostro ordinamento dalla nozione di cittadinanza, che si allontana sempre più dalla qualificazione in termini di *status*⁸, quale insieme di situazioni giuridiche soggettive legate all'appartenenza formale del soggetto ad una comunità politica, da far valere nei confronti dello stato-persona⁹, per approdare ad un "rapporto" di cittadinanza che consente non solo di partecipare al governo politico della comunità, ma soprattutto di fruire di servizi e di essere coautore delle decisioni pubbliche¹⁰.

Sviluppo reso possibile dalla centralità riconosciuta innanzitutto dalla Carta costituzionale alla "persona", che, con il suo carico di relazionalità e dinamicità, permette di andare oltre la tradizionale concezione della cittadinanza a guisa di un catalogo di diritti o di una astratta rivendicazione degli stessi per il solo fatto di essere titolari di un'appartenenza statica e formale ad una comunità politica.

La cittadinanza tende a configurarsi quale forma giuridica di una relazione "sostanziale" tra la persona e la comunità: la cittadinanza è una condizione sociale prima che giuridica¹¹. Si ribalta in tal modo la tradizionale prospettiva "concessoria". La cittadinanza, e la tensione al suo acquisto, non può, dunque, risolversi in una mera rivendicazione di diritti. La cittadinanza deve, invece, portare all'integrazione e alle responsabilità comuni. Questo obiettivo può essere perseguito con l'animazione di un processo continuo di integrazione (anche attraverso esperienze partecipative), sviluppando in tal modo sia la dimensione personale dei diritti, sia la dimensione solidale e responsabile dei doveri¹².

Nel nuovo contesto multiculturale la cittadinanza va declinata non più in termini di mera difesa dell'identità e dell'appartenenza, ma quale momento di integrazione ed inclusione sociale¹³. Ne consegue che le pratiche partecipative¹⁴ si pongono tra la garanzia della cittadinanza sociale e l'esercizio della cittadinanza legale.

⁸ Sull'evoluzione del quadro normativo in materia di cittadinanza si leggano i contributi contenuti in *Amministrazione civile*, n. 2, 2008, di V. Lippolis, *Aderire ai valori della nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*; P. Costa, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*; F. Pastore, *Abbatte la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*; M. Abis, *Parte dai paesi d'origine la strada più virtuosa per una cittadinanza consapevole*. Si rinvia, inoltre, a R. Quadri, *Cittadinanza*, in *Scritti giuridici*, III, Milano 1988, 197 ss.; A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, Padova, 1997; C. Amirante, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2003, 1 ss.; P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005; G. Crifò, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2005.

⁹ Secondo P. Costa, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, 3, la cittadinanza costituisce il "rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce", rapporto che si articola in aspettative e pretese, diritti e doveri, modalità di appartenenza e criteri di differenziazione, strategie di inclusione e di esclusione.

¹⁰ Cfr. G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, 3 e ss.; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 1992, 214 e ss.

¹¹ Per C. E. Gallo, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2002, 485-486, «il concetto di cittadinanza, infatti, è [...] la garanzia ad ogni uomo di possibilità adeguate di vita e di manifestazione, prescindendo dalla appartenenza originaria alla comunità e valorizzando invece il concreto inserimento nella medesima. Si tratta di un elemento di arricchimento, non di un elemento di discriminazione».

¹² A tal riguardo A. Barbera, *Commento all'art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 97, ricorda che la natura aperta dell'art. 2 della Costituzione nei confronti dei diritti vale anche per l'individuazione dei doveri.

¹³ L. D'Andrea, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, propone come più appropriata l'assunzione del "paradigma interculturale".

¹⁴ R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 3, sottolinea il carattere applicativo e concreto degli istituti di democrazia partecipativa.

Infatti, la partecipazione non solo può favorire l'uguaglianza sostanziale tra le persone e l'acquisto della cittadinanza legale, ma può anche costituire l'esperienza attraverso la quale condividere i valori e le regole della comunità che accoglie il migrante. In questa prospettiva assumono un ruolo decisivo le pratiche sussidiarie ispirate dall'art. 118 ultimo comma della Costituzione, che possono offrire lo spazio per una partecipazione attiva alla vita pubblica.

Si tratta di considerazioni utili a spiegare anche il diverso rilievo che la cittadinanza legale riveste in relazione alle forme che può assumere la democrazia: rappresentativa, partecipativa, deliberativa. Se la democrazia rappresentativa di regola presuppone ed utilizza quale fattore discriminante lo *status* di cittadinanza legale, la democrazia partecipativa e/o deliberativa né prescinde.

Il volto multietnico che la nostra società va assumendo richiede, dunque, l'individuazione di istituti e strumenti che consentano al non-cittadino di essere integrato nel tessuto sociale anche in vista dell'acquisto formale della cittadinanza legale e di maturare, al contempo, una consapevolezza dei diritti e dei doveri che l'acquisto della cittadinanza legale comporta¹⁵. Conoscere i propri diritti è premessa per poterli esercitare¹⁶.

3. L'educazione alla cittadinanza ed il sistema dell'istruzione

L'educazione alla cittadinanza può essere annoverata tra gli strumenti che l'ordinamento individua per rafforzare le capacità cognitive e relazionali delle persone.

Sebbene l'educazione alla cittadinanza sia rivolta a tutte le persone, tuttavia vari sono i contenuti e i metodi nei quali può essere declinata in relazione all'età, alla condizione sociale e culturale, al godimento della cittadinanza legale¹⁷.

¹⁵ C. Pinelli, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, Relazione al Convegno su "I diritti fondamentali nella società multiculturale: verso un nuovo modo di intendere la Costituzione?", Cassino 27-28 novembre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2009, 11, nel prospettare il percorso per un "diritto interculturale", evidenzia come "una prospettiva giuridica ben potrà incentrare il fulcro della relazione fra comunità nella traduzione, intesa come reciproca comprensione del senso delle parole usate, rilevarne l'imprescindibile componente narrativa, evidenziarne le caratteristiche trasformative rispetto alle originarie autorappresentazioni delle comunità e degli individui coinvolti. Ma dovrà fare i conti con le difficoltà di traduzione dei linguaggi giuridici, prodotti di quella sedimentazione talvolta plurisecolare di istituti, categorie concettuali, prassi e abitudini che assicurano la stabilità di un ordinamento giuridico e con essa la certezza dei suoi soggetti".

¹⁶ A. Pugiotto, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2008, 1, ricorda, inoltre, che "sapere quali sono i limiti e le modalità per il loro esercizio significa praticare la cittadinanza, che non si riduce allo *status* giuridico acquisibile attraverso le regole prescritte nella legge n. 91 del 1992: oggi, la cittadinanza riassume in sé la condizione di titolarità di quelle libertà che la Costituzione proclama inviolabili e che – come insegna la Corte costituzionale – spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105/2001)".

¹⁷ Nel vasto panorama della letteratura pedagogica sul tema si rinvia, tra gli altri, a A. Portera, *L'educazione interculturale alla cittadinanza*, Roma, 2009; M. Galiero (a cura di), *Educare per una cittadinanza globale. Costruire un mondo giusto a partire dalla scuola*, Bologna, 2009; I. Di Dedda, *Educare alla legalità. Fondamenti, problemi, prospettive d'intervento*, Milano, 2009; L. Luatti, *Educare alla cittadinanza attiva*, Roma 2009; L. Mortari (a cura di), *Educare alla cittadinanza partecipata*, Milano, 2008; B. M. Ribetto, *Cittadini d'Europa. Educazione alla convivenza e alla legalità*, Torino, 2008; G. Malizia - M. Tonini - L. Valente (a cura di), *Educazione e cittadinanza. Verso un nuovo modello culturale ed educativo*, Milano, 2008; M. Mattei, *Insegnare con i concetti. Educazione alla Cittadinanza*, Milano, 2007; G. Vico, *Orientamenti per educare alla cittadinanza*, Milano, 2007; L. Luatti (a cura di), *Il Mondo in classe. Educare alla cittadinanza nella scuola multiculturale*, Arezzo, 2006; L. Caimi, *Per una cultura della legalità*, Milano, 2005; R. Cuniberti, *La cultura della cittadinanza*, Brescia, 2005; A. Sensini, *Educare alla cittadinanza*, Roma, 2005; M. Tarozzi (a cura di), *Educazione alla cittadinanza. Comunità e diritti*, Milano, 2005; D. Bacchini, G. Boda, G. Di Leo, *Promuovere la responsabilità. Percorsi di cittadinanza attiva*, Milano, 2004; M. Falcone, G. Marchese, *Io e tu: la società. Educazione alla legalità*

Infatti, se i giovani in età scolare sono chiamati a conoscere il patto fondativo della comunità e a sviluppare competenze civiche (educazione alla Costituzione), i migranti sono chiamati alla condivisione dei valori fondanti della comunità (educazione o formazione per la cittadinanza) e i cittadini adulti sono chiamati a sperimentare processi di accoglienza ed integrazione (formazione all'integrazione).

A queste possibili declinazioni dell'educazione alla cittadinanza bisogna associare l'educazione alla "cittadinanza attiva", che se da un lato fornisce contenuti e metodi alla più generale educazione alla cittadinanza, dall'altro può costituire l'oggetto di specifici interventi formativi¹⁸.

L'attenzione del sistema dell'istruzione per una educazione alla cittadinanza risale al decreto del Presidente della Repubblica 13 giugno 1958, n. 585 che ha introdotto l'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole secondarie, insegnamento che "si giova di un costante riferimento alla Costituzione della Repubblica, che rappresenta il culmine della nostra attuale esperienza storica, nei cui principi fondamentali si esprimono i valori morali che integrano la trama spirituale della nostra civile convivenza"¹⁹.

I successivi interventi di riforma che hanno attraversato il sistema dell'istruzione hanno fatto ripetutamente riferimento ad un'educazione ai valori costituzionali.

Il decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1985, n. 104 ha indicato l'"educazione alla convivenza democratica" come uno dei principi e fini della scuola primaria:

e alla convivenza civile, Carocci, 2004; G. Bocchi – M. Ceruti, *Educazione e globalizzazione*, Milano 2004; L. Corradini, S. Poli, W. Fornasa, *Educazione alla convivenza civile*, Roma, 2003; G. Deiana, *Insegnare l'etica pubblica. La cultura e l'educazione alla cittadinanza: una sfida per la scuola*, Trento, 2003; M. Santerini, *Educare alla cittadinanza. La pedagogia e le sfide della globalizzazione*, Roma, 2001; M. Orsi, *Educare ad una cittadinanza responsabile, Percorsi etici e educativi per l'uomo del terzo millennio*, Bologna, 1998.

¹⁸ G. Arena, *L'educazione civica attraverso la manutenzione civica*, in www.labsus.org, 2009, spiega che "per insegnare ai giovani ad essere cittadini attivi bisogna innanzitutto spiegare cos'è la sussidiarietà e come si applica, poi bisogna usare l'ora settimanale del nuovo insegnamento come una sorta di catalizzatore di iniziative da svolgere fuori dalla scuola, nel quartiere o nel paese. [...] Se gli studenti si mobilitano come cittadini attivi è probabile che intorno a loro si formerà una rete di altri cittadini attivi, composta da insegnanti, genitori, associazioni, auspicabilmente con il sostegno degli enti locali. [...] gli studenti imparano ad esercitare i diritti fondamentali connessi con la cittadinanza: libertà di opinione, di riunione, di associazione e così via. Essi in altri termini fanno "vivere" la Costituzione, applicandone norme e principi alla vita di tutti i giorni". Si legga, inoltre, C. Leto, *L'educazione alla cittadinanza attiva*, in www.labsus.org, 2009.

¹⁹ G. Zagrebelsky, *Imparare la democrazia*, Torino 2005, sottolinea come "un'autentica pedagogia democratica è mancata", l'educazione civica non "ha mai preteso di essere molto di più che un'informazione sommaria sulle istituzioni mentre, dove ha tentato di andare oltre, in appoggio della democrazia, è stata più un'apologetica e una propaganda che non una pedagogia. [...] Nel momento della massima diffusione della democrazia [...] sembra dunque essere venuta meno l'esigenza di insegnarne lo spirito. [...] nella migliore delle ipotesi, è prevalso un luogo comune dell'ideologia democratica: che sia necessario e sufficiente diffondere i diritti di partecipazione – i diritti politici e, innanzitutto, il diritto di voto – affinché lo spirito democratico si radichi, alimenti e diffonda da sé. In altre parole, si tratta dell'idea che la virtù democratica, che nella sua essenza consiste in dedizione alla cosa pubblica e disponibilità a destinarvi le proprie energie e a mettere in comune una parte delle proprie risorse, si sviluppi da sola, causa ed effetto della democrazia stessa: tanto più la democrazia cresce – questa è la credenza – tanto più lo spirito democratico si sviluppa e questo sviluppo fa ulteriormente crescere la democrazia. [...] Avendo la mente rivolta a una pedagogia democratica, è ovvio il riferimento al grande mondo della scuola e alla sua responsabilità civile e culturale. Ogni società ha un modo di governarsi cui corrisponde un suo ethos particolare che deve informare lo spirito degli individui che governano e che sono governati. Il problema dell'insegnamento della democrazia è qui, nell'identificazione e nella specificazione dell'ethos che le corrisponde. Esso deve essere diffuso tra tutti, conformemente all'ideale democratico di una comunità di individui politicamente attivi. [...] La domanda è se si possa insegnare non la democrazia ma l'adesione alla democrazia: se si possa insegnare non che cosa è la democrazia ma ad essere democratici, cioè ad assumere nella propria condotta la democrazia come ideale, come virtù da onorare e tradurre in pratica. Più in generale e in breve, si tratta di sapere se gli ideali, le virtù, e in particolare la virtù politica, si possano insegnare oppure no".

essa “sollecita gli alunni a divenire consapevoli delle proprie idee e responsabili delle proprie azioni, alla luce di criteri di condotta chiari e coerenti, che attuino valori riconosciuti”, valori individuati nella Costituzione²⁰.

Successivamente la legge 28 marzo 2003, n. 53 nel ridefinire le norme generali sull'istruzione all'art. 2, lett. f), ha fatto riferimento alla “educazione ai principi fondamentali della convivenza civile”, direttiva ripresa dal decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59²¹.

È con la legge 30 ottobre 2008, n. 169 - di conversione del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137²² - che viene introdotto l'insegnamento “Cittadinanza e Costituzione”, prevedendo l'attivazione di azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a “Cittadinanza e Costituzione”, tra le quali è stato ricompreso lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale, nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale²³. Queste ultime prescrizioni hanno trovato un'ulteriore specificazione nel decreto ministeriale n. 5 del 2009 che nel definire le finalità della valutazione del comportamento degli studenti ha stabilito che bisogna, tra l'altro, “accertare i livelli di apprendimento e di consapevolezza raggiunti, con specifico riferimento alla cultura e ai valori della cittadinanza e della convivenza civile”²⁴.

Il percorso per l'attivazione del nuovo insegnamento è stato delineato dapprima dalla circolare ministeriale n. 100 del 11 dicembre 2008 e successivamente è stato specificato dalle “linee guida” del 4 marzo 2009, nelle quali si sottolinea la necessità di “potenziare la conoscenza approfondita dei valori costituzionali attraverso interventi educativi centrati sui temi della cittadinanza democratica ed attiva e, di conseguenza, della legalità”. Si tratta di una formazione fondata “sull'implementazione di percorsi in grado di produrre una graduale ma solida presa di coscienza dei principi e delle regole che sono alla base della convivenza civile, con modalità differenziate in relazione alle età dei soggetti coinvolti e alle loro competenze culturali e linguistiche”, da coniugare con la “Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione”, frutto di un percorso avviato dal Ministro dell'Interno, nella seconda metà del 2006, nel quadro di iniziative volte all'integrazione e alla coesione sociale²⁵.

²⁰ Si veda anche la direttiva ministeriale 8 febbraio 1996 n. 58, che con riferimento ai programmi didattici della scuola media, inferiore e superiore nell'allegato documento dedicato a “Nuove dimensioni formative, educazione civica e cultura costituzionale”, prospetta la revisione dei programmi didattici per l'insegnamento dell'educazione civica.

²¹ Si leggano le “Linee di indirizzo sulla cittadinanza democratica e legalità” del Ministro della Pubblica Istruzione del 16 ottobre 2006.

²² Per A. Pugiottio, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, cit., 4, “la scelta di ricorrere allo strumento della decretazione d'urgenza, con riferimento all'introduzione dell'insegnamento di «Cittadinanza e Costituzione», è stata anche una forzatura costituzionale”.

²³ L'introduzione dell'insegnamento “Cittadinanza e Costituzione” ha alimentato anche un dibattito sulla carta stampata avviato dall'articolo sul Corriere della Sera dell'8 novembre 2009 di E. Galli della Loggia, *Scuola. Così la democrazia diventa catechismo*, al quale ha risposto V. Onida, *Costituzione, valori sociali comuni, scuola*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2010, sostenendo che “insegnare la Costituzione (cosa che nella scuola italiana si fa ancora troppo poco) è compito tutt'altro che estraneo alla funzione essenziale della scuola”. Nell'ambito di questo dibattito si inserisce anche l'intervento di M. Viroli in www.associazionedeicostituzionalisti.it, che spiega come “oltre ad aiutare la formazione di cittadini capaci di valutare con intelligenza i politici, le leggi, e le istituzioni, l'insegnamento della Costituzione potrebbe fare aumentare il numero delle persone che hanno un forte senso di responsabilità e un solido amor patrio”. Si legga, inoltre, C. Pinelli, *L'incivilimento degli italiani e la Costituzione della Repubblica*, in www.astrid-online.it, 2008.

²⁴ Si veda L. Corradini (a cura di), *Cittadinanza e Costituzione*, Napoli, 2009.

²⁵ Si tratta di un documento, elaborato dal Comitato scientifico nominato dal Ministro dell'Interno, che è stato approvato con un decreto ministeriale del 23 aprile 2007. La redazione della “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione” ha lo scopo di riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali del nostro

La recente scelta del legislatore italiano rinviene il proprio fondamento in alcuni provvedimenti adottati dalle istituzioni europee.

Nella raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri del 18 aprile 2002 sull' "Educazione alla Cittadinanza democratica" è previsto "che l'educazione per la cittadinanza democratica è fondamentale per l'obiettivo del Consiglio d'Europa di promuovere una società libera, tollerante e giusta, e che contribuisce, così come le altre attività dell'Organizzazione, a difendere i valori e i principi di libertà, pluralismo, diritti umani e stato di diritto, i quali sono i fondamenti della democrazia", riconoscendo al contempo "che l'educazione alla cittadinanza democratica dovrebbe essere trattata come attinente a qualsiasi formale, informale o non formale attività didattica, inclusa la formazione attuata dalla famiglia, per permettere a un individuo di agire attraverso tutta la sua vita come un cittadino attivo e responsabile nell'ambito dei propri diritti e responsabilità in una società democratica" e "che l'educazione alla cittadinanza democratica è un fattore di coesione sociale, mutua comprensione, dialogo interculturale ed interreligioso e solidarietà, nonché che incoraggia l'instaurarsi di armoniche e pacifiche relazioni all'interno e tra i popoli, così come la difesa e lo sviluppo della società e della cultura democratiche".

La successiva raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, nel definire le competenze chiave per l'apprendimento permanente, ha chiarito che le "competenze sociali e civiche" devono includere competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. In particolare, la competenza civica "dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica". Questa competenza deve essere basata "sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale". Le abilità in materia di competenza civica riguardano "la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto".

Si tratta di indicazioni riprese dalla comunicazione della Commissione del settembre del 2005 su "Un'agenda comune per l'integrazione", che, nel definire il quadro per l'integrazione

ordinamento che regolano la vita collettiva con riguardo sia ai cittadini che agli immigrati, e che siano illuminanti per i principali problemi legati al tema dell'integrazione. La Carta dei valori enuclea e declina i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, e si sofferma in modo particolare su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali. Secondo Carlo Cardia, presidente del Consiglio Scientifico presso il Ministero dell'Interno, "la Carta dei valori tende a dare un concetto unitario di cittadinanza e di convivenza tra le diverse comunità nazionali, etniche, e religiose, che si sono radicate negli ultimi anni sul territorio italiano, e può essere considerata come un patto tra cittadini e immigrati in vista di una integrazione che vuole conciliare il rispetto delle differenze di cultura e di comportamento legittime e positive con il rispetto dei valori comuni. Punto d'arrivo del progetto di integrazione è la cittadinanza, un obiettivo il cui perseguimento richiede anche il rafforzamento delle attività di promozione della conoscenza della lingua italiana e degli elementi essenziali della storia e della cultura italiana. [...] [La Carta] ha un carattere informativo, di enunciazione di valori, principi, diritti e doveri, pedagogico, promozionale". Si veda anche la Dichiarazione "Donna e società", adottata nel 2007 dalla Consulta Giovanile per il pluralismo religioso e culturale.

dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, ha invitato gli stati membri a “porre l'accento sull'educazione civica nei programmi di accoglienza e altre attività per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché gli immigrati comprendano e rispettino i valori comuni nazionali e europei, e ne traggano beneficio”, e ad “organizzare programmi e attività di accoglienza per i cittadini di paesi terzi appena arrivati affinché acquisiscano conoscenze di base sulla lingua e storia, sulle istituzioni, gli aspetti socio-economici, la vita culturale, i valori e le norme fondamentali del paese di accoglienza”. Interventi che a loro volta devono essere accompagnati da azioni per i cittadini su “l'educazione sugli immigrati e la loro cultura”.

Dunque, l'attenzione del legislatore italiano per gli interventi educativi volti a sostenere ed accrescere la partecipazione dei giovani alla vita pubblica si innesta su una più ampia tendenza a carattere europeo, sollecitando, pertanto, una apertura dei contenuti dell'educazione alla cittadinanza alla dimensione europea della stessa²⁶.

4. La mediazione

4.1. Il paradigma conciliativo

È soprattutto la dimensione multiculturale della nostra società che ci spinge ad rinvenire nelle diverse forme di mediazione possibili strumenti idonei a rimuovere le barriere di accesso ai processi decisionali e ai servizi.

La mediazione interviene sia in contesti dove si esprimono conflitti sia in contesti relazionali dove le difficoltà sono dovute ad incomprensioni e ad una difficile comunicazione. In quest'ultimo caso si tratta di situazioni non di conflitto esplicito, nelle quali attraverso la promozione della conoscenza reciproca possono esser prevenuti eventuali conflitti tra le parti e può essere facilitata la comunicazione e l'integrazione. Per questa ragione, la mediazione presenta un elevato grado di polimorfismo, che fa leva su elementi sia strutturali (semplice metodo informale o procedura codificata, presenza o meno di un conflitto) sia funzionali (modelli utilitaristico-economico, comunicativo-relazionale, umanistico-solidale, educativo-pedagogico).

La letteratura, ma soprattutto la pratica, tratteggiano la mediazione come la composizione, tendenzialmente, informale di un conflitto, in atto o in potenza, con l'obiettivo di creare un legame tra le persone, di “fare del litigio l'oggetto di una riconciliazione”, di ristabilire “un giusto rapporto con i beni reali o ideali in gioco nei conflitti”²⁷, mediante l'intervento di un terzo. L'attività di mediazione è, pertanto, un processo relazionale e comunicativo tra persone o

²⁶ In Spagna la legge organica sull'educazione del 3 maggio 2006 n. 2 ha introdotto la nuova materia dell'“Educacion para la Ciudadania”, che gli studenti devono frequentare obbligatoriamente nell'Enseñanza Secundaria Obligatoria e nel Bachillerato. Sul tema si leggano C. Vidal, “Educazione alla cittadinanza”. Il caso spagnolo, in *Dialoghi*, 2008, 4; G. Maestri, *Educazione alla cittadinanza e obiezione di coscienza (tra Spagna e Italia)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2010; A. Pugiotto, *La Costituzione tra i banchi di scuola*, cit., 2. Con riguardo alle esperienze realizzate in altri stati europei si rinvia a V. Riboldi, *L'Educazione alla cittadinanza e la scuola in Europa*, in www.indire.it, 2005; Unità Italiana Eurydice (a cura di), *Educazione alla cittadinanza nella scuola in Europa*, in www.indire.it, 2005; S. Baggiani, *Il concetto di cittadinanza in Europa. Termini diversi per uno stesso significato?*, in www.agenziascuola.it, 2005; Id., *Nelle scuole europee la cittadinanza è intesa così. Una carrellata sui principali orientamenti della politica educativa per la promozione della cittadinanza in Europa*, in www.agenziascuola.it, 2005; F. Audigier, *Per un approccio comparativo dell'educazione alla cittadinanza in alcuni curricula europei*, Pavia, 2007; N. Marziali, *Cittadinanza democratica e diritti umani nei sistemi scolastici europei. L'impulso dato dal Consiglio d'Europa*, in *Riv. studi pol. int.*, 2007, 120 e ss.

²⁷ J. Maïla, *Lo spirito della mediazione*, relazione nell'ambito del Corso di formazione per la Creazione del Centro di Mediazione Europeo e Pluridisciplinare di Sicilia, Noto 27-28 gennaio 2006.

gruppi di persone che vi consentono e partecipano liberamente, ai quali spetterà la creazione e la conservazione del legame o la soluzione del conflitto.

Ricorrente è, infatti, la definizione del mediatore quale “non-potere”: non è un giudice, né un arbitro, né una persona carismatica. L’obiettivo della mediazione “non è di giudicare. [...] la forza della mediazione è di partire dal conflitto non per portarlo e porlo dinanzi ad una istanza indipendente che dice il diritto”, conflitto, si ricorda, molte volte generato dall’“antagonismo dei diritti”. La mediazione non è un rapporto mediato dal diritto. La mediazione non è “un modo alternativo di risoluzione dei conflitti [...]. Il suo modo specifico non è di opporsi ad una giustizia istituzionale o coercitiva che essa può assecondare”²⁸.

La mediazione opera oltre il diritto e la logica della tutela dei diritti. Tuttavia, non si può escludere che la stessa sia capace di sanare il legame personale interrotto a causa di una “controversia” giuridica, facilitando in tal modo la risoluzione giuridica della medesima controversia.

Tuttavia, prima di proseguire nella nostra riflessione, è opportuno soffermarsi su alcuni profili di portata generale che riguardano i modi di intendere e ricostruire l’istituto della mediazione. A tal proposito sia in letteratura che tra gli operatori si rilevano delle divergenze circa i modi di intendere il rapporto tra mediazione e diritto.

Una posizione radicale nega che nel diritto e negli ordinamenti giuridici possa predicarsi la mediazione, in quanto questa dovrebbe operare solamente nel contesto sociale: la mediazione è una pratica sociale che ha ad oggetto relazioni e conflitti sociali.

Altra posizione riconoscere rilevanza giuridica alla mediazione o forse più propriamente potremmo dire al paradigma “mediativo” o “conciliativo”. Nella esperienza giuridica si fa ricorso ad istituti, metodi e pratiche che sono animati dall’idea di giustizia “conciliativa”, e sono finalizzati alla ricomposizione di un “conflitto giuridico” rilevante per il diritto.

Quando si tenta di delineare l’istituto giuridico della mediazione si va incontro a confusione ed incertezze, dovute alla presenza nell’ordinamento di istituti aventi caratteri e funzioni affini ad essa. È il caso ad esempio della conciliazione, dell’arbitrato, della transazione, dell’inchiesta.

Tuttavia, la mediazione rivela profonde assonanze con il diritto e con le istituzioni che quel diritto concretizzano. La mediazione è relazione, è dinamica sociale, è ricerca di pace e giustizia. Si tratta di caratteri comuni alle istituzioni pubbliche. Le comunità politiche, e le loro istituzioni, sono, infatti, espressione della socialità della persona, e il loro ruolo fondamentale è pacificare e garantire la pace sociale.

Ma, queste assonanze non possono essere addotte per legittimare una visione “pan giuridica” della mediazione. Il rischio è di “farne un succedaneo del diritto [...]”. L’arte della mediazione [...] tiene conto delle esigenze della legge ma lascia alle parti la cura di formulare i termini della loro intesa. Né formalismo, né legalismo: la soluzione della mediazione è una costruzione delle parti. Non si ottiene per conformità ad un metodo, né per rispetto di un codice positivo di cui si cercherebbe invano di fare l’inventario degli articoli”²⁹.

Allo stesso tempo, la mediazione è penetrata nella legislazione e ad essa si fa riferimento nell’ambito delle istituzioni e delle politiche pubbliche. Negli ultimi decenni le istituzioni pubbliche, infatti, sono state interessate dal fenomeno della mediazione sotto diversi profili. In alcuni casi l’amministrazione ha assunto il ruolo di mediatore, istituendo apposite strutture ed erogando servizi di mediazione, o ha promosso attraverso la formazione degli operatori esperienze di mediazione. In altri casi il metodo della mediazione è stato utilizzato per risolvere i

²⁸ J. Maïla, *Lo spirito della mediazione*, cit.

²⁹ J. Maïla, *Lo spirito della mediazione*, cit.

conflitti dei cittadini-utenti con l'amministrazione. Si tratta di fenomeni spesso semplicisticamente ricondotti tutti all'area della mediazione³⁰.

4.2. Per un fondamento costituzionale della mediazione

La scaturigine sociale della mediazione non impedisce di rinvenire nella Costituzione le sue radici, le fondamenta che ne legittimano l'operatività nella comunità politica e nell'ordinamento giuridico. La mediazione, come esperienza capace di costruire legami tra le persone, esprime quella carica di socialità che trova nella Costituzione il momento di sintesi.

La mediazione tende a pacificare, a garantire la pace sociale, bisogno alla base di ogni processo costituzionale. Le persone che sperimentano la mediazione concorrono a realizzare un interesse condiviso dalla collettività, non semplicemente circoscritto alle due parti in conflitto. La conciliazione raggiunta non esaurisce, infatti, i suoi effetti tra le parti, ma li riversa sulla collettività, contribuendo alla coesione e alla integrazione sociale.

La mediazione, ponendo al centro dell'esperienza umana la persona, contribuisce a promuovere la dignità della persona (artt. 2 e 3 Cost.), e al contempo concorre all'ammissione e all'assunzione di responsabilità, secondo la logica dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.).

La mediazione risponde, altresì, ad una esigenza di giustizia (art. 3 Cost.), rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e il corretto svolgimento dei rapporti sociali. La mediazione offre, inoltre, l'occasione alle persone, sia come singoli che associati, di svolgere un'attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma, Cost.). È la società nelle sue molteplici espressioni che si impegna a soddisfare un bisogno delle persone, e a prospettare una nuova dimensione della cittadinanza. Attraverso la mediazione le persone contribuiscono all'edificazione della democrazia partecipativa e non interamente demandata alle istituzioni. Queste sono chiamate a promuovere e supportare le esperienze di mediazione. Ma al contempo questa attività di sostegno non può trasformarsi in un tentativo di giuridicizzazione della pratica della mediazione, fino ad arrivare ad una sostituzione delle istituzioni pubbliche alle iniziative sociali.

La pratica di mediazione contribuisce, dunque, ad edificare e mantenere una "democrazia responsabile e partecipata" e a rinsaldare la prospettiva relazionale sottesa all'architettura costituzionale. Pertanto, essa può fornire l'occasione per maturare capacità da applicare sia nei diversi contesti sociali e relazionali sia in specifiche esperienze partecipative.

4.3. La mediazione linguistico- culturale

La nostra attenzione è innanzitutto rivolta alla dimensione sociale e culturale della mediazione. La mediazione linguistico- culturale è una pratica che prevede l'impegno di personale straniero nei settori sia pubblici che privati per agevolare l'integrazione da parte di stranieri immigrati. Molteplici sono le finalità che possono perseguirsi attraverso le pratiche di mediazione linguistico-culturale: facilitare la comunicazione tra gli appartenenti a minoranze linguistico-culturali e le istituzioni, permettendo la reciproca comprensione dei codici culturali, favorire lo scambio e la trasformazione dei costumi e la costruzione di nuove norme sociali,

³⁰ Si vedano M.P. Chiti, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.* 2000, 1; G. Della Cananea, *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.* 2001, 743; S. Cadeddu, *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie fra erogatori e utenti di servizi pubblici*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.* 2001, 679; A. Pajno, *Amministrazione giustiziale*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 2000.

nonché sostenere l'inserimento e i processi d'integrazione della popolazione immigrata, le condizioni di pari accesso ai servizi e il godimento dei diritti di cittadinanza.

La necessità di utilizzare mediatori interculturali nelle amministrazioni pubbliche italiane è stata riconosciuta dal decreto legislativo n. 286 del 1998, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione. In particolare, è stato disposto che lo Stato, le regioni, le province e i comuni - nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine - favoriscono la realizzazione di convenzioni con associazioni di privati per l'impiego all'interno delle proprie strutture di stranieri in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi (art. 42, comma 1, lett. d), decreto legislativo n. 286 del 1998).

Obiettivo quest'ultimo che può essere perseguito anche attraverso la diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana in particolare riguardante i loro diritti e i loro doveri, le diverse opportunità di integrazione e crescita personale e comunitaria offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo, nonché alle possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine (art. 42, comma 1, lett. b), decreto legislativo n. 286 del 1998), nonché attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale e di prevenzione di comportamenti discriminatori, destinati agli operatori degli organi e uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con stranieri o che esercitano competenze rilevanti in materia di immigrazione (art. 42, comma 1, lett. e), decreto legislativo n. 286 del 1998).

Si tratta di scelte che dovrebbero allo stesso tempo impedire la nascita o la prosecuzione di comportamenti discriminatori (art. 44, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998).

Questo quadro giuridico ha favorito la realizzazione di interventi interculturali nell'ambito di rilevanti servizi pubblici e all'interno delle amministrazioni pubbliche. Si è proceduto, infatti, all'inserimento dei mediatori nelle scuole, negli ospedali, nei servizi sociali, nelle strutture psichiatriche, nei tribunali, negli istituti penitenziari, nelle questure, nelle prefetture, nei centri di accoglienza per immigrati, nei Comuni.

4.4. La mediazione linguistico- culturale nella scuola

Finalizzato alla facilitazione del percorso di integrazione scolastica e sociale dei bambini e adolescenti stranieri è l'impiego dei mediatori linguistico –culturali in ambito scolastico³¹. La comunità scolastica, che dovrebbe accogliere le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza, è chiamata a promuovere e diffondere iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni, che possono essere realizzate, sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri e con le organizzazioni di volontariato (art. 38, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998).

³¹ Sulla figura professionale del mediatore culturale si veda il documento "Riconoscimento della figura professionale del Mediatore interculturale" della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dell'8 aprile 2009. Di recente la Corte costituzionale con la sentenza n. 131 del 15 aprile 2010 ha dichiarato incostituzionale la legge regionale del Lazio 24 dicembre 2008, n. 26 (Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare) che ha disciplinato le figure del mediatore familiare e del coordinatore per la mediazione familiare.

Il legislatore statale, oltre a sancire il carattere universale del servizio scolastico, prescrivendo l'obbligo scolastico per tutti i minori stranieri presenti sul territorio italiano, ha sottolineato che l'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana, opportunità già anticipata dalla legge n. 148 del 1990 di riforma dell'ordinamento della scuola elementare e ribadita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, che ha previsto la possibilità di avvalersi nei rapporti con le famiglie dell'opera di mediatori culturali qualificati (art. 45, commi 4 e 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999).

La normativa statale si è, inoltre, preoccupata di introdurre misure finalizzate a rimuovere le barriere linguistico –culturali degli adulti migranti. Sin dalla legge n. 943 del 1986, al fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, è stato previsto che le regioni possono promuovere appositi corsi di lingua e cultura italiana (art. 9, commi 2 e 4, legge n. 943 del 1986). Successivamente il decreto legislativo n. 286 del 1998 ha ribadito l'impegno delle regioni a promuovere, anche attraverso gli enti locali, programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche mediante corsi effettuati presso le scuole superiori o istituti universitari (art. 38, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998). Interventi che si affiancano alle attività di integrazione svolte nei centri di accoglienza per gli immigrati (art. 40, commi 2 e 3, decreto legislativo n. 286 del 1998). Anche le istituzioni scolastiche sono coinvolte nella diffusione della mediazione linguistico- culturale per gli stranieri adulti. Sono chiamate, anche sulla base di convenzioni con le regioni e gli enti locali, a promuovere, tra l'altro, l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie e la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti (art. 38, comma 5, decreto legislativo n. 286 del 1998).

La strategia prospettata è, dunque, quella di azioni concertate tra le istituzioni scolastiche e le autonomie locali e di un inserimento degli interventi di integrazione per gli stranieri adulti nell'ambito del più generale sistema dell'istruzione³².

Se la scuola oggi ha smesso di essere considerata esclusivamente come l'istituzione deputata a diffondere l'alfabetizzazione, al contempo essa si presenta come una comunità nella quale rivivono le tensioni e i conflitti che attraversano la società³³. Pertanto, diventa necessario promuovere al suo interno comportamenti responsabili di cittadinanza partecipativa ed attiva, diffondere la cultura dell'incontro, del rispetto, dell'accettazione e della solidarietà. Si tratta di interventi che potrebbero costituire oggetto di una "educazione alla mediazione", finalizzata non solo ad orientare i giovani verso atteggiamenti conciliativi e partecipativi, ma rivolta anche agli adulti migranti che vivono nel territorio³⁴.

³² Sul punto si vedano le circolari del Ministero dell'Istruzione n. 301 del 1981 e n. 24 del 2006, nonché la direttiva n. 202 del 2000. Sul tema della mediazione interculturale in ambito scolastico si vedano la circolare ministeriale n. 205 del 1990, "*La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale*", che descrive i mediatori di madrelingua come utili per agevolare la comunicazione, favorire i rapporti scuola-famiglia, valorizzare la lingua e la cultura d'origine, nonché il decreto ministeriale n. 21 del 2000, "*Iniziativa di formazione e aggiornamento*", che nelle linee prioritarie di intervento, indica la necessità della formazione dei mediatori linguistici nonché della formazione dei docenti delle scuole inserite in aree a forte processo migratorio. Si legga, inoltre, il documento dell'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, "*La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*", del 2007.

³³ Cfr. G. M. Sabatino – A. Salvati, *Il contributo all'inclusione della scuola italiana*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009.

³⁴ Impegnate a promuovere l'integrazione linguistico-culturale dei migranti sono anche alcune realtà associative private. Una esperienza significativa è stata avviata nel 1982 dalla Comunità di Sant'Egidio con "La scuola di italiano". L'iniziativa è presente in diverse città italiane (Roma, Milano, Novara, Genova, Firenze, Livorno, Napoli) e in alcuni paesi europei (Germania e Belgio). La scuola è riconosciuta come scuola di lingua italiana dal Ministero dell'Istruzione ai sensi della legge n. 1636 del 1940.

5. Le esperienze regionali

5.1. L'integrazione dei cittadini stranieri

I diversi strumenti, innanzi illustrati, volti a rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena ed effettiva partecipazione delle persone ai processi decisionali pubblici sono stati fatti oggetto di alcuni interventi legislativi regionali concernenti sia le politiche di integrazione dei cittadini stranieri immigrati, sia i sistemi educativi di istruzione e formazione.

A tal proposito rileviamo una crescente attenzione del legislatore per l'introduzione e la diffusione di percorsi soprattutto scolastici finalizzati ad acquisire consapevolezza dei diritti e dei doveri e ad individuare spazi per un loro esercizio. Si tratta di percorsi formativi rivolti anche agli stranieri e ai migranti come di recente proposto dalla legge regionale del Lazio n. 10 del 2008 contenente "disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati". La legge regionale prevede interventi ed iniziative al fine, tra l'altro, di "rimuovere ogni forma di discriminazione che non consenta una concreta partecipazione alla vita pubblica a livello locale", di "assicurare ai giovani immigrati di seconda generazione percorsi di integrazione adeguati alle dinamiche di interazione fra culture diverse", nonché di "assicurare ai cittadini stranieri immigrati fin dal raggiungimento della maggiore età, l'informazione e l'educazione all'acquisizione della cittadinanza italiana".

La legge regionale del Lazio impegna, inoltre, la regione, in collaborazione con le altre amministrazioni statali e locali, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, a promuovere iniziative nell'ambito del sistema scolastico che favoriscano tra l'altro la conoscenza dell'ordinamento italiano e delle sue istituzioni nazionali e regionali, l'educazione interculturale, soprattutto per i giovani immigrati di seconda generazione fino al ventiseiesimo anno di età, nonché l'apprendimento dell'educazione civica, con particolare riferimento all'informazione sulla legislazione in materia di cittadinanza e al significato connesso all'acquisizione della cittadinanza medesima.

Questi interventi educativi sono previsti insieme ad ulteriori azioni volte a rendere effettiva l'integrazione dei cittadini stranieri. Innanzitutto ai comuni è riconosciuta la possibilità di svolgere, in forma singola o associata, servizi di mediazione linguistico-culturale, nonché attività di sensibilizzazione sui temi del dialogo interculturale. A sua volta la regione, per facilitare l'accesso ai servizi pubblici da parte dei cittadini stranieri immigrati, si impegna a promuovere e sostenere l'impiego di mediatori interculturali professionali, nonché a svolgere interventi informativi destinati ai cittadini stranieri immigrati ed attività di mediazione interculturale in campo socio-sanitario.

Interventi quest'ultimi accompagnati da un lato dall'istituzione delle assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio provinciale, finalizzate a favorire forme istituzionali organizzate di rappresentanza e di piena ed attiva partecipazione, e dall'altro dalla previsione di una "clausola valutativa" in base alla quale la giunta regionale, con cadenza triennale, deve presentare una relazione al consiglio regionale sull'attuazione della legge e sui risultati ottenuti che indichi in particolare gli interventi attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio regionale.

Si tratta di un modello di regolazione in parte anticipato dalla legge regionale della Liguria n. 7 del 2007 recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati" che include tra gli obiettivi da perseguire la valorizzazione della

consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato, nonché la promozione della partecipazione alla vita pubblica locale.

La legge ligure prevede, in particolare, che le province e i comuni non solo promuovano ed attuino, nell'ambito delle proprie competenze ed in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione, interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti dei cittadini stranieri immigrati, con particolare riguardo "alla partecipazione alla vita pubblica locale", ma anche a favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale ed istituzionale dei cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti e residenti nella regione.

Obiettivi da realizzare secondo il disegno del legislatore regionale attraverso servizi di mediazione linguistico-culturale, iniziative in ambito scolastico volte all'accoglienza, azioni finalizzate all'educazione interculturale, iniziative dirette a migliorare il processo di integrazione e formazione alla cittadinanza.

La medesima attenzione per la mediazione culturale si rinviene nella legge provinciale di Trento n. 5 del 2006 sul "sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino" e nel successivo "regolamento per l'inserimento e l'integrazione degli studenti stranieri nel sistema educativo provinciale" che fa ampio ricorso per l'attuazione degli interventi e delle attività di integrazione degli studenti stranieri e delle loro famiglie nel contesto scolastico e formativo, ad una molteplicità di risorse professionali quali il referente per le iniziative interculturali, il facilitatore linguistico e il mediatore interculturale.

5.2. Il nuovo approccio securitario

La disciplina degli strumenti dedicati all'integrazione e alla cittadinanza è stata interessata dall'approccio securitario ai temi dell'immigrazione emerso nella recente legislazione regionale sui sistemi integrati di sicurezza territoriale.

Le scelte regionali muovono dall'inserimento del rispetto delle norme della convivenza civile tra i fattori che concorrono alla garanzia della sicurezza del territorio e delle comunità locali. Secondo questa prospettiva le iniziative finalizzate all'apprendimento e alla sperimentazione della cittadinanza sono considerate strumentali per il governo della sicurezza locale.

La legge regione dell'Umbria n. 12 del 2002, recante "politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini", tra gli interventi volti a migliorare la sicurezza delle comunità locali annovera lo sviluppo delle attività di prevenzione e di mediazione dei conflitti sociali e culturali; le iniziative scolastiche tese, alla promozione di momenti didattici ed educativi, finalizzati alla conoscenza e all'approfondimento della legislazione relativa agli obblighi, ai diritti e ai doveri dei cittadini; nonché l'opera di informazione, che gli enti locali anche in collaborazione con soggetti pubblici o privati, pongono in essere presso le diverse comunità immigrate, riguardo alla conoscenza delle norme del nostro ordinamento giuridico, contenuti quest'ultimi, insieme alla all'educazione alla cittadinanza, demandati ai patti locali per la sicurezza integrata dalla legge regionale del Piemonte n. 23 del 2007 riguardante "disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata"

Approccio seguito anche dalla legge regionale delle Marche n. 11 del 2002 sul "sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità" che fa espressamente riferimento alla promozione nelle scuole di iniziative finalizzate allo sviluppo della coscienza civile, costituzionale e democratica, alla coscienza e al rispetto delle diversità, così come la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2003 recante la "disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza" che nel definire priorità e indirizzi vi

ricomprende l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità, impegno quest'ultimo ribadito anche dalla legge regionale del Piemonte n. 23 del 2007.

La legge regionale della Lombardia n. 4 del 2003 di “riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana” si limita, invece, ad includere tra le attività di prevenzione sociale genericamente le politiche di prevenzione del disagio sociale, di accoglienza, di solidarietà, di inclusione sociale, attraverso la promozione dei diritti di cittadinanza e di pari opportunità, mentre la legge regionale della Calabria n. 5 del 2007 riguardante la “promozione del sistema integrato di sicurezza” si affida alle politiche di riduzione del danno e di mediazione culturale e sociale, alla promozione di attività di animazione culturale in zone a rischio, allo sviluppo di attività volte all'integrazione nella comunità locale dei cittadini immigrati e ad ogni altra azione finalizzata a ridurre l'allarme sociale, il numero delle vittime di reato, la criminalità, la devianza e gli atti incivili.

La previsione di interventi concernenti l'“educazione alla convivenza nel rispetto della legalità” ricorre, sin dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2000, anche nell'ambito degli istituti negoziali sulla sicurezza locale sottoscritti nell'ultimo decennio dallo Stato e dagli enti territoriali, ed in particolare a partire dal 2007 con l'adozione della legge n. 296 del 2006, che ha introdotto la possibilità per le regioni ed enti locali di contribuire, anche finanziariamente, alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini³⁵.

I “patti per la sicurezza” individuano, tra l'altro, programmi diretti a sensibilizzare la popolazione giovanile alla legalità, attraverso la collaborazione dei servizi sociali e dei dirigenti scolastici. Quest'ultimi insieme agli insegnanti sono partecipi di progetti di sensibilizzazione alla legalità e di prevenzione rispetto a comportamenti devianti, in considerazione del fatto che le scuole sono osservatori privilegiati dei disagi giovanili, ma al contempo aree a rischio. Alcuni progetti non si limitano a prevedere il controllo delle zone ad alta frequentazione minorile e a realizzare campagne di sensibilizzazione rivolte ai giovani, ma li coinvolgono in prima persona.

Gli interventi a sfondo sociale previsti nei patti comprendono anche progetti finalizzati all'integrazione dei migranti, attraverso politiche abitative, l'inserimento nel mondo del lavoro e l'integrazione con le comunità locali. Inoltre, in molte realtà locali sono previsti progetti diretti a promuovere un maggior rispetto della legalità e del senso civico.

Tuttavia, la poca chiarezza con cui vengono spesso indicate le modalità di intervento e le limitate ed incerte risorse economiche stanziare per realizzarli confermano la rilevanza secondaria tributata agli interventi a carattere sociale rispetto a quelli volti alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Più in generale emerge un nuovo ruolo delle comunità locali nell'attivazione di politiche di prevenzione e di contrasto all'esclusione sociale quale fattore causale della criminalità. A livello locale si manifesta l'intimo legame tra sicurezza e valori fondamentali: la sicurezza riguarda l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti e concorre a promuovere la condivisione dei valori su cui poggia l'identità civica della comunità. Le comunità locali sono, dunque, chiamate a sperimentare nuove forme di “prevenzione sociale” che vanno dalla riqualificazione urbana all'assistenza degli emarginati, dall'educazione civica alla mediazione dei conflitti.

La direzione suggerita dai patti è quella di affrontare la “questione sicurezza” in una prospettiva più ampia rispetto al tradizionale approccio di ordine pubblico. La sicurezza riguarda più in generale la qualità della vita: migliori servizi sociali, progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri delitti, programmi di

³⁵Ci sia consentito rinviare a V. Antonelli, *L'esperienza dei “Patti per la sicurezza” nel triennio 2008 – 2009*, in *La Sicurezza Urbana*, Alessandro Pajno (a cura di), Rimini, 2010 (in corso di pubblicazione).

risanamento del degrado urbano, piani di contenimento delle aree di emarginazione, nuove prospettive di educazione e promozione sociale e culturale. In questa prospettiva si collocano le esperienze locali degli “assistenti civici” presenti in molti comuni, ed utilizzati fin dal 2001 a Bologna, dove il loro impiego è stato poi disciplinato dalla legge regionale dell’Emilia Romagna n. 23 del 2003, che ha previsto l’utilizzazione di associazioni di volontariato per assicurare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l’educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l’integrazione e l’inclusione sociale.

L’inquadramento nella materia della sicurezza degli interventi diretti all’integrazione degli immigrati trova una recente conferma anche a livello statale nella legge n. 94 del 2009. Sotto l’epigrafe della “sicurezza pubblica” il legislatore ha ricondotto molteplici disposizioni che riguardano la materia dell’immigrazione sotto il profilo sia penale che amministrativo. Si tratta di una scelta che desta perplessità: essa testimonia un approccio securitario alle politiche dell’accoglienza e dell’integrazione, seconda la oramai superata logica del Testo Unico delle Leggi di pubblica Sicurezza, dal quale era stata, espunta sin dal 1989, la disciplina dell’immigrazione.

Il legislatore se da un lato prevede che il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento di un *test* di conoscenza della lingua italiana, dall’altro, nel novellare il decreto legislativo n. 286 del 1998, definisce il processo di integrazione come “quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”.

Nell’ambito di questo processo la legge n. 94 del 2009 introduce lo strumento dell’accordo di integrazione, che deve essere obbligatoriamente sottoscritto dallo straniero per il rilascio del permesso di soggiorno. È una sorta di “permesso a punti”, articolato su crediti, conseguibili per specifici obiettivi di integrazione in tutto l’arco temporale di validità del titolo di soggiorno. La perdita integrale dei crediti comporta la revoca del titolo di soggiorno e l’espulsione dello straniero ad opera del questore, con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Si corre in tal modo il rischio di piegare i percorsi di integrazione ad una logica sanzionatoria.

5.3. L’occasione mancata: la legislazione regionale sulla partecipazione

Adeguate attenzione non è riposta dall’ordinamento per i peculiari percorsi formativi che devono accompagnare i processi partecipativi. L’introduzione di una specifica formazione alla partecipazione ai processi decisionali pubblici spetta al legislatore regionale della Toscana che nell’adottare la legge regionale n. 69 del 2007 recante “norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, si è preoccupato di prevedere delle attività di formazione a supporto dei processi partecipativi, finalizzate alla promozione della cultura civica e della partecipazione specialmente tra le nuove generazioni e della cultura della partecipazione all’interno dell’amministrazione regionale e locale e la diffusione della conoscenza delle tecniche partecipative. Si tratta di attività formative dirette agli amministratori pubblici e ai dipendenti degli enti locali, ma anche a giovani, a associazioni, esperti ed operatori locali, a dirigenti scolastici e insegnanti e a studenti.

Emerge, dunque, la necessità non solo di assicurare una formazione ai soggetti partecipanti, ma anche formare “esperti” in partecipazione o “facilitatori” della partecipazione, capaci di supportare e governare i processi partecipativi, nonché formare gli attori pubblici a

comprendere le potenzialità della democrazia partecipativa, che quei processi hanno avviato o di cui sono i destinatari finali³⁶.

Esigenza non rilanciata dalla recente legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 2010 contenente "norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", che si è limitata a prevedere la possibilità di svolgere un'attività di mediazione tra cittadini partecipanti e l'ente pubblico interessato, finalizzata alla promozione dei progetti di partecipazione, in particolare nei casi in cui il progetto sia di notevole rilievo.

6. Considerazioni conclusive

La riflessione sin qui condotta ha inteso analizzare alcune misure che dovrebbero contribuire a rimuovere alcuni ostacoli che rischiano di rendere inefficaci i processi partecipativi e che riguardano di frequente i canali utilizzati, le informazioni disponibili e la formazione dei soggetti coinvolti. È evidente che la qualità della partecipazione³⁷ dipende dalle caratteristiche degli strumenti impiegati, dalla quantità ed accessibilità dei documenti e delle informazioni, dalle capacità cognitive, argomentative e relazionali dei partecipanti. Ai quali bisogna spesso sommare anche la insufficiente motivazione e formazione degli attori pubblici, che o non riconoscono il valore delle forme di democrazia partecipativa, o lo rifiutano a favore dei tradizionali istituti di rappresentanza.

Si tratta di considerazioni che ricorrono anche quando le pratiche partecipative sono veicolate attraverso il canale telematico. In tal caso bisogna non solo assicurare l'accesso allo strumento e la relativa alfabetizzazione, ma formare alla e-democracy. Inoltre, non bisogna trascurare il fatto che l'utilizzazione (o la preferenza) di un unico canale comunicativo-partecipativo può risolversi in un fattore di esclusione: la democrazia partecipativa necessita di una pluralità di soluzioni tecnologiche ed organizzative che garantiscano la più ampia apertura e partecipazione.

Diventa, inoltre, sempre più evidente come la non-inclusione comporti, oltre ad una perdita di qualità dei processi partecipativi, veri e propri costi economici, legati ai conflitti che ne derivano e alla natura parziale del risultato finale³⁸.

Se questi sono gli aspetti problematici che possono condizionare l'effettività e la qualità della democrazia partecipativa, altri rilevanti temi si stagliano sullo sfondo della nostra riflessione.

La formazione dei migranti volta alla condivisione dei valori fondanti della comunità che li accoglie spinge ad interrogarsi sulla possibilità di individuare un patrimonio comune nella Carta costituzionale³⁹.

³⁶ U. Alleghetti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 29, sottolinea "l'esigenza che lo stesso svolgimento della pratica partecipativa sia assistito dall'apporto tecnico di chi è esperto delle metodologie della partecipazione: esigenza verificata anch'essa dalla pratica e che sta dando ormai luogo, anche in Italia, al delinearsi di nuove figure professionali, non tutte equivalenti, non tutte precisamente definite, variamente denominate – facilitatori, mediatori, accompagnatori, animatori sociali -: fenomeno certo prezioso, anche se non privo di alcuni rischi". Per l'esperienza concreta realizzata dal Comune di Modena si veda *A Modena corso per "facilitatori"*, in www.labsus.org, 2010.

³⁷ Si legga A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 22.

³⁸ Concorde A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 21.

³⁹ V. Onida, *Relazione introduttiva*, al convegno "Lo statuto costituzionale del non cittadino", Cagliari 16 - 17 ottobre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, afferma che "Statuto costituzionale del cittadino e statuto costituzionale del non cittadino rappresentano, in definitiva, le polarità di un rapporto di contrapposizione che finisce per contraddire la linea di sviluppo del costituzionalismo. Questo, se resta fedele alla sua ispirazione primigenia e alla sua funzione storica, non può non muovere, sulla base dei fondamenti costituiti dal valore della

Una prima risposta a questo interrogativo può essere fornita dalla lettura in chiave “universalistica” dell’idea di cittadinanza sottesa alla Costituzione, che sembra individuare nei diritti fondamentali, con la loro natura plurale, un luogo di composizione della diversità, e il meccanismo per costruire una comune identità costituzionale. Si tratta di una lettura condivisa dalla Corte costituzionale quando include i non-cittadini in quella “comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza”⁴⁰.

Inoltre, la riflessione sulla democrazia partecipativa induce a ripensare il ruolo dei tradizionali protagonisti della democrazia rappresentativa e diffusa⁴¹, quali i sindacati e i partiti politici. Se queste formazioni hanno finito per smarrire nel tempo la funzione di agenzie formative, oggi potrebbero affrontare la sfida della formazione alla democrazia partecipativa. Tuttavia, è possibile individuare un ostacolo su questa strada nella reciproca contrapposizione delle organizzazioni che sostengono la partecipazione rispetto ai tradizionali canali della partecipazione rappresentativa e diretta. Si tratta di un percorso già intrapreso da altre realtà comunitarie come la scuola e l’associazionismo, alle quali vanno aggiunte le espressioni della sussidiarietà orizzontale, che attraverso la dimensione formativa e pedagogica della democrazia partecipativa tentano di riaffermare la propria vocazione pluralista, democratica e partecipativa. Al contempo non va sottovalutata la possibile non-inclusione che può derivare da un eccessivo protagonismo delle organizzazioni rispetto alla partecipazione individuale⁴².

I nuovi strumenti di partecipazione tentano, oramai da tempo, di rivificare le dinamiche democratiche delle comunità locali. Le autonomie territoriali costituiscono, difatti, un significativo ambito esperienziale per i processi partecipativi, sostenuti sempre più spesso da pratiche di mediazione, che hanno anticipato le scelte deilegislatori statale e regionali.

Negli enti locali non solo sono attivi servizi di mediazione linguistica e culturale per l’accesso ai diversi servizi pubblici o vengono offerti veri e propri servizi di mediazione per la soluzione di contenziosi legati alla convivenza urbana (quali ad esempio liti fra condomini, fra vicini di casa), ma si è provveduto ad integrare la mediazione (non solo culturale) in processi di partecipazione diretta dei cittadini alle politiche locali⁴³.

È il caso di percorsi partecipati nei quali il confronto con i cittadini singoli ed organizzati permette di superare la conflittualità sociale e di raccogliere proposte utili alla definizione delle scelte progettuali finali, nonché all’attuazione degli interventi, ad esempio nei casi di

dignità umana e dall’affermazione dei diritti inviolabili della persona, verso un orizzonte in cui quella contrapposizione si riduce e si ricompone”.

⁴⁰ Corte costituzionale, 18 maggio 1999, n. 172. Una “cittadinanza costituzionale” è prospettata da G. Arena, *Immigrazione e cittadinanza*, cit., 13, il quale sostiene che “nella cittadinanza costituzionale rientrano senz’altro [...] i diritti civili ed i diritti sociali, dando vita a sfere minori di cittadinanza, rappresentate dalla cittadinanza sociale, da quella civile, nonché dalla cittadinanza amministrativa per quanto attiene ai rapporti degli stranieri con la pubblica amministrazione. Rimane fuori dalla cittadinanza costituzionale la categoria dei diritti politici”.

⁴¹ Sui rapporti tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa si leggano R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., 5 e ss.; E. Fagotto, *Le basi della democrazia deliberativa*, in www.labsusu.org, 2009. Per un’analisi degli istituti di democrazia deliberativa si veda G. Bosetti – S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cos’è*, Roma, 2004.

⁴² Cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 25.

⁴³ Si legga M. Giovannini, *La conciliazione stragiudiziale nel quadro delle tutele alternative in ambito locale*, in *Le Regioni*, 2003, 787 e ss.

riqualificazione edilizia ed urbanistica, e può concretizzarsi anche nell'attivazione di tavoli istituzionali di mediazione e di concertazione.

Si apre la strada per mutare in "fondamentale" il carattere "libero" di questo tipo di funzione svolta dall'ente locale. Si tratta, infatti, di esperienze dirette a favorire la ricostruzione del senso di appartenenza al territorio in cui si vive o si opera attraverso lo stimolo alla discussione e al confronto per risolvere i problemi, la ricostruzione della comunicazione tra i gruppi sociali, la mediazione dei conflitti esistenti ed il superamento della visione esclusiva degli interessi "di parte" per arrivare alla determinazione di un "interesse comune".