

**LA DEMOCRAZIA
DELIBERATIVA**

*Teoria e prassi della partecipazione popolare
alle scelte di governo al tempo della crisi
della politica, dei partiti e delle istituzioni*

di
Giuseppe Marchionna

Fondazione Giacomo Brodolini
00185 Roma - Via Solferino, 32
tel. 0644249625 fax 0644249565
info@fondazionebrodolini.it
www.fondazionebrodolini.it

Prima edizione: Roma, Novembre 2016
Stampato in Italia

Come ordinare le pubblicazioni della Fondazione Giacomo Brodolini
Per ordinare le pubblicazioni si prega di mandare una mail all'indirizzo
info@fondazionebrodolini.it.

ISBN 9788895380391

Tutti i diritti riservati

**LA DEMOCRAZIA
DELIBERATIVA**

*Teoria e prassi della partecipazione popolare
alle scelte di governo al tempo della crisi
della politica, dei partiti e delle istituzioni*

di

Giuseppe Marchionna

Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini

Curatrice Anna Maria Simonazzi

La collana *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini* presenta i risultati delle attività di ricerca della Fondazione e approfondimenti sui temi che nel tempo sono diventati il centro della sua attività culturale: occupazione, sviluppo locale, valutazione di politiche pubbliche, politiche sociali, pari opportunità, storia.

Comitato editoriale

Filippo Abramo

Presidente di Federmanagement, federazione italiana di associazioni di manager ed esperti di professione che operano all'interno di ogni tipo di organizzazione complessa in ogni campo funzionale, è un esperto di gestione di risorse umane.

Eddy Adams

Si occupa di politiche pubbliche come consulente e saggista indipendente. I suoi ambiti di intervento sono lo sviluppo economico, la rigenerazione urbana, l'impresa, le competenze, la formazione e l'inclusione.

Tine Andersen

Analista politica, consulente e formatrice sui temi del mercato del lavoro e dell'educazione, lavora per il Danish Technological Institute Centre for Policy and Business Analysis.

Massimo Baldini

Professore associato di Economia pubblica presso il Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia, è specializzato nei temi della povertà, valutazione delle politiche pubbliche, tassazione e sistemi di welfare.

Fabrizio Barbiero

Dirigente del Dipartimento Fondi Strutturali Europei e Sviluppo Economico del Comune di Torino. Gestisce servizi per le PMI e servizi innovativi di marketing territoriale in aree urbane depresse.

Cari Caldwell

Direttrice di Future Considerations, gruppo di consulenza con base a Londra, ha più di 15 anni di esperienza nell'aiutare le persone e le organizzazioni a dare alla luce tutto il loro potenziale.

Bruno Calvetta

Manager esperto nella gestione di strutture sanitarie pubbliche. È stato Direttore Generale regionale del Dipartimento del Lavoro, Politiche della Famiglia, Formazione Professionale, Cooperazione e Volontariato. È docente universitario a contratto presso il Politecnico di Milano, la LUISS "Guido Carli" di Roma, l'Università "Magna Graecia" di Catanzaro e l'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

Maria Caprile

Sociologa, è a capo delle attività di ricerca di NOTUS, un'organizzazione no profit spagnola che si occupa di ricerca sociale applicata. Ha una lunga

esperienza nella ricerca comparativa sui temi del mercato del lavoro e parità di genere.

Giorgio Centurelli

Esperto nei temi della programmazione, gestione, controllo e valutazione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali. Autore di numerosi articoli e saggi sui temi delle politiche per lo sviluppo. È anche membro della Commissione Credito al Consumo e Microcredito e dell'Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito.

Emma Clarence

Analista politica per il Programma LEED dell'OECD che ha sede presso il Centro per lo Sviluppo Locale di Trento. Lavora nell'area dell'innovazione sociale, e nello specifico si occupa di inclusione sociale e del ruolo dell'economia sociale.

Niall Crowley

Esperto indipendente sui temi dell'uguaglianza. Ha collaborato in diverse iniziative europee sia a livello europeo che nazionale. In Irlanda è stato Garante per le Pari Opportunità.

Miquel de Paladella

Economista con un'ampia esperienza internazionale nei temi dello sviluppo e imprenditore sociale esperto in organizzazioni internazionali. È cofondatore di 1x1microcredit, Presidente di ACAF e membro del board di Grup33.

Michele Faioli

Professore di Diritto del Lavoro presso l'Università di Roma Tor Vergata. È esperto di relazioni industriali e diritto comparato europeo, è il coordinatore scientifico del progetto su TTIP della

Fondazione Giacomo Brodolini e cocoordinatore della Scuola Europea di Relazioni Industriali (SERI).

Giuseppe Fiorani

Professore a contratto presso il Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Ricercatore esperto nei temi dei fondi strutturali e occupazione, è il responsabile per la valutazione delle politiche per l'impiego italiane per conto dell'Osservatorio europeo sull'occupazione.

Elvira González

Economista specializzata in occupazione, coesione sociale e politiche di genere, dirige il gruppo di economisti del Centro per gli studi economici Tomillo in Spagna. È membro spagnolo del Network di ricerca sul mercato del lavoro SYSDM e del Network europeo per il genere, l'occupazione e l'inclusione sociale ENEGE.

Alberto Masetti-Zannini

Presidente e fondatore di Impact Hub Milano, coordinatore delle attività internazionali e delle relazioni esterne, è anche coordinatore del Cluster Unione europea del Network internazionale di Impact Hub.

Andrew McCoshan

Consulente e ricercatore indipendente, professore associato presso l'Accademia di Alta Formazione britannica, esperto ECVET per il Regno Unito e membro del gruppo di ricerca della task force britannica su educazione e datori di lavoro, ha un'esperienza di lungo corso su educazione, formazione e occupazione.

Fabrizio Montanari

Professore Associato di Organizzazione Aziendale presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, dove è responsabile scientifico dell'Unità di ricerca OPERA del Centro di ricerca GIUnO, specializzata nello studio delle industrie creative e social media.

Alessandro Paparelli

Capo delle Risorse umane e organizzazione del lavoro per la Salvatore Ferragamo in Asia, fa base a Hong Kong, è editorialista per il Gruppo 24 ORE e autore di diversi libri, inclusi due testi su innovazione ed etica in Cina pubblicati dall'editore Hoepli, Milano.

Vito Peragine

Professore di Scienza delle Finanze presso l'Università di Bari. Le sue aree di specializzazione sono l'economia pubblica, e più specificamente l'analisi distributiva, le politiche sociali, l'economia della formazione e del mercato del lavoro.

Michele Raitano

Ricercatore in Politica economica presso la Sapienza Università di Roma. I suoi principali interessi di ricerca sono: welfare state, politiche sociali, mercato del lavoro e redistribuzione, capitale umano ed educazione.

Giacomo Silvestri

Dirige l'organizzazione generale e i cambiamenti organizzativi presso Generali. È responsabile della pianificazione della governance globale e dell'organizzazione del lavoro, delle

strategie di gestione e motivazione della forza lavoro e della pianificazione e gestione dei cambiamenti.

Pietro Tagliatesta

Attualmente lavora per la Direzione Generale per l'inclusione sociale del Ministero del Lavoro italiano. È un esperto in programmazione, implementazione e valutazione di politiche europee e nazionali. Precedentemente ha lavorato come esperto nazionale presso la Direzione Generale per l'Occupazione della Commissione europea dove si è occupato di fondi strutturali e della strategia Europa 2020.

Eckhard Voss

È uno dei fondatori, ricercatori esperti e consulente per gli affari europei per la Wilke, Maack e Partner di Amburgo. Durante la sua carriera ha sviluppato una profonda conoscenza delle relazioni industriali, del dialogo sociale e degli sviluppi del mercato del lavoro in contesto internazionale.

Charlotte Wolff-Bye

Vice-presidente, responsabile per la strategia e politica di sostenibilità presso Statoil. Esperta in strategie di responsabilità d'impresa, con un approccio orientato alla buona governance, al coinvolgimento degli stakeholders, ai diritti umani e alla trasparenza, nel corso della sua carriera ha lavorato con diverse imprese internazionali. Contribuisce al lavoro della Fondazione Giacomo Brodolini in maniera indipendente e a titolo personale.

La misura dell'intelligenza è data dalla
capacità di cambiare quando è necessario

Albert Einstein

Indice

Introduzione 11

CAPITOLO 1

L'evoluzione della cultura politica ed istituzionale in Italia 17

1. La crisi dei partiti e il cambiamento della cultura politica 17
2. Le difficoltà della democrazia rappresentativa e le istanze di partecipazione popolare 23
3. Oltre la democrazia rappresentativa. I tre profili di democrazia in gioco: diretta, partecipativa e deliberativa 26
4. La prospettiva di una governance partecipativo-deliberativa 33
5. Teorie, prassi e contraddizioni della democrazia diretta e partecipativa in Italia: il caso del Movimento 5 Stelle 45

CAPITOLO 2

Le principali tecniche della democrazia deliberativa 53

1. Le nuove esperienze partecipative nelle democrazie moderne 53
2. La partecipazione popolare nelle varie concezioni di democrazia 56
3. Le caratteristiche del paradigma deliberativo 60
4. I principali metodi di coinvolgimento dei cittadini 68
 - 4.1 *Il sondaggio deliberativo (Deliberative Polling)* 69
 - 4.2 *Le Giurie di Cittadini (Citizens' Juries)* 71
 - 4.3 *Le Conferenze di Consenso (Consensus Conference)* 72
 - 4.4 *Town Meetings del 73I secolo* 73
 - 4.5 *I bilanci partecipativi* 74
 - 4.6 *Community Dialogues* 74
 - 4.7 *Consensus Building* 75
 - 4.8 *Open Space Technology* 76
 - 4.9 *Appreciative Inquiry* 76
 - 4.10 *Raccomandazione dei cittadini (Planungszellen)* 77
 - 4.11 *Commissione di Cittadini (Citizens' Panel)* 78
 - 4.12 *I Wisdom Council* 78
 - 4.13 *Scenario Workshop* 79
 - 4.14 *World Cafe* 80
 - 4.15 *Conferenze sul Futuro* 80
5. La deliberazione e la costruzione delle politiche pubbliche 81

CAPITOLO 3

Verso una nuova governance del territorio **87**

1. Democrazia deliberativa ed innovazione istituzionale 87
2. Le arene deliberative come strumento di innovazione istituzionale 92
3. Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche 97
 - 3.1 *I temi e la definizione dell'Agenda* 98
 - 3.2 *L'individuazione dei partecipanti* 100
 - 3.3 *Le strutture e le metodologie della partecipazione* 102
 - 3.4 *Gli effetti dei processi partecipativi sulle decisioni delle istituzioni e sui partecipanti stessi* 104
4. La valutazione della qualità dei processi deliberativi 105
5. La partecipazione come presupposto di una nuova governance 110

CAPITOLO 4

Il ruolo delle nuove tecnologie innovative nella democrazia deliberativa **115**

1. Partecipazione e governance: il ruolo delle nuove tecnologie 115
2. Le sfide dell'E-Democracy 125
3. I nuovi strumenti di E-Democracy: una piattaforma tecnologica per la facilitazione della partecipazione popolare 133

CAPITOLO 5

Le esperienze di riferimento della democrazia deliberativa **139**

1. Le leggi regionali sulla partecipazione della Regione Toscana 139
2. Regione Emilia-Romagna: la legge regionale 3/2010 e le Linee Guida per la progettazione di percorsi di partecipazione 161
3. Alcune esperienze significative sviluppate in Italia 179
 - 3.1 *Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento* 179
 - 3.2 *Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica* 186
 - 3.3 *Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite* 193

Conclusioni **203**

Bibliografia **205**

L'Autore **215**

INTRODUZIONE

La premessa comune a molti interventi dedicati al tema della partecipazione democratica alle scelte di governo segnala un quadro di difficoltà omogeneo a tutte le democrazie occidentali.

Tali criticità trovano in Italia una declinazione particolare, frutto delle peculiarità e delle contraddizioni tipiche del percorso di democratizzazione della società italiana moderna.

La fine della rigida distinzione tra Est comunista e Occidente liberal-democratico - unita alla crisi istituzionale vissuta dall'Italia nell'ultimo decennio del secolo scorso - ha favorito il tramonto delle tradizionali ideologie, allentando i vincoli dell'appartenenza su cui si era basata per cinquanta anni ogni forma di partecipazione alla vita pubblica.

Erano stati proprio quei vincoli ideologici, insieme alla simmetrica organizzazione di una capillare sovrastruttura clientelare, ad aver storicamente consentito per quasi mezzo secolo la cristallizzazione del sistema politico italiano in una "democrazia bloccata", nella quale era stata sostanzialmente inibita ogni logica di alternanza tra partiti o schieramenti di diversa ispirazione.

Crollato quell'anomalo sistema partitocratico che, pur tra mille contraddizioni, aveva governato la lunga transizione del Paese - pilotando il difficile passaggio da una monarchia compromessa con il fascismo ad una repubblica democratica di stampo europeo - è venuto meno il collante sociale del Paese, che ha liberato la naturale propensione al funzionalismo egocentrico dei singoli individui, facendo tornare a galla il sostrato più profondo della cultura politica italiana: quello intriso di ribellismo anarchico, di malcontento populista, di dissenso rancoroso.

La fine delle ideologie e delle appartenenze ha quindi favorito la prepotente riemersione del mai sopito *particolare*¹, che si esprime politicamente nel trasformismo, nell'opportunismo e nel clientelismo.

1. Luca Raffini, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, Cires, Firenze, 2011.

L'incedere impetuoso di questo multiforme fenomeno sociale in atto in Italia da oltre un ventennio è lungi dall'essere in qualche modo bloccato.

Di più, il suo progressivo furore segnala in modo inconfutabile da un lato le gravissime insufficienze della classe politica e dall'altro l'eterea impalpabilità strutturale di un ceto produttivo molto lontano dal potersi definire prolifico, efficiente e dinamico.

In sostanza, lo stesso anomalo intreccio di pulsioni populiste e di tentazioni trasformiste che - alla fine del XX secolo - ha "spinto" per affossare i grandi partiti di massa, non è ancora oggi in grado di indicare una visione unitaria del Paese, dettandone contestualmente nuove regole ed inediti strumenti di convivenza democratica.

Il crollo dei grandi partiti che in qualche maniera fungevano da collante ideologico e sociale di una nazione che pure era promiscua, qualunquista e populista, non è stato sostituito da niente che riuscisse a mantenere, in qualche modo, il senso di appartenenza ad una "comunità politica".

Ed è proprio l'assenza di questo senso di appartenenza collettiva che sta determinando lo *sfarinamento*² dell'assetto politico-istituzionale del Paese.

In tutto questo è lampante la mancanza di un consenso di fondo, di una morale civica, di un minimo comune denominatore che possa far sentire gli italiani membri di una comunità politica.

È indubbio che la crisi dei partiti e la sostanziale delegittimazione del ceto politico abbiano aperto la strada alla costruzione di una fase politica nuova fondata - più che sullo sviluppo di nuovi soggetti politici - su una nuova configurazione dei rapporti tra cittadini ed istituzioni, sull'individuazione di innovative forme della rappresentanza, sulla riconsiderazione degli stessi processi di legittimazione del ceto politico.

Al tempo stesso, però, tale crisi ha riproposto la *vexata quaestio* dell'intrinseca fragilità della pratica democratica in Italia, al punto che alla scomparsa dei grandi partiti di massa ha fatto da contraltare la nascita di partiti regionalisti, populistici e personalisti, che stanno ancora caratterizzando la traiettoria della cosiddetta "seconda repubblica", lasciando a tutt'oggi irrisolte ed indefinite sia le ipotesi di inediti assetti politici e istituzionali, che una nuova configurazione della struttura dei partiti.

L'oggettiva debolezza dei nuovi soggetti politici collettivi sta progressivamente determinando la percezione di un crescente svuotamento della politica, di cui il de-

2. Antonio Floridia, *Il cambiamento delle culture politiche in Italia*, «Cambio», Anno IV, Numero 8 dicembre 2014.

clino della partecipazione sembra costituire il naturale corollario di una più generale depoliticizzazione della società.

L'orizzonte sociale e politico degli individui si sta progressivamente ritirando nella sfera privata. I partiti stanno perdendo sempre più la loro funzione di raccordo tra cittadini ed istituzioni e soffrono di una grave crisi di consenso e di partecipazione che si riflette in un crescente distacco dei cittadini dalle istituzioni, di cui si registra il costante indebolimento di legittimità e capacità di governo.

In questo scenario critico, alcuni avanzano una diagnosi preoccupata sulla "crisi sistemica della democrazia", vagheggiando come risposta il "ritorno al popolo", all'interno di una visione della democrazia che si appella al recupero di un ruolo diretto ed immediato dei cittadini, inteso come riscatto di una "sovranità popolare" oggi depredata.

All'opposto, la stessa lettura della crisi come crisi di "governabilità", come impotenza delle istituzioni democratiche ad offrire risposte efficaci e rapide alla nuova complessità sociale, incoraggia in altri un disegno di ulteriore accentramento dei poteri, tipica di una "illusione decisionista" con cui tentare di neutralizzare le interminabili, e spesso inconcludenti, mediazioni delle tradizionali forme della rappresentanza politica.

In questa dicotomia, sembra sfuggire ai più il vero quesito che incombe sul futuro della democrazia: quale interpretazione è possibile immaginare per il sistema di democrazia rappresentativa che ad oggi resta l'unico orizzonte possibile entro cui può essere difeso e sviluppato il senso più profondo della democrazia occidentale?

Innanzitutto è necessario sottolineare che non è affatto scontato che il minor tasso di partecipazione al voto, il crollo delle iscrizioni a partiti e sindacati e anche l'atteggiamento critico nei confronti delle istituzioni significhino necessariamente una minore partecipazione dei cittadini.

In realtà, tali fenomeni possono anche segnalare uno spostamento dei loro interessi, delle loro inclinazioni e delle loro attenzioni verso nuovi contesti e nuove modalità di partecipazione.

Non è certo un caso, infatti, che - pur in un contesto così critico - vari movimenti e comitati spontanei riescano ad intercettare le istanze partecipative, soprattutto giovanili, a scapito dei soggetti politici tradizionali.

Appare evidente che il *cittadino critico*³, finalmente liberato dalle ideologie e per niente indulgente verso l'autorità costituita, espliciti la sua adesione ai valori de-

3. Pippa Norris (a cura di), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

mocratici soprattutto attraverso il suo dissenso, in modo particolare quando ritiene che la politica istituzionale sia autoreferenziale e non rappresenti i reali bisogni dei cittadini.

Del resto, l'enorme disponibilità di informazioni attingibili in Rete e il conseguente aumento delle risorse cognitive e culturali dei cittadini definiscono nuovi paradigmi di partecipazione alla vita pubblica, recidendo definitivamente il cordone ombelicale con le vecchie liturgie dei partiti di massa.

In questo senso è quindi più corretto riferirsi ad una crisi della "politica istituzionale", piuttosto che ad una crisi della politica *tout court*. Crisi della politica istituzionale determinata da una condizione di *sfasamento culturale*⁴ che è figlia dell'incapacità comunicativa e di interazione tra mondi ormai abituati a parlare lingue tra loro troppo diverse, come lo sono quelle del circuito istituzionale (vita dei partiti, confronto politico, lessico istituzionale), in rapporto al mondo dell'impegno sociale e della solidarietà civica.

In definitiva, la crisi della politica istituzionale

*"ricomprende, ad un tempo, la crisi di rappresentazione, come crisi della vita pubblica, la crisi del sistema rappresentativo, ossia di quell'assetto di collegamento stabile tra cittadini e governanti che ha provocato una crisi del parlamento e dei partiti, e la crisi di rappresentatività, ossia di corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati, che determina apatia e astensionismo elettorale"*⁵.

Nella più intima coscienza dell'opinione pubblica italiana, il crescente divario che si registra tra i bisogni e gli interessi dei cittadini da un lato e le dinamiche autoreferenziali di riproduzione delle *élite* al potere dall'altro, ha ingenerato e moltiplicato un crescente sentimento antipolitico che può essere definito in generale come un atteggiamento critico nei confronti della politica come rappresentazione istituzionale del governo della società.

In questo quadro, appare abbastanza naturale che l'antipolitica si nutra dell'idea che vi sia un divorzio, ormai insanabile, tra i problemi, i bisogni e le richieste dei cittadini e le dinamiche autoreferenziali dei partiti e dei rappresentanti eletti, vale a dire tra la quotidianità della vita sociale e le dinamiche del sistema politico, che svuota di significato il principio di rappresentanza.

4. Brian Loader, *Young Citizens in the Digital Age: Political Engagement, Young People and New Media*, Routledge, London-New York, .2007.

5. Rossana Sampugnaro, *Prove di democrazia partecipativa. I cantieri di Rita Borsellino*, Bonanno editore, Acireale-Roma, 2011.

Le articolazioni di questo sentimento possono assumere forme passive o attive. Nel primo caso esso dà luogo ad aperte manifestazioni di apatia, disinteresse e qualunquismo. Nel secondo caso - lungi dall'affermare un rifiuto della politica *tout court*, ma piuttosto di un particolare assetto della politica, dei suoi attori e delle sue modalità – lo stesso assume un connotato antipartitico, contrapponendo alle degenerazioni del sistema politico un'ideale di impegno civile più autentico.

A partire da queste brevi considerazioni, si definisce l'urgenza di una profonda riflessione sulle risposte da fornire ai più evidenti deficit democratici che caratterizzano la vita pubblica italiana, nella consapevolezza che la principale priorità sia rappresentata dalla costruzione di un inedito modello di partecipazione dei cittadini ai processi di *decision making*, che si ponga l'obiettivo di colmare l'abisso che attualmente separa i cittadini dalle istituzioni, minando alla base il concetto di rappresentanza politica.

CAPITOLO 1

L'evoluzione della cultura politica ed istituzionale in Italia

1. La crisi dei partiti e il cambiamento della cultura politica

La storia sociale dell'Italia postbellica sottolinea il ruolo “ipertrofico” svolto dai partiti nell'organizzazione della società civile. Essi hanno organizzato un'ampia gamma di forme di partecipazione politica, che si è radicata nella società non solo attraverso la classica forma-partito ma si è anche articolata in una serie di associazioni e movimenti collaterali che hanno avviluppato completamente la variegata composizione sociale dell'Italia che ripartiva dopo la guerra.

Partendo da questa impostazione, i sindacati dei lavoratori, le cooperative dei piccoli imprenditori, le principali associazioni produttive dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura, gli stessi enti culturali e sportivi hanno rappresentato al meglio l'espressione diretta di quel “collateralismo” politico imperniato sul modello del grande partito di massa.

In forza di quella grande capacità di radicamento orizzontale, i partiti hanno svolto per oltre cinquanta anni il ruolo di principali produttori e fornitori delle risorse cognitive e simboliche, attraverso cui i cittadini hanno letto e vissuto il proprio rapporto con le istituzioni, particolarmente con quelle locali.

In quella fase sono stati i partiti - direttamente o tramite le strutture collaterali - a sollecitare la partecipazione, alimentando incessantemente una cultura e un “senso di comunità” che si è evoluto in impegno civico e coscienza etica della democrazia, che hanno rappresentato i valori universalmente condivisi e socialmente apprezzati dell'epoca.

Insomma nell'Italia della prima repubblica, i partiti sono stati il ‘*motore immobile*’⁶ di una comunicazione circolare tra cittadini, ambito pubblico ed istituzioni

6. Nel pensiero di Aristotele il *motore immobile* è un concetto che rappresenta la causa fondamentale del divenire dell'universo.

attraverso la quale essi sono riusciti per decenni a mediare, articolare e strutturare le domande sociali che salivano dal popolo, riuscendo in questo ad orientare e governare la complessità di una società che cresceva, seppur tumultuosamente e disordinatamente.

Quella attività ha rappresentato anche una straordinaria occasione di selezione e formazione di un ceto politico che - per essere piena espressione di quel protagonismo sociale - concepiva la propria idea di politica e il proprio ruolo di “*rappresentante del popolo*”⁷ all’interno di una profonda dimensione partecipativa della politica.

Partendo dalla storia e dal ruolo delle organizzazioni partitiche in Italia, può apparire complicato descrivere la traiettoria che ha condotto quegli stessi partiti politici dall’essere protagonisti fondamentali della vita democratica del Paese, a diventare oggi organizzazioni chiuse ed autoreferenziali, la cui esistenza sembra costituire ormai più un vincolo che una risorsa.

Il processo di mutazione genetica da partiti di massa - ancorati ad un’ideologia e ad una forte base di riferimento - a partiti “*pigliatutto*”⁸, che si rivolgono cioè indifferentemente a tutti i cittadini, si è realizzato all’interno dell’evoluzione del loro modello organizzativo verso la forma del “partito leggero”.

Se i partiti di massa erano stati agenti di socializzazione, costruttori di identità e strumenti di integrazione, il “partito pigliatutto” non si identifica più con uno specifico segmento della società ma si predispone a competere per il voto di tutti i cittadini. In realtà, questo cambiamento di prospettiva è stato determinato dagli innumerevoli processi di mutamento sociale che si sono susseguiti nella società civile, rappresentati dal crollo delle ideologie, dalla tendenza all’atomizzazione, dalla crescente complessità sociale, dalla riduzione del voto di appartenenza e dalla tendenziale affermazione del voto di opinione.

Strutturandosi come concorrenti all’interno del medesimo “mercato politico”, i partiti sono stati costretti a vivere supinamente una progressiva diminuzione degli iscritti, dei quadri intermedi e dei militanti, fino al punto che lo stesso partito ha finito per coincidere con il leader, in un’affermazione di rapporto diretto con gli elettori tramite i mass media.

Tutto questo ha indubbiamente alterato il ruolo dei partiti intesi come strumento di mediazione e di raccordo tra cittadini, società ed istituzioni, ponendo il pro-

7. Antonio Florida, *Il cambiamento delle culture politiche in Italia*, op. cit.

8. Otto Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell’Europa occidentale*, in Giordano Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1979.

blema di una evidente ambiguità del loro ruolo sociale derivante da una sorta di “occupazione indebita” degli enti istituzionali.

In sostanza, a fronte dell’indebolimento del proprio radicamento nella società, il primo obiettivo funzionale alla sopravvivenza dei partiti è di fatto diventato la gestione del potere, allentando i vincoli etici peculiari dell’originario fine di governare le trasformazioni della società. Compiendo questa metamorfosi, i partiti non sono più riusciti ad assolvere pienamente alla loro funzione di anello di congiunzione tra cittadini, società e istituzioni, di aggregazione e filtro delle domande sociali e della loro trasformazione in un disegno organico di rappresentanza, ponendosi ancor meno come spazio di discussione aperta ai cittadini⁹.

Si è quindi creata una crepa tra cittadini e istituzioni politiche, che viene quotidianamente allargata dalle pulsioni populiste e antipolitiche che puntano a colmare l’evidente deficit di rappresentanza affermando la novità della propria presenza.

Populismo e antipolitica tentano di colmare il vuoto di rappresentatività offrendo ai cittadini l’illusione di un ritorno alla politica, riorganizzando i circuiti della rappresentanza con simulacri di partecipazione, ma contribuendo nei fatti ad aggravare lo scenario post-democratico¹⁰, definito da un indebolimento della presenza dei partiti nella società e del loro appiattimento sul versante istituzionale, dall’erosione dei legami dei vertici con la base, dall’aumento delle relazioni opache tra leader politici e potentati economici, dalla disaffezione politica dei cittadini.

È quindi evidente che una società complessa e differenziata, incapace di offrire strumenti collettivi di integrazione politica, si espone al rischio di un’atomizzazione sociale, così come consentendo l’accesso all’arena politica solo a chi è capace di autorappresentarsi, e quindi a una minoranza dei cittadini, tende a diventare una società democraticamente povera.

In questo senso non si può non condividere l’affermazione di Lorenzo Viviani:

“Una società di questo tipo non fa a meno della politica, ma richiede alla politica stessa una nuova capacità di rappresentanza collettiva. Una democrazia esposta alla polverizzazione degli intermediari tradizionali non può, infatti, che difettare di forme di aggregazione e di rappresentanza degli interessi, di culture politiche, di organizzazioni territoriali di partecipazione, della formazione e del ricambio della classe dirigente. Nonostante il lamento della crisi, ancora nessuno ha dimostrato come è possibile il funzionamento di una democrazia senza i partiti. Affermazione che non equivale

9. Alessandro Pizzorno, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *La storia dell’Europa contemporanea*, Einaudi, Torino, 1996.

10. Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

al dato per cui la democrazia deve essere 'dei partiti', e la partecipazione unicamente strutturata 'dai partiti'. La sfera pubblica riaperta, sia nelle dinamiche di accesso verticale alla sfera decisionale, sia in quelle orizzontali di partecipazione politica, si è arricchita, anche in Italia, di nuove forme e contenuti dell'agire collettivo. Tuttavia, perché continua a crescere il dato della sfiducia nei confronti dei partiti? In Italia, come nel resto delle democrazie europee, la crisi dei partiti porta con sé il paradosso di soggetti al contempo troppo deboli nella società e troppo forti nelle attribuzioni di potere. E al tempo stesso si chiede non solo la democrazia dei partiti, ma la democrazia nei partiti¹¹.

Di fatto, l'allentamento della funzione di mediazione tra società ed istituzioni ha alimentato in gran parte del ceto politico - e ancor di più in quello amministrativo impegnato nelle istituzioni locali - una specie di tentazione leaderistica e decisionista con la quale supplire alla carenza di strumenti di mediazione e di confronto con la società civile.

Molti *policy-makers* hanno smarrito la cognizione di un principio fondativo della politica democratica, che consiste nel fatto che i cittadini hanno bisogno di essere informati e persuasi della bontà di una decisione. E che di conseguenza una decisione efficace deve essere necessariamente costruita, discussa e condivisa con tutti coloro che da essa verranno interessati.

In verità, appare appannato anche un altro elementare principio, magari impalpabile empiricamente, ma ben presente, oggettivo e finanche decisivo nella realizzazione delle politiche pubbliche, che si definisce consenso, o anche legittimazione, ossia riconoscimento e accettazione sociale delle decisioni assunte dalle istituzioni.

Sarebbe sbagliato indugiare unicamente sullo stereotipo di una "classe politica" autoreferenziale, che non si pone il problema del consenso e delle "fonti" della propria legittimità. Non è di questo che si tratta.

In realtà, anche le interpretazioni del ruolo di governo risentono fortemente del problema dei canali interrotti, opachi e ostruiti tra governanti e governati. Il vero problema sta nella reiterata insistenza sulla dimensione personalizzata della leadership, costruita cioè più con i meccanismi del comando gerarchico e dei "messaggi" lanciati all'opinione pubblica, piuttosto che con la faticosa ricostruzione di relazioni e mediazioni sociali.

Invece, l'alternativa esiste ed ipotizza una risposta che valorizza una concezione

11. Luca Raffini, Lorenzo Viviani, *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, SMP Società Mutamento Politica, 1/2011.

della rappresentanza come processo politico che si fonda su un' *interazione propriamente deliberativa tra istituzioni e sfera pubblica*¹².

Nonostante questa praticabile alternativa, nel circuito delle classi dirigenti politico-istituzionali permane il clima di aperta ostilità, di diffidenza o di indifferenza verso i meccanismi di partecipazione popolare alle scelte di governo. Ciò rappresenta un segno evidente del persistere della visione egemone del "governare", quella che si ispira ad una logica "decisionistica" e ad un'interpretazione personalizzata della leadership, che confida in un consenso prodotto e riprodotto attraverso canali sostanzialmente plebiscitari.

Questa "cultura politica", che alimenta l'idea che i politici hanno di se stessi come "decisori", segna una radicale soluzione di continuità con il passato, con quel modello che presupponeva un'elevata qualità della democrazia e si fondava su una forte dimensione partecipativa. Tuttavia, come dimostrano le vicende politiche ed elettorali, non è poi così scontato che si riveli "vincente", o che non prelude a reazioni ed effetti imprevisi.

Se un tessuto civico e associativo non trova gli strumenti di un dialogo con le istituzioni, apre la via del conflitto, che può trovare poi anche canali elettorali di espressione, come mostrano i numerosi casi di "liste civiche" che hanno conquistato varie amministrazioni locali.

In questo quadro contraddittorio, resta decisiva per il futuro la capacità strategica degli attori politici, la loro volontà di innovazione, la loro abilità a strutturare idee e conoscenze con le quali interpretare e guidare i processi in atto. Tutto questo comporta, come punto critico e dirimente, un inedito ruolo dei partiti e della loro funzione democratica. Un ruolo tanto più essenziale, quanto più impellenti sono le trasformazioni che richiedono alla politica una visione strategica e una capacità innovativa che, per la verità, appaiono oggi risorse piuttosto carenti ed inadeguate.

Se il modello del passato presupponeva un'elevata qualità della democrazia e si fondava su una forte dimensione partecipativa, oggi - in condizioni molto diverse - il compito della politica dovrebbe tornare ad essere quello di far sentire i cittadini, in forme molto diverse ed inedite, partecipi delle scelte che li coinvolgono, offrendo luoghi e strumenti per consentire l'espressione e la valorizzazione del loro potenziale di partecipazione attiva e critica. Ma tutto questo non appare possibile se i partiti non sapranno tornare ad essere fattori di innovazione.

12. Antonio Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2012.

Il capitale sociale da solo non può surrogare l'assenza di un "centro ordinatore" come il partito politico. Le tendenze in atto, infatti, restituiscono l'idea di un tessuto partecipativo imponente, ma sempre più frammentato e auto-referente.

Non è scontato che il partito politico possa tornare ad essere un centro ordinatore, ma è anche vero che le reti fiduciarie, senza interlocuzione con la politica, rischiano di frammentarsi e di chiudersi su se stesse. Così come è vero che il partito politico potrebbe anche proporsi, in forme rinnovate, non tanto di tornare ad essere il "perno", ma almeno lo "snodo" di una complessa rete di relazioni associative, una sorta di crocevia attraverso cui il tessuto associativo incontra il mondo della politica e delle istituzioni.¹³

È questo, forse, il passaggio più critico di questa riflessione: è possibile immaginare di contrastare i vistosi segnali di erosione e di logoramento nel rapporto fiduciario tra i cittadini e le istituzioni (anche quelle locali e regionali), e tra i cittadini e la politica, senza che i partiti ritornino ad esercitare una propria funzione, certo diversa da quella del passato, ma oggi, non meno di ieri, necessaria ad una buona qualità della democrazia?

E ancora: se non vi è una "cultura politica" che offra una cornice condivisa al cui interno si possa manifestare il conflitto politico, quali sono le forme di cultura politica con cui gli italiani pensano oggi di regolare il loro rapporto con la politica, il loro modo di essere "cittadini"?

Questi interrogativi pongono in modo radicale una questione a lungo sottaciuta che riguarda l'assenza di "un'etica della democrazia"¹⁴ nell'Italia odierna, cioè la mancanza di un nucleo di valori condivisi che accomuni segmenti diversi di cittadini che pure partono da diverse visioni del mondo.

In questa prospettiva, la nuova 'cultura politica' non potrà essere quindi solo quella espressa dai cittadini, ma dovrà realizzarsi nelle idee e negli strumenti di partecipazione politica e democratica che - acquisendo progressivamente sempre maggiori spazi nella prassi quotidiana delle istituzioni - potranno essere trasformati in "senso di comunità", testimoniando i valori della cultura politica di un popolo.

13. Fausto Anderlini, *Il partito liquido e la durezza del territorio*, in «Il Mulino», 2/2009.

14. Antonio Floridia, *Il cambiamento delle culture politiche in Italia*, op. cit.

2. Le difficoltà della democrazia rappresentativa e le istanze di partecipazione popolare

La prima risposta alla parabola declinante del rapporto cittadini-politica è consistita in una crescente volontà riformatrice da parte di partiti ed istituzioni, impegnati nella costruzione di nuovi canali di confronto, comunicazione e partecipazione in grado di indurre il corto circuito dell'antipolitica, riaffermando la centralità della "buona politica".

Gli strumenti utilizzati a tal proposito sono state le primarie a livello dei partiti ed una ampia gamma di strumenti di democrazia partecipativa a livello amministrativo.

Le prime hanno tentato di riassegnare ai cittadini la sovranità in merito alla selezione del ceto politico (sia per quanto riguarda le classi dirigenti dei partiti, che per la definizione delle candidature), mentre gli strumenti della democrazia partecipativa si sono posti l'obiettivo di aprire nuovi canali di coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle scelte amministrative, integrando quindi il principio della rappresentanza con forme di partecipazione diretta ai processi decisionali.

Appare piuttosto evidente che nessuno di questi strumenti, se non integrato in un disegno più ampio, può rappresentare una soluzione.

Le primarie si concentrano sulla scelta dei leader, più che sulla costruzione di un'agenda politica, riuscendo così solo a favorire una partecipazione individuale invece di quella collettiva, consentendo peraltro ai dirigenti di rafforzare il controllo sul partito attraverso l'ampio dispiegamento di pratiche di rafforzamento del proprio consenso personale.

Anche i processi di partecipazione amministrativa presentano questo duplice volto, in quanto la loro attivazione può certo favorire la costruzione del consenso sulle scelte di governo compiute dalle amministrazioni, ma possono anche consentire di arginare e contenere la partecipazione spontanea in forme maggiormente controllabili.

È quindi indubitabile che l'introduzione di questi processi, soprattutto nell'attuale fase politica, possa contribuire in maniera importante alla generazione di dinamiche virtuose, ma solo a condizione che gli stessi processi non siano caricati di finalità e di significati che non possono rispettare.

In particolare, i processi di partecipazione possono essere utili a creare canali di coinvolgimento verso le attività delle istituzioni; ad ampliare gli spazi di dibattito e di confronto tra i cittadini e tra questi e gli amministratori; ad intercettare le richieste e i bisogni dei "cittadini critici" e in generale dei cittadini impegnati in

forme di partecipazione dal basso; a ricreare la connessione tra governo istituzionale e politica dal basso, favorendo quindi le dinamiche virtuose di creazione di capitale sociale e di sviluppo di una cultura politica partecipativa.

Per questo si è fatta strada in anni recenti la consapevolezza della necessità - da parte delle istituzioni - di introdurre nuove forme di raccordo con i cittadini e la società civile, che possano compensare l'indebolimento delle funzioni tradizionalmente svolte dai partiti, creando nuovi canali di mediazione tra il ceto politico ed i soggetti collettivi che organizzano spontaneamente la partecipazione sociale e politica (associazioni, movimenti, comitati di quartiere).

Si sono sperimentati quindi strumenti innovativi che hanno attribuito agli amministratori locali un ruolo diverso rispetto a quello del decisore solitario, cercando di trasformarli in "registri" di inedite forme di "governance territoriale allargata"¹⁵, in linea con l'impulso dato dalla riforma dell'Articolo V della Costituzione, che ha posto una notevole enfasi sul principio di sussidiarietà, sia verticale (devoluzione di poteri verso i livelli amministrativi più vicini ai cittadini), sia orizzontale (favorendo un'amministrazione condivisa tra istituzioni, soggetti privati e terzo settore).

Il paradigma della governance indica uno spostamento della legittimità delle decisioni dall'input (una decisione è legittima perché il decisore politico è legittimato ad assumere la decisione), all'output (una decisione è legittima se è efficiente/efficace), dalle procedure ai risultati e, in definitiva, dalla legittimazione democratica dei decisori alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle singole decisioni¹⁶.

Nondimeno, il concetto di governance introduce un terzo tipo di legittimità, quella di tipo processuale, per il quale a determinare la legittimità delle decisioni contribuisce in modo risolutivo la qualità del processo, ovvero la sua inclusività e la sua qualità interattiva¹⁷.

All'interno di questo paradigma sembra schiudersi dunque la possibilità di una democrazia nella quale il principio della rappresentanza si arricchisce di nuove possibilità di coinvolgimento diretto di una pluralità di soggetti - dagli *stakeholder* ai cittadini comuni - che contribuiscono al governo della società attivandosi in forma

15. Luigi Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.

16. Lavinia Bifulco, *Gabbie di vetro*, Carocci, Roma, 2008.

17. Fritz Sharpf, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1999.

diretta e con modalità innovative in processi di *decision-making* allargati, interattivi ed orizzontali¹⁸.

Ciò comporta un mutamento radicale del ruolo e del funzionamento dei governi locali. Questi, secondo il principio della sussidiarietà verticale, sono oggi il terminale di prossimità di una governance multilivello, che a sua volta, secondo il principio della sussidiarietà orizzontale, coinvolge soggetti pubblici, privati e del terzo settore, aprendo la porta a una partecipazione diretta ai processi decisionali di tutti i soggetti interessati.

Gli esiti delle prime sperimentazioni implementate in Italia hanno tuttavia condotto a risultati limitati, sia sul piano della qualità e della quantità della partecipazione, quanto sul piano dell'impatto sul processo decisionale.

I nuovi strumenti di coinvolgimento e partecipazione non sono riusciti a discostarsi significativamente dai tradizionali strumenti di concertazione, essendosi rivolti prevalentemente alla partecipazione degli *stakeholder*. Il coinvolgimento è risultato estremamente selettivo, riuscendo ad intercettare i portatori di interesse ma non i cittadini comuni.

Con l'inizio del nuovo millennio si è avviata la fase di sperimentazione di nuovi strumenti di partecipazione finalizzati al coinvolgimento di un pubblico più ampio, quali le Agende 21 locali ed i Bilanci Partecipativi.

Nonostante l'entusiasmo che ha accompagnato questa fase di sperimentazione, gli esiti concreti delle esperienze avviate sono stati tuttavia deludenti. L'introduzione delle nuove pratiche partecipative non è riuscita nel realizzare l'ambizioso obiettivo di integrare i tradizionali canali della democrazia rappresentativa con le forme di democrazia partecipativa.

I principali elementi di debolezza emersi dalla prima fase di sperimentazione si sono chiaramente evidenziati:

- a) *rispetto ai partecipanti*: la capacità di coinvolgere solo una piccolissima minoranza della popolazione (generalmente attorno all'1%), solitamente già socialmente e politicamente attiva, accompagnata da un'evidente difficoltà ad attrarre le categorie tradizionalmente meno inclini ad esprimere pubblicamente la propria voce come donne, giovani, immigrati.
- b) *dal punto di vista della qualità dell'interazione*: la debolezza della strutturazione dei processi e delle tecniche di facilitazione ha finito per ricondurre l'esperienza ad una espressione di assemblearismo classico, nella quale i

18. Luca Raffini, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?* op. cit.

partecipanti più abituati a parlare in pubblico sono riusciti ad influenzare l'andamento delle discussioni. Gli esiti del processo sono stati determinati a seguito del tradizionale meccanismo del voto, cui hanno partecipato anche cittadini che non hanno preso parte alle assemblee, contribuendo così ulteriormente ad attenuare il principio della partecipazione diretta.

- c) *sul versante politico-amministrativo*: raramente l'apertura del canale partecipativo è stato frutto di un investimento condiviso da parte delle amministrazioni, e non di rado si sono verificati contrasti con forme di boicottaggio da parte di assessori, consiglieri, dirigenti, timorosi di subire una *diminutio* del proprio potere. L'incapacità di adeguare le strutture amministrative - sia sul piano procedurale, che su quello comunicativo - alle esigenze di un percorso di partecipazione che richiederebbe trasparenza, apertura, dialogo, definisce ancora la partecipazione come un'eccezione, piuttosto che una prassi consolidata.

In anni ancora più recenti è fiorita una nuova stagione di sperimentalismo, che cerca di dotarsi di strumenti ancora più raffinati, con l'ambizioso obiettivo di coniugare obiettivi che in molte occasioni sono sembrati porsi in contraddizione. Lo sforzo è mirato ad integrare i diversi modelli di partecipazione sinora sperimentati in un nuovo paradigma che possa garantire efficacia e legittimità delle decisioni, assicurando nel contempo inclusività e qualità dell'interazione tra cittadini ed amministrazioni.

3. Oltre la democrazia rappresentativa. I tre profili di democrazia in gioco: diretta, partecipativa e deliberativa

La "democrazia diretta" è un'idea di democrazia che evoca immediatamente l'immagine dell'antica *agorà* ateniese, nella quale il popolo (*démos*) si riuniva per prendere le decisioni, esercitando quindi il proprio potere (*cràtos*). Con essa si indica quindi una forma di esercizio diretto del potere e della sovranità da parte dei cittadini.

Nell'epoca moderna, forme di democrazia diretta sono tutte quelle procedure che implicano l'annullamento di ogni '*mediazione*' nell'esercizio del "potere del popolo", come nel caso del referendum che ne rappresenta il prototipo per eccellenza.

L'opposto concettuale della "democrazia diretta" è rappresentata dalla "democrazia rappresentativa", fondata sul ruolo e sulla funzione della '*rappresentanza*' degli interessi del popolo da parte degli eletti.

Nella visione “*dirrettistica*”¹⁹ della democrazia rappresentativa, appare inevitabile l’idea che ogni forma di rappresentanza politica conduca fatalmente alla separazione e al distacco degli eletti dal popolo. Questa considerazione ha alimentato in modo continuo la ricerca di contromisure e bilanciamenti alle caratteristiche di questo modello, che si sono principalmente espressi nei concetti di delega vincolata e funzionale.

L’espressione “democrazia partecipativa” nasce invece negli anni Sessanta del XX secolo. Essa si sviluppa in un modello di *participatory democracy*, che ha tratto ispirazione dai grandi movimenti giovanili di quel decennio, soprattutto dalla mobilitazione studentesca contro la guerra nel Vietnam.

Il tratto saliente di questo modello teorico è rappresentato dal rifiuto radicale della rappresentanza, di cui si sottolinea gli effetti perversi come l’indebolimento delle capacità politiche dei singoli individui e la conseguente induzione all’apatia e alla passività.

Per l’attenuazione di questi deleteri effetti della democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa esalta le virtù di una cittadinanza attiva, educata ed alimentata da forme dirette di *empowerment*²⁰.

L’esercizio, anche parziale, di questa diretta responsabilità di autonomia, autogoverno e autodeterminazione pone la “democrazia partecipativa” al centro di una visione del governo della cosa pubblica come espressione di “sovranità locale e comunitaria”, fondata sulla diretta partecipazione del cittadino alla formazione delle scelte collettive e sulla diffidenza e l’ostilità nei confronti di tutto ciò che appare specifico dei ceti politici, intellettuali ed economici.

La ripresa più recente dei movimenti che si richiamano ai principi della “democrazia partecipativa” si è prodotta sull’onda dei movimenti che si oppongono alla globalizzazione, che - rappresentando un processo planetario di interdipendenze economiche, sociali, culturali, politiche e tecnologiche - tende ad uniformare le culture e i costumi fino a pervenire alla formazione di un “*pensiero unico*”²¹.

19. Antonio Floridia, Rinaldo Vignati, *Deliberativa, diretta o partecipativa: quale democrazia per il Movimento 5 stelle?* Convegno annuale della Società italiana di scienza politica, Firenze, 2013.

20. Con il termine *empowerment* viene indicato un processo di crescita, sia dell’individuo che del gruppo, basato sull’incremento della stima di sé, dell’autoefficacia e dell’autodeterminazione per far emergere risorse latenti e portare l’individuo ad appropriarsi consapevolmente del suo potenziale.

21. Ignacio Ramonet: «Che cos’è il pensiero unico? È la trasposizione in termini ideologici, che si pretendono universali, degli interessi di un insieme di forze economiche, e specificamente di quelle del capitale internazionale.», *Le pensée unique, Le Monde diplomatique*, 1995.

Contro la filosofia del ‘pensiero unico’, occorre attivare un protagonismo sociale ‘dal basso’ e, in questo senso, la “democrazia partecipativa” può rappresentare lo strumento attraverso cui si può costruire un nuovo protagonismo sociale, critico ed antagonista. Di fatto, questa è la riproposizione del modello di un *empowerment* delle società locali, nel quale le comunità territoriali si possono autogovernare, attraverso forme ‘dirette’ di democrazia, riappropriandosi del proprio destino²².

Tuttavia, le più recenti elaborazioni dei nuovi modelli di “democrazia partecipativa” aspirano a proporre più specifiche forme di coesistenza o di complementarità con il paradigma della democrazia rappresentativa, inteso come modello nel quale i cittadini possono esercitare una qualche forma di “*pressione*”²³, o possono intervenire nei processi decisionali propri delle istituzioni locali²⁴.

La “democrazia deliberativa” è invece tutt’altra cosa. Si tratta di un termine che solo da qualche tempo è entrato nel dibattito politico e culturale più ampio, anche se in Italia non è ancora di uso comune.

Questa corrente del pensiero democratico contemporaneo, che sta vivendo un grande sviluppo, è ormai definibile come un campo teorico al cui interno convivono e si confrontano anche concezioni e teorie piuttosto diversificate, pur se è possibile trovare una definizione unificante, attraverso cui cogliere il tratto specifico e caratterizzante di questa concezione della democrazia.

Il punto cruciale è nella contrapposizione tra una concezione “aggregativa” del consenso (ovvero l’idea che le preferenze degli individui possano e debbano essere solo “contate”, assunte come “date” e come espressione “diretta” della loro volontà) e una concezione “trasformativa” e “discorsiva” della democrazia (ovvero, l’idea che le preferenze degli individui non sono “esogene”, ma possono formarsi e trasformarsi nel corso stesso di un processo e di una procedura deliberativa).²⁵

Una procedura deliberativa si fonda su una discussione pubblica tra soggetti adeguatamente informati, sullo scambio di ragioni e di argomenti, e può ambire ad ottenere un consenso razionale ad una soluzione condivisa, oppure produrre decisioni migliori. In realtà essa può anche limitarsi a circoscrivere le ragioni di un

22. Alberto Magnaghi, *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2010.

23. Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, “*Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*”, *Meridiana*, n.58/2007.

24. Umberto Allegretti, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

25. Antonio Floridia, Rinaldo Vignati, *Deliberativa, diretta o partecipativa: quale democrazia per il Movimento 5 stelle?*, op. cit.

disaccordo o di un conflitto, oppure renderlo produttivo, individuando possibili punti di equilibrio e di compromesso.

A partire da questo modello di procedura deliberativa, si sono poi creati, diffusi e sperimentati una grande varietà di modelli partecipativi che a questo ideale regolativo si sono ispirati.

“Partecipazione” è un termine che rappresenta molti possibili fenomeni: può essere distinta per la *sfera* in cui si esprime (politica, sociale, economica), oppure per le *forme* che assume. In termini generali è possibile collocare tali forme lungo un *continuum* che vede, da una parte, tutte le forme di una prassi sociale e politica conflittuale e antagonistica e, all'estremo opposto, tutte le forme di cooperazione solidale, le forme di auto-organizzazione della società civile attraverso cui gli individui affrontano problemi comuni o gestiscono beni comuni.

Tra questi due poli estremi, è possibile individuare una ricchissima e variegata serie di possibili forme ed espressioni di partecipazione che vanno dalla protesta alla denuncia, dal patrocinio alla rivendicazione, passando ovviamente per un numero imprecisato di ibridazioni e sovrapposizioni.²⁶

È all'interno di queste possibili forme ed espressioni partecipative che può essere ricercata una dimensione deliberativa, ovvero una partecipazione fondata sullo scambio argomentativo e sulla ricerca di soluzioni condivise, anche attraverso l'attivazione di meccanismi di apprendimento collettivo.

Per definire compiutamente il concetto di “democrazia deliberativa” è necessario chiarire, in via preliminare, la questione da un punto di vista terminologico, giacché:

“... il concetto di «deliberation» ha in inglese un significato diverso dall'italiano. I dizionari registrano con chiarezza che per un americano o un inglese la parola indica il processo attraverso il quale si esamina una questione, una proposta, un progetto e se ne ponderano con attenzione i vantaggi e gli svantaggi prima di prendere una decisione favorevole o contraria che sia. In italiano invece deliberazione indica l'atto di prendere una decisione dopo avere esaminato gli argomenti favorevoli e contrari”²⁷.

I teorici della democrazia deliberativa hanno scelto di usarlo “*nel senso originale conferitogli da Aristotele, che era quello di «scelta in seguito a giudizio»*”²⁸.

26. Francesco Raniolo, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2008.

27. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.

28. Gianfranco Pellegrino, *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in Bosetti - Maffettone, *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

Quando si parla di deliberazione ci si riferisce quindi ad un confronto nel quale gli individui parlano e ascoltano in sequenza prima di prendere una decisione collettiva. In sostanza essa può essere definita come “*una forma di discussione intesa a cambiare le preferenze sulla base delle quali le persone decidono come agire*”²⁹.

Il presupposto della democrazia deliberativa è quindi rappresentato dall’informazione e dalla competenza. In sostanza, se il popolo fosse informato quanto i suoi rappresentanti e dedicasse lo stesso tempo al dibattito politico, giungerebbe alle medesime conclusioni?

La democrazia deliberativa tenta di dare una risposta a questo quesito, tentando di sfuggire alla necessità di scegliere tra masse relativamente incompetenti ma eguali o *élites* politiche non eguali ma più competenti³⁰.

Un metodo molto fecondo per comprendere realmente cos’è la democrazia deliberativa, quali sono i suoi tratti salienti e quali invece non le appartengono, è costituito dall’analisi comparata.

Esistono sostanzialmente due tipi di democrazia, nettamente diversi tra loro: la democrazia della volontà e la democrazia della ragione. La prima è fondata sulla scelta e il suo aspetto strutturale fondamentale è il fatto che, a intervalli più o meno regolari, i cittadini si presentano alle urne e decidono, spinti da motivazioni più svariate, di eleggere o meno altri individui come loro rappresentanti.

La democrazia della ragione, invece, è un’idea più complessa e ambiziosa e la democrazia deliberativa appartiene proprio a questo secondo tipo, giacché si presenta come modello volto al superamento del concetto secondo cui la democrazia consiste nella mera aggregazione di preferenze attraverso delle elezioni periodiche.

L’idea di democrazia deliberativa nega che il nucleo del processo democratico sia costituito dalle elezioni poiché esclude in radice che l’interesse generale sia dato da una mera somma di preferenze precostituite. Essa si presenta piuttosto come un’alternativa o un completamento ai modelli classici di democrazia, aggiungendo il fondamentale momento della deliberazione, senza comunque cancellare necessariamente quello della votazione.

La deliberazione, dunque, ha un ruolo fondamentale soprattutto laddove sia necessario prendere decisioni in contesti in cui la politica ha perso la sua credibilità.

29. Adam Przeworski, *Deliberation and Ideological Domination*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

30. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven & London, 1991.

“Il concetto di democrazia deliberativa si basa sull’idea che la legittimazione di un ordinamento dipende dalla capacità dei cittadini di discutere gli affari pubblici e su una visione generale della società che attribuisce perciò grande peso alla loro dotazione di informazioni e argomenti, alla loro partecipazione alla vita politica e alla loro autonomia morale”³¹.

Quando i decisori pubblici sono percepiti come incapaci di formulare scelte per la collettività, quando essi non sono più riconosciuti come i soggetti legittimamente preposti a decidere della cosa pubblica, allora la deliberazione può essere utile poiché *“essa sostiene che la legittimità delle decisioni può aumentare se tali decisioni sono precedute da autentica deliberazione”³².*

In sostanza la deliberazione assume un ruolo fondamentale nel processo democratico, quando ci si trova di fronte al problema della “scarsità delle risorse”. Prendere decisioni in condizioni di scarsità può essere molto complesso, poiché non tutti i cittadini otterranno ciò che vogliono o ciò di cui hanno bisogno. Tuttavia, in questi casi la deliberazione può essere utile a rendere tali scelte più accettabili anche per coloro i quali riceveranno meno di quanto meritino.

La giustificazione morale non compensa i cittadini per le risorse materiali che non riceveranno però il processo deliberativo, la consapevolezza che ogni punto di vista è stato espresso e ascoltato, che la decisione è stata presa a seguito di un’attenta analisi della forza relativa di ciascun interesse politico in competizione, pone le persone in un atteggiamento molto diverso anche quando essi sono in disaccordo con la decisione in questione.³³

I teorici della democrazia deliberativa ritengono [...] che la deliberazione abbia una funzione maieutica e plastica capace di portare le opinioni irriflesse e individuali dei cittadini a mutare e a rivolgersi sempre più al bene comune e la possibilità di giungere a politiche giustificabili poiché attraverso il processo di «dare-avere» argomentazioni, tanto i cittadini quanto i loro rappresentanti possono imparare gli uni dagli altri, riconoscere i loro sbagli e sviluppare nuove visioni e nuove politiche più ampiamente legittime”³⁴.

31. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

32 Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1997.

33. Amy Gutmann e Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge & London, 1996.

34. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

Nella concezione liberale, l'obiettivo della democrazia consiste nell'aggregare le preferenze individuali in una scelta collettiva nel modo più efficiente ed equo possibile. L'esito di tale processo, se l'aggregazione funziona in modo adeguato, rifletterà un compromesso ottimale tra gli interessi dati.

Anche la prospettiva deliberativa parte dalla premessa che le preferenze politiche sono normalmente divergenti e che lo scopo delle istituzioni democratiche debba essere quello di risolvere tale conflitto. Ma rispetto ad una concezione della democrazia liberale caratterizzata dalla sola «forza dei numeri», nella dimensione deliberativa viene sottolineato il ruolo della discussione, con la quale le conclusioni sono raggiunte attraverso lo scambio di ragioni pro e contro in assenza di coercizione.

In questo senso, se la prospettiva aggregativa sottolinea l'importanza di dare il giusto peso alle differenti preferenze, quella deliberativa riconosce la capacità degli individui di essere convinti da argomentazioni razionali e di abbandonare interessi particolaristici alla luce di un interesse collettivo.

L'importante differenza tra queste due diverse concezioni di democrazia è espressa con una metafora da Jon Elster nel saggio “*The Market and the Forum*”³⁵ in cui spiega la diversa relazione che la democrazia deliberativa, ossia quella che egli definisce il “*modello della piazza*”, instaura tra il cittadino e la comunità politica, contrapposta al “*modello del mercato*”.

“Il mercato è il luogo dove i cittadini affluiscono per scambiare i propri beni utilizzando il denaro. Il tipo di transazione del mercato non è in alcun modo subordinato alla realizzazione di valori morali: gli unici standard che si devono rispettare sono quelli legati alla correttezza della transazione. Quando, inoltre, i cittadini partecipano agli scambi mercantili non desiderano realizzare una qualche forma di bene comune ma cercano solo di massimizzare le loro risorse di denaro e tempo acquisendo quanto essi reputano utile. Nella piazza invece si realizzano dei valori politici che non possono essere garantiti dalle transazioni economiche, appunto perché i cittadini frequentano quel luogo non allo scopo di realizzare affari più o meno convenienti ma per partecipare alle vicende pubbliche della comunità cui appartengono e per perseguire quell'idea di civismo la cui realizzazione è tipica delle relazioni politiche fra cittadini. La loro partecipazione alla piazza non è strumentale, come avviene nel mercato, ma è, piuttosto, il mezzo con il quale si prende coscienza di se stessi e degli altri e si impara ad esprimere i propri punti di vista e a comprendere quelli altrui”.

35. Jon Elster, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in James Bohman e William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op. cit.

Elster critica quindi l'assunto secondo il quale il risultato del meccanismo della scelta sociale porta necessariamente all'affermazione del bene comune, poiché le persone sono portate a scegliere in base ai propri interessi, come avviene nel "modello del mercato".

Il "modello della piazza", invece, comporta che le scelte operate dalla cittadinanza considerino anche gli effetti delle stesse sugli altri, sull'intera comunità, poiché il dibattito pubblico rende impossibile esprimere argomenti egoistici.

La volontà generale che emerge dalla piazza, allora, non è più solo la mera aggregazione di preferenze date, bensì "una volontà plasmata da una preoccupazione per il bene comune"³⁶.

4. La prospettiva di una governance partecipativo-deliberativa

Sulla scorta dei timidi esperimenti di partecipazione democratica al governo delle istituzioni sinora tentati e, soprattutto, dei risultati poco significativi sul piano del coinvolgimento dei cittadini che si sono ottenuti, si è avviata una riflessione sugli strumenti di "governance partecipativo-deliberativa"³⁷, per sottolineare la necessità di un radicale rinnovamento degli strumenti sinora adottati.

In questa nuova accezione, i principi chiave della governance (partenariato, sussidiarietà, orizzontalità) si incrociano con quelli della partecipazione e dell'*empowerment* dei cittadini, singoli ed associati, mentre l'obiettivo della massima inclusività si interseca con quello della qualità deliberativa dell'interazione, per sostenere l'ambizioso progetto di una "amministrazione a più voci"³⁸. Questo nuovo approccio prende le mosse dal principio che per governare società complesse siano necessarie forme concrete di coinvolgimento dei cittadini, e che per favorire una interazione positiva tra soggetti portatori di interessi, culture e valori diverse, siano necessari nuovi metodi di confronto.

Partendo dal presupposto che la "deliberazione" rappresenta un processo dibattimentale in cui ogni partecipante espone le proprie ragioni e ascolta quelle degli altri in condizioni di assoluta libertà ed uguaglianza, appare evidente che in una "situazione discorsiva ideale" non sono le pretese di potere o gli interessi di parte

36. *Ibidem*.

37. Luca Raffini, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, op. cit.

38. Luigi Bobbio, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

a determinare l'esito del confronto, ma “*la forza della migliore argomentazione*”³⁹. Dato per scontato che l'ideale deliberativo non può trovare applicazione nella politica reale, in cui le logiche prevalenti sono quelle del potere, della strumentalità, dello scontro tra interessi precostituiti e non conciliabili, l'obiettivo perseguito con questo approccio è quello di introdurre spazi reali di deliberazione, nei quali i partecipanti discutano apertamente tra di loro, formando una visione il più possibile completa del tema oggetto di discussione, della diversità di opzioni, interessi, conoscenze e punti di vista.

Tutto questo è finalizzato al superamento della tradizionale concezione della democrazia come un “gioco a somma zero” - nel quale tramite il meccanismo della maggioranza, tra due o più opzioni ne vince solo e sempre una - per affermare un “gioco a somma positiva”, nel quale invece l'esito del processo possa rappresentare una sintesi avanzata degli interessi e dei punti di vista in gioco.

In sostanza, facendo riferimento alle categorie concettuali proposte da Elster, si tratta di “integrare”, piuttosto che di “aggregare” gli interessi⁴⁰.

Le principali virtù che in letteratura sono solitamente associate ai processi partecipativo-deliberativi⁴¹ consistono in:

- 1) *Una virtù cognitiva*. La deliberazione pubblica consente una più ampia gamma di informazioni su cui fondare un giudizio, permettendo a tutti i punti di vista di confrontarsi e di trasformarsi reciprocamente. Essa rende possibile un arricchimento informativo sia dei cittadini che delle istituzioni, come anche un confronto tra le alternative, anticipando e prevenendo in questo modo i possibili conflitti che possono derivare da decisioni assunte con altre procedure.
- 2) *Una virtù civica*. In un contesto contraddistinto dal depauperamento del capitale sociale, la reciproca conoscenza favorisce la generazione di legami fiduciari. In questo senso, la partecipazione favorisce la ricostruzione di un “senso di comunità” in forma aperta e solidale, coinvolgendo tutti gli attori del territorio nell'elaborazione di progetti condivisi. Essa altresì incen-

39. Jürgen Habermas, *Fatti e norme*, Guerrini e associati, Milano, 1994.

40. Jon Elster, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in James Bohman e William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op. cit.

41. Luigi Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005; Daniela Giannetti, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in Gianfranco Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

tiva il superamento delle reciproche chiusure, promuovendo il confronto e l'interazione positiva tra le diversità. La partecipazione deliberativa promuove un allargamento dell'orizzonte individuale, ponendosi così al servizio di un "fare comunità" che assume la forma di una gestione condivisa delle scelte che riguardano il proprio territorio. Il riavvicinamento tra cittadini e politica assume così la forma di una pratica politica intesa come vivere quotidiano.

- 3) *Una virtù democratica*. I processi partecipativo-deliberativi offrono un canale integrativo che permette di esprimere la propria voce a tutte le minoranze e – più in generale - a chi, per via delle scarse risorse culturali, economiche e sociali, è posto al margine della sfera pubblica. Una decisione preceduta da un processo di deliberazione pubblica sul piano teorico, non è solo "migliore", nel senso che è più efficace, ma è percepita come "più legittima", giacché coinvolge tutti i destinatari della decisione. Per questi motivi, essa spesso ottiene anche l'effetto di prevenire il conflitto, segnatamente quando questo è espressione delle cosiddette sindromi NIMBY (*Not in My Back Yard*) e LULU (*Locally Unwanted Land Use*)⁴², che si riferiscono alle decisioni riguardanti l'utilizzo del territorio per la realizzazione di grandi opere pubbliche o per l'installazione di impianti a grande rischio ambientale.

Questa tipologia di processi partecipativi nasce proprio dalla constatazione che una quota crescente di cittadini, in particolare i giovani, è ridotta all'apatia e alla passività, mentre le minoranze attive si pongono spesso in conflitto con i luoghi e gli attori della partecipazione istituzionale.

Di fronte a questo scenario, le istituzioni hanno risposto proponendo strumenti disegnati da un lato per stimolare la partecipazione dei cittadini silenti e dall'altro per convogliare i mille rivoli di una partecipazione frammentata e atomizzata che si sviluppa attraverso una pluralità di soggetti collettivi scarsamente dialoganti. Per questo ormai si parla esplicitamente di '*partecipazione strutturata*', per indicare un "*insieme articolato e strutturato di fasi di lavoro e di confronto e inclusione dei vari soggetti, e con l'ausilio di varie tecniche e approcci*"⁴³. Gli strumenti proposti sono raffinati, nella struttura e nel funzionamento, e richiedono apposite profes-

42. Donatella Della Porta, Gianni Piazza, *Le ragioni del no. Le campagne contro la Tav in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Feltrinelli, Milano, 2008.

43. AA.VV., *Comunicare partecipazione. Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi*, Manuali, Regione Emilia-Romagna, 2009.

sionalità e competenze, al punto da suggerire, dopo la stagione dei politici di professione e quella dei professionisti/tecnici, l'ingresso in una terza fase, quella dei "professionisti della partecipazione"⁴⁴.

* * *

Il ventaglio delle tecniche e degli strumenti oggi a disposizione delle amministrazioni che vogliono aprire al confronto con i cittadini ed i soggetti collettivi di vario genere è molto articolato.

Una prima gamma di strumenti fa riferimento al livello di coinvolgimento dei cittadini che le amministrazioni intendono garantire, soprattutto in riferimento alla quota di potere che ipotizzano di "cedere":

- 1) *L'informazione*. Consiste nella classica relazione unidirezionale che vede i cittadini come ricettori passivi. Nonostante ciò, essa rimane un elemento chiave della democrazia, costituendo il presupposto di ogni eventuale forma di interesse da parte dei cittadini.
- 2) *La consultazione*. È una relazione bidirezionale che suppone che i cittadini esprimano le proprie opinioni e le notifichino all'amministrazione. In questa fattispecie, i contenuti formulati dai cittadini possono essere utilizzati ai fini del processo decisionale ma non sono vincolanti.
- 3) *La partecipazione*. Prevede un interscambio effettivo tra amministratori e cittadini, con il conseguente coinvolgimento di questi ultimi nei processi decisionali. È da sottolineare che, nel contesto della democrazia rappresentativa, la responsabilità della decisione rimane unicamente in capo all'amministrazione.

Solo nel caso dell'effettiva partecipazione si riscontra una forma di *empowerment* dei cittadini, ovvero di attribuzione diretta di potere, anche se le modalità e le forme di realizzazione di questo principio possono variare significativamente.

Sono state individuate diverse modalità di sviluppo degli istituti di partecipazione avendo a riferimento il grado di coinvolgimento dei cittadini. Si annoverano da un lato strumenti sviluppati per avvicinare il cosiddetto 'ideale deliberativo', che stabilendo alcune barriere all'ingresso riescono a selezionare una platea il più possibile "deliberante"; dall'altro strumenti che privilegiano il criterio della massima inclusività e sono quindi aperti alla partecipazione di tutti gli interessati, concedendo un certo livello di 'deviazione standard' dall'ideale deliberativo.

44. Luca Raffini, Lorenzo Viviani, *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, op. cit.

In ogni caso, tra partecipazione e deliberazione deve essere operata una scelta di fondo, per cui il perseguimento di un massimo criterio di apertura porterà inevitabilmente a rinunciare al perseguimento di una deliberazione in senso forte, e viceversa.

Tra gli aspetti principali che definiscono gli obiettivi e le modalità di gestione dei diversi strumenti, vi sono i seguenti:

- 1) *Criterio di selezione dei partecipanti.* Alcuni processi deliberativi prevedono una selezione dei partecipanti tramite campionamento statistico della popolazione, attraverso il quale si persegue l'obiettivo di ricreare artificialmente un "minipubblico"⁴⁵, ovvero una platea di cittadini comuni, che sia uno spaccato della società, in modo da coinvolgere anche i cittadini che in altre condizioni non parteciperebbero. Altri meccanismi di coinvolgimento invece sono aperti a tutti gli interessati.
- 2) *Target.* A seconda del tema oggetto del processo deliberativo, il target di riferimento può essere l'intera cittadinanza o una categoria specifica (giovani, studenti, commercianti, ecc.). Vi sono processi rivolti ai cittadini, che solitamente prevedono una partecipazione a titolo individuale, e processi rivolti agli *stakeholder*, ovvero a tutti i soggetti che a vario titolo hanno un interesse in gioco.
- 3) *Livello di strutturazione.* Alcuni strumenti prevedono una strutturazione rigida che incanala la discussione su tracce di discussione prefissate, definendo una precisa suddivisione dei tempi e determinando anche la collocazione spaziale dei partecipanti, mentre altri fanno della destrutturazione e dell'informalità l'elemento qualificante.
- 4) *Dimensioni.* Alcuni modelli di processo prevedono un numero ristretto di persone coinvolte, al fine di rendere possibile un'interazione in profondità. Altri dispositivi, avvalendosi di assemblee e della Rete quale luogo di scambio di informazioni e opinioni, non pongono limiti al numero di persone coinvolte, che possono d'altra parte avere livelli diversi di coinvolgimento, da una piena attivazione a un semplice ruolo di spettatore passivo. Altri strumenti ancora coinvolgono un numero di partecipanti relativamente elevato (da 200 a 1000 o anche di più), anche se la suddivisione in tavoli consente di sviluppare la deliberazione in gruppi ridotti.

45. Robert E. Goodin, John Dryzek, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, «Politics&Society», 2006.

- 5) *Modalità di facilitazione.* La presenza di facilitatori che gestiscono i processi in tutte le loro fasi e che guidano le dinamiche interattive durante gli eventi, è un elemento che contraddistingue i processi partecipativo-deliberativi, differenziandoli dal tradizionale metodo assembleare.
- 6) *Obiettivi del processo.* La distinzione fondamentale è tra strumenti finalizzati ad indirizzare i partecipanti verso un'opinione condivisa, o comunque maggioritaria e strumenti che non ambiscono a determinare una sintesi, ma il cui obiettivo è raccogliere tutti i punti di vista, maggioritari e minoritari, da sintetizzare in un report.
- 7) *Utilizzo delle nuove tecnologie.* L'utilizzo delle tecnologie digitali costituisce una straordinaria risorsa al fine di facilitare i processi di partecipazione. Alcune metodologie prevedono un utilizzo delle tecnologie digitali anche ai fini del singolo evento, integrando la partecipazione fisica con quella *online*, o proponendo spazi specifici di deliberazione *online*. Anche in questo caso, la scelta di come utilizzare le nuove tecnologie deve essere effettuata valutando il pubblico di riferimento, a partire dal suo livello di alfabetizzazione digitale.

L'eventuale adozione di questi innovativi strumenti di partecipazione non risolve tutti i limiti delle democrazie contemporanee. Bisogna avere la consapevolezza che il ricorso a questi strumenti può produrre effetti positivi, ma anche risultati assai insoddisfacenti. Ciò perché una "cattiva partecipazione" frustra le aspettative di chi vi prende parte e deteriora, piuttosto che migliorare, i rapporti fiduciosi tra istituzioni e cittadini.

La valutazione degli esiti di ogni singolo strumento va sempre inserita nel contesto in cui si colloca, ovvero nel percorso di partecipazione più ampio, che può prevedere diversi strumenti di coinvolgimento, rivolti a target diversi, con finalità distinte e in momenti diversi del percorso.

A sua volta, il percorso partecipativo complessivo, sia che riguardi una singola *policy* o che affronti temi più astratti e generali, come la pianificazione strategica o la costruzione di scenari futuri, è inserito in un sistema democratico caratterizzato da due grandi polarità: da un lato le assemblee elettive espressione della democrazia rappresentativa e dall'altro la sfera pubblica generale e mediatica, massima manifestazione di partecipazione dei cittadini, passando per le innumerevoli nicchie settoriali, comprese quelle animate da conflittualità movimentiste. Per essere efficaci, i processi partecipativo-deliberativi devono quindi detenere la capacità di inserirsi nel più ampio circuito democratico, cercando di individuare ogni possibile connessione tra i diversi centri decisionali e le multiformi dinami-

che sociali che vi prendono parte. Tutto questo appare assolutamente necessario allo scopo di dettagliare una valutazione globale dello specifico miglioramento qualitativo della deliberazione, così come rivincente dall'apporto della partecipazione.

Infatti, se un evento partecipativo si pone in isolamento rispetto alle altre “*arene di partecipazione*”, per quanto ben congegnato possa essere il suo disegno deliberativo, le sue capacità di impatto saranno sicuramente deboli sia sul piano decisionale che su quello culturale e civico.

La valutazione del processo deliberativo in diversi momenti (*ex-ante*, in itinere ed *ex-post*) è un altro elemento essenziale per evitare ogni rischio e per garantire che lo sperimentalismo democratico contribuisca realmente a quella che può essere definita un'operazione di “*democratizzazione della democrazia*”⁴⁶, che assuma il principio della partecipazione come prassi ordinaria di governo.

La valutazione deve riguardare la questione della rappresentatività e dell'inclusione, la trasparenza e l'indipendenza del processo, l'interattività e la qualità deliberativa. Al tempo stesso si deve valutare il risultato (*outcome*) del processo, indagandone l'accettazione e la risonanza pubblica, l'influenza sulla popolazione e l'impatto sociale in senso più ampio, oltre che l'impatto sul processo decisionale⁴⁷.

La valutazione “interna” del processo verte su due dimensioni - l'inclusività e la qualità deliberativa del confronto - e sulla non facile conciliazione tra questi due criteri.

Il criterio dell'inclusività si misura in base alla capacità di garantire il pieno accesso di tutte le posizioni, gli interessi, le conoscenze esistenti sul tema oggetto del processo. Affinché tale criterio sia rispettato sono necessari un'attenta indagine a monte del processo ed un'efficace campagna di comunicazione, che sia rivolta ai diversi soggetti coinvolti, ma anche a darne conoscenza alla cittadinanza.

Prima di avviare il processo è quindi necessario chiarire in maniera precisa il target di riferimento del percorso deliberativo e - conseguentemente - gli *stakeholder* che si intendono coinvolgere. Questi ultimi possono anche essere rappresentati da organizzazioni di categoria, da movimenti ed associazioni e finanche dalla cit-

46. Umberto Allegretti, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze 2010.

47. Gene Rowe – Lynn J. Frewer, *Evaluating Public Participation Exercises. A Research Agenda*, «Science, Technology, & Human Values», 2004.

tadinanza coinvolta dalla realizzazione di un'opera o dall'assunzione di una decisione di qualsiasi genere che abbia un impatto rilevante sul territorio.

Poiché i diversi soggetti che prendono parte all'arena deliberativa non hanno le stesse risorse - sia in termini di potere, sia in termini di abilità e di competenze comunicative - la qualità del processo deliberativo dipende dalla capacità dei facilitatori di attenuare le disparità e di favorire un dibattito il più possibile in condizioni di uguaglianza e libertà.

Molti strumenti partecipativo-deliberativi prevedono la partecipazione di un campione statisticamente o sociologicamente rappresentativo della popolazione, una sorta di "minipopolo". Il coinvolgimento di cittadini estratti a campione è funzionale all'attivazione di un processo genuinamente deliberativo, in cui si presume che i partecipanti, non entrando nell'arena con opinioni forti sull'argomento, siano più propensi a formare la propria opinione tramite il processo deliberativo.

Una buona premessa affinché il processo avviato non si isoli, ma si radichi nel contesto politico in cui si colloca, è quello dell'apertura alla partecipazione sin dalle fasi iniziali, in cui si sceglie il tema da affrontare e gli strumenti da adottare.

Il valore democratico dei processi di partecipazione risiede essenzialmente nella capacità di porsi in dialogo con la società, sia in uscita che in entrata. La connessione con i cittadini, con la sfera pubblica generale e con tutti i settori che la compongono, rappresenta un prerequisito che orienta tutta la costruzione del percorso deliberativo.

Infatti, ipotizzare di costruire in maniera non aperta e non coinvolgente un evento di partecipazione è una contraddizione in termini.

“la vera partita, a questo livello, si svolge [...] nell'anticamera del forum deliberativo, vale a dire nei luoghi – spesso tutt'altro che pubblici – in cui si definiscono le modalità di selezione di quella parte di cittadinanza che concretamente darà vita ai processi di partecipazione”⁴⁸.

Se il processo stesso non si radica, ma si isola dal mondo partecipativo che lo circonda, si corre il rischio di realizzare *“una forma banalizzata e discretamente depoliticizzata” di prassi deliberativa*⁴⁹.

48. Alfio Mastropaolo, Luca Scuccimarra, *Introduzione. Alla ricerca dell'anello mancante*, «Meridian», n. 58, 2008.

49. Luca Raffini, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, op. cit.

La comunicazione, prima, durante e dopo i processi implementati, è fondamentale affinché questo possa produrre effetti virtuosi e una dinamica di reciproco arricchimento tra istituzioni e cittadini.

Anche se le strumentazioni deliberative adottate sono orientate a limitare gli scompensi di risorse tra i partecipanti, a favorire l'espressione di tutte le posizioni e a promuovere un'attitudine sinceramente deliberativa, non è tecnicamente possibile garantire che il modello adottato sia la rappresentazione pedissequa della società in tutte le sue sfumature.

Questo accade anche quando l'impostazione metodologica adottata ha perseguito il duplice criterio di coinvolgimento dei cittadini comuni (mediante sorteggio) e dei cittadini attivi (prevedendo strumenti aperti all'inclusione di tutti i soggetti interessati).

Infatti, anche definendo un corretto campionamento statistico, il coinvolgimento dei cittadini comuni risulterà solo parzialmente avverato. Ciò perché non tutti i cittadini invitati a partecipare sono disponibili alla partecipazione e la conseguente ritrosia da parte di soggetti culturalmente, socialmente e politicamente marginali (giovani, donne, immigrati, individui meno istruiti) altera il profilo dei partecipanti⁵⁰, a favore dei cittadini più istruiti e socialmente centrali, nonché di quelli politicamente più vicini alle istituzioni promotrici.

Anche sul versante dei cittadini attivi si potrà incappare nella difficoltà di una corretta rappresentazione della società, giacché vi possono essere soggetti, specificatamente portatori di istanze conflittuali che possono decidere di non aderire al processo deliberativo.

La constatazione che la platea dei cittadini non potrà mai coincidere con l'intera cittadinanza introduce il tema fondamentale della connessione tra la partecipazione popolare e la rappresentanza politica.

Questo è un elemento di particolare delicatezza, soprattutto in considerazione del fatto che i risultati di un evento partecipativo (a cui partecipa un numero esiguo, anche se simbolico, di cittadini) deve essere poi accettato da amministratori che sono stati eletti da un numero di cittadini assai maggiore di quelli che hanno partecipato al processo e a cui sono legati da un vincolo di rappresentanza espresso con il voto.

50. Erika Cellini, Vittorio Mete, Luca Raffini, *Promesse difficili. Partecipanti, esclusi e auto-esclusi nei processi deliberativi istituzionali*, in Marco Aicardi, Vito Garamone (a cura di), *Spunti per l'uso e l'analisi dell'Electronic Town Meeting*, Franco Angeli, Milano, 2010.

Tale criticità è la ragione principale per la quale gli strumenti partecipativo-deliberativi non si pongono in alternativa alla dimensione rappresentativa, ma si propongono di integrarla e di rivitalizzarla.

Il canale della rappresentanza, per quanto indebolito e soggetto a sfide, resta ancora il cardine della democrazia, e rimane il canale più universale di espressione della sovranità popolare. La strada da seguire per evitare conflitti e tensioni tra le due dimensioni è quella di integrarle all'interno di una prassi amministrativa che stabilisca in modo chiaro sia gli obiettivi che i criteri di recepimento dei processi di partecipazione popolare.

L'introduzione di processi di partecipazione e deliberazione - pur arricchendo i processi decisionali ed innescando dinamiche virtuose tra cittadini ed istituzioni - non può quindi essere perseguita al di fuori delle istituzioni, né sostituire il processo sociale di definizione delle visioni della società e la loro traduzione in programmi di governo e nella scelta degli amministratori.

A questo proposito, un punto decisivo nella teoria della democrazia deliberativa è “*l'intensità della partecipazione*”⁵¹ nelle decisioni, ovvero il peso dei partecipanti nella risoluzione. Da questo punto di vista è indiscutibile che ogni processo che non trasferisca realmente una quota di potere è una manipolazione dell'opinione pubblica, giacché non si raggiunge alcuna partecipazione significativa finché non entra in gioco la democrazia diretta.

La gerarchia di tale intensità è definita dalla *scala della partecipazione* teorizzata da Arnstein⁵² che conta otto gradini corrispondenti ad altrettanti gradi di potere. Partendo dal basso verso l'alto, gli otto gradini corrispondono a: manipolazione, terapia, processo informativo, consultazione, conciliazione, partnership, potere delegato e controllo da parte del cittadino.

Analogamente alla scala della partecipazione di Arnstein, la “*teoria della democrazia partecipativa*”⁵³ di Carole Pateman identifica una partecipazione articolata in tre livelli: una *pseudo*, una *parziale* e una *piena* partecipazione, distinguendole in base al grado di influenza che i partecipanti possono esercitare sull'esito dell'evento al quale hanno preso parte: quanto più significativa è la partecipazione, tanto maggiore risulta l'influenza.

51. Bernard Gbikpi, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, «Stato e Mercato», n. 73, aprile 2005.

52. Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, «AIP Journal», 1969.

53. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

I livelli della scala della partecipazione di Arnstein

A. Livello di Partecipazione Apparente (o non partecipazione)

Processi che attribuiscono un ruolo del tutto passivo alla cittadinanza, finalizzati esclusivamente a far accettare e ad ottenere il consenso per scelte politiche e progetti già deliberati dall'Amministrazione.

1. *Manipolazione*: azione di informazione parziale ed unidirezionale, volta unicamente a pubblicizzare i programmi dell'Amministrazione ed a persuadere i cittadini della bontà e dell'utilità dei progetti e degli interventi programmati.
2. *Terapia*: Interventi di accompagnamento sociale rivolti in particolare ad individui e gruppi sociali svantaggiati, percorsi formativi e professionalizzanti.

B. Livello di Consultazione/Concertazione

Processi finalizzati al miglioramento dei progetti e delle scelte da effettuare, ma che non conferiscono reali poteri alla cittadinanza, permanendo la fase decisionale di esclusiva competenza degli amministratori.

3. *Processo Informativo*: attività informativa corretta e completa sulle motivazioni delle scelte, sui contenuti progettuali e sulle possibili opzioni alternative.
4. *Consultazione*: indagine sistematica sulle esigenze degli abitanti (questionari, interviste) ed ascolto attivo delle opinioni e delle proposte espresse (pubbliche audizioni, assemblee, incontri di lavoro, seminari a tema).
5. *Conciliazione*: inserimento di alcuni rappresentanti della comunità locale in organismi consultivi istituiti dalla pubblica amministrazione per svolgere un ruolo di negoziazione in presenza di situazioni conflittuali e di interessi divergenti.

C. Livello di Partecipazione Attiva ed Empowerment

Processi che prevedono il diretto coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Tale implicazione non è vista solo come un mezzo per raggiungere uno scopo, ma come parte strutturale degli obiettivi.

6. *Partnership*: coinvolgimento attivo, formazione di comitati tecnici paritetici, collaborazione tra enti pubblici, associazioni e organizzazioni dei cittadini per l'elaborazione e gestione di specifici programmi d'intervento.
7. *Potere delegato*: conferimento di poteri reali ai rappresentanti delle comunità locali.
8. *Controllo del cittadino*: promozione e finanziamento di progetti autoprodotti e di forme di autogestione delle comunità locali.

Nell'elaborazione della "teoria partecipativa", il voto sembra quindi essere l'unica modalità per misurare il meccanismo della partecipazione, giacché l'approccio adottato nella scala di Carole Pateman considera il voto come la modalità più accreditata per conferire un peso alla partecipazione individuale nel processo decisionale, che equivale a dire che ciò è il massimo che può essere fatto per assicurare un peso al contributo dei cittadini.

Diversamente dalla “teoria della democrazia partecipativa”, che è incentrata sul voto inteso come massima espressione del peso decisionale dei cittadini, la “teoria della democrazia deliberativa” persegue la trasformazione delle preferenze attraverso il confronto e l’argomentazione, evitando di pervenire all’esito della votazione.

La trasformazione delle preferenze è in effetti il meccanismo che dovrebbe permettere di prendere una decisione senza ricorrere alla votazione: “... piuttosto che aggregare le preferenze o filtrarle, la democrazia deliberativa procede attraverso una trasformazione delle preferenze durante la discussione”⁵⁴.

La deliberazione è quindi tipicamente «un processo attraverso il quale le preferenze iniziali vengono trasformate in modo da prendere in considerazione i punti di vista degli altri»⁵⁵.

Tale processo si sviluppa attraverso un iter argomentativo in cui vengono scambiate ragioni a supporto delle diverse posizioni. La qualità essenziale della teoria della democrazia deliberativa consiste nelle argomentazioni che i partecipanti al processo si scambiano a vicenda per pervenire ad una decisione. Più nello specifico, la deliberazione si fonda su flussi comunicativi orizzontali, su produttori molteplici di contenuti, su ampie opportunità di interazione, sul confronto in base ad argomentazioni razionali e sull’ascolto reciproco.⁵⁶

In conclusione, se nella democrazia partecipativa il maggior peso è conferito alla numerosità dei voti riportati, nell’arena deliberativa il maggior peso è assegnato alla consistenza delle argomentazioni prodotte. Quando la decisione è il risultato diretto di un processo deliberativo, essa assume un valore aggiunto rispetto a quella presa per votazione perché attraverso la deliberazione gli individui hanno fatto ricorso alla loro ragione. In ultima analisi, la deliberazione mette gli individui nella condizione di sottrarsi al semplice appello al proprio interesse, in modo tale che la soluzione riveli e soddisfi ciò che è l’interesse generale sulla questione in discussione⁵⁷.

54. Jon Elster, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in James Bohman e William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op. cit.

55. David Miller, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in David Held (a cura di), *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, Cambridge, 1993.

56. Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms, Contribution to a Discursive Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996.

57. Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

Per liberare ed esaltare la trama deliberativa che sottende alle pratiche delle moderne democrazie contemporanee è perciò necessario costruire ponti teorici, ma anche strumenti operativi tra le istituzioni rappresentative ed i principi e le pratiche deliberative.

La democrazia deliberativa dovrebbe essere considerata complementare a quella rappresentativa per il fatto che essa tende, in ultima analisi, a considerare le deliberazioni dei cittadini assunte nella sfera pubblica come una partecipazione “diretta” al processo politico decisionale, ovvero l’esercizio di un’influenza razionale sulle decisioni assunte dal sistema istituzionale.

5. Teorie, prassi e contraddizioni della democrazia diretta e partecipativa in Italia: il caso del Movimento 5 Stelle

Il Movimento 5 Stelle è in Italia l’unico movimento politico di dimensioni nazionali che si richiama esplicitamente alla “partecipazione diretta” dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. In realtà, lo stesso concetto di partecipazione dei cittadini è esteso anche alla definizione e alla gestione dei programmi politici, delle candidature e delle scelte politiche più rilevanti del Movimento stesso.

Nell’approccio politico del M5S, il mito dell’antica *agorà* greca viene rilanciato in chiave moderna, aggiornando la sua potente immagine evocativa della nascita della democrazia diretta attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

La suggestione della democrazia diretta non è propriamente una novità, così come non lo è - da un lato - l’idea che la democrazia “vera” non abbia bisogno di mediazioni e - dall’altro - il concetto che tutto ciò che può favorire l’espressione diretta della “volontà” dei cittadini sia da salutare come un passo avanti verso una piena “democrazia realizzata”.

Va però sottolineato che questa idea di democrazia diretta, nella moderna visione ‘*internettiana*’, presuppone individui atomizzati che, di fronte allo schermo del computer, “votano” e “decidono”, con scarsissime o nulle possibilità di scambio dialogico, attraverso una relazione “da uno a tutti” (il commento che viene *postato*, su quel che dice il detentore del potere di agenda) o attraverso una molteplicità irrelata di relazioni binarie (il commento su un altro commento, con scarse possibilità di comprendere, per un terzo, ciò che i due interlocutori si stanno dicendo).⁵⁸

58. Antonio Floridia, Rinaldo Vignati, *Deliberativa, diretta o partecipativa: quale democrazia per il Movimento 5 stelle?*, op. cit.

Insieme al concetto di “democrazia diretta”, negli interventi del M5S è piuttosto frequente il richiamo alla “democrazia partecipativa”, che è un concetto che consente di meglio esplorare, nella sua genesi non solo filosofica, la nebulosa pentastellata.

Il canale attraverso cui questo concetto ha permeato la cultura politica del M5S si può sicuramente individuare nella moltitudine di comunità locali di attivismo civico che nell’ultimo decennio sono nate intorno alla contestazione delle scelte localizzative delle grandi opere infrastrutturali (TAV, Ponte sullo Stretto) o sui grandi impianti di trattamento dei rifiuti (termovalorizzatori).

Le aggregazioni locali che si sono costruite attorno a questi temi hanno costituito una sorta di ‘*brodo primordiale*’ nel quale si sono coagulati i primi nuclei del M5S, o – per meglio dire – tutto quel diffuso tessuto associativo di attivismo civico locale ha trovato un canale di mobilitazione e partecipazione politica grazie al M5S.

I paradigmi a cui si ispira la cultura politica del M5S sono quindi rappresentati da:

- a) una particolare interpretazione della “democrazia diretta”, imperniata su una visione del cambiamento sociale guidato dalle nuove tecnologie della comunicazione ed organizzato attraverso una griglia orizzontale che rifiuta gerarchie e mediazioni, che si autoalimenta attraverso le evoluzioni dei comportamenti individuali⁵⁹.
- b) una particolare elaborazione della “democrazia partecipativa” che proviene dalle esperienze pratiche svolte in periferia dal diffuso tessuto associativo di attivismo civico che fa capo al M5S.

Il punto di tangenza tra questi due paradigmi è identificabile in una sorta di “nuova filosofia” dell’individuo comune, che in quanto vessato dai ceti politici, economici e tecnocratici, è chiamato al riscatto in nome di una riappropriazione diretta del proprio potere decisionale.

Da questa prima sommaria analisi, nell’approccio politico del M5S si può rilevare una doppia contraddizione insita nella narrazione pentastellata:

59. In una intervista al “Corriere della Sera” del 23 giugno 2013, Gianroberto Casaleggio, ideologo del M5S, indica tra i suoi autori preferiti Steven Johnson, che in un libro del 2001 *Emergence. The Connected Lives of Ants, Brains, Cities, and Software*, delinea un tema fortemente segnato da un approccio biologico che gli permette di passare dall’organizzazione sociale delle formiche alla realtà del web. È il tema dell’*emergenza*, definita come la capacità degli organismi di più basso livello di produrre meccanismi di auto-organizzazione sempre più complessi e sofisticati. Più in generale l’elaborazione ideologica di Casaleggio tende ad “estendere” il paradigma gnoseologico del *network* ai fenomeni del cambiamento sociale.

- a) da un lato una rappresentazione del tutto immaginaria della realtà politica, economica e scientifica che, lungi dall'essere il supposto monolite tetragono che si propugna di abbattere, è invece segnata da fratture e tensioni dentro il mondo della politica, delle istituzioni e dell'economia;
- b) dall'altro la raffigurazione della "nuova filosofia" dell'individuo comune trascura le identità plurime e contraddittorie degli stessi "cittadini", che sono anch'essi portatori di interessi tra loro contrastanti e conflittuali.

Questa mescolanza di approcci, strumenti e regole che si produce all'interno di quella cultura politica può anche essere interpretata alla luce di altre categorie teoriche, come quella della "contro-democrazia"⁶⁰ che suppone che nel momento in cui la politica entra "nell'era della sfiducia", ai cittadini rimane solo un "potere negativo", che si esprime nel controllo, sorveglianza e punizione nei confronti dei governanti. Nelle fasi di contro-democrazia i cittadini possono essere solo giudici del potere, non attori politici che contribuiscono democraticamente alla sua costruzione.

Sulla scorta dei criteri ispiratori della "contro-democrazia" è imperniato il furore iconoclasta contro i partiti che sono considerati fazioni partigiane di rappresentanza di interessi particolari e non soggetti collettivi che propongono una propria visione della società.

In ogni caso, l'obiettivo fondamentale di questa impostazione è la negazione della necessità o dell'utilità di qualunque "filtro", in modo che tra la volontà dei cittadini e la decisione sia possibile operare attraverso una connessione diretta ed immediata.

In questo quadro, la stessa selezione della leadership, avviene al di fuori di una qualsiasi logica in cui entrino in gioco le visioni politiche più complessive, come anche i contenuti di un nuovo progetto di società.

Secondo Casaleggio, nell'epoca della "democrazia digitale", la selezione dei ceti politici deve seguire nuovi modelli:

*"la selezione deve essere fatta "dal basso", dai cittadini, che propongono le persone più adatte e di cui conoscono la storia e le competenze. Va considerato che il concetto di leadership è estraneo alla democrazia diretta. I movimenti di democrazia diretta rifiutano il concetto di leader"*⁶¹.

60. Pierre Rosanvallon, *La contro-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006. (ed. it., *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012.

61. Serena Danna (a cura di), intervista a Gianroberto Casaleggio, "La democrazia va rifondata", "La lettura", Il Corriere della Sera, 23 giugno 2013.

È di tutta evidenza che un'impostazione politica che affida il ruolo di motore della storia al cambiamento tecnologico non può che avere un preciso riferimento simmetrico nel "governo dei sapienti e dei competenti", che presuppone una democrazia ridotta alla selezione dei più "adatti", dei più "capaci" e "affidabili", relegando ai margini l'importanza della rappresentanza generale e dell'espressione delle idee dei cittadini.

Questo è in sintesi il quadro teorico entro il quale si sviluppa l'elaborazione del M5S rispetto al primo paradigma della propria cultura politica: il concetto di democrazia diretta.

Con più specifico riferimento al secondo paradigma, è abbastanza evidente che il M5S – pur ispirandosi vagamente ad alcuni classici concetti della "democrazia diretta" – afferma nella sua pratica quotidiana tratti molto profondi di "plebiscitarismo", che si esplicitano quotidianamente nell'uso unidirezionale della Rete, in cui "uno" comunica e gli altri di fatto "commentano" soltanto, senza alcuna possibilità di confronto razionale e argomentato.

Premesso ciò, è doveroso riconoscere che su scala locale, è invece possibile individuare esperienze di discussione di ispirazione deliberativa attraverso cui i nuclei di attivisti definiscono le proprie posizioni, soprattutto quando si tenta di giungere a soluzioni condivise attraverso la discussione e il dialogo e, solo in ultima istanza, attraverso il voto.

Questo elemento fa riaffiorare una delle matrici che caratterizza la cultura politica di molti "quadri" locali del M5S e le esperienze politiche da cui essi provengono, ossia la rete di movimenti e comitati civici spontanei. Ma si tratta solo di una '*parziale sovrapposizione*', tra questa cultura politica e le pratiche e i modelli sostenuti dal M5S.

In realtà le più classiche metodologie "deliberative" non prevedono il ricorso al voto, se non come *extrema ratio*, mentre nella quotidianità del M5S, al contrario, si indulge molto nelle suggestioni di una democrazia "diretta" in cui il voto attraverso il web annulla la dimensione dello scambio.

Nel M5S, fino ad oggi, hanno quindi convissuto, da un lato, pratiche politiche locali ispirate ad una reale visione "partecipativa" della democrazia e, dall'altro una presenza politica e mediatica centralista che evoca un modello plebiscitario di democrazia, ovvero un'idea di democrazia che si fonda sul rapporto diretto e immediato tra il leader e la folla e sulla capacità '*empatica*' del capo di farsi interprete dello "spirito del popolo".

* * *

La nascita e la crescita del M5S sono avvenute sostanzialmente in contemporanea col successo del libro *“La casta”*⁶², che ha descritto in termini quasi apocalittici il cattivo uso del denaro pubblico da parte dei partiti. Questa coincidenza temporale non è affatto casuale, ma piuttosto indicativa di un clima d’opinione che il M5S ha saputo sfruttare politicamente facendosene interprete, favorito peraltro dalle pratiche trasformistiche più disinvolute che nel frattempo emergevano all’interno del recinto della democrazia rappresentativa⁶³.

L’attacco alla democrazia rappresentativa, e ai partiti che ne sono i guardiani, ha direttamente influenzato il “nocciolo duro” dell’approccio istituzionale del M5S, il cui fulcro è la nozione di “democrazia diretta”, che è oggi resa possibile dalla vasta diffusione della Rete, che porta con sé il grande processo di “*disintermediazione*” in ogni campo dell’agire umano, dalla politica, al giornalismo, all’economia.

*“Il termine democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un’evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio della delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate. Si vota senza essere informati, per abitudine, per simpatia. (...) La Rete ridefinisce il rapporto tra cittadino e politica consentendo l’accesso all’informazione in tempo reale su un qualsiasi fatto, ed il controllo sui processi attivati dal governo centrale o locale. La democrazia diretta introduce la centralità del cittadino”*⁶⁴.

Questa idea radicale di democrazia diretta, nel quale scompare ogni tipo di intermediazione tra i cittadini e le istituzioni, è l’orizzonte finale della proposta politica del M5S, destinato anch’esso a scomparire, una volta raggiunto questo risultato.

In realtà, il Movimento 5 Stelle propugna la rivoluzione della Rete, considerandola uno strumento di democrazia diretta, ma fino ad ora l’ha utilizzata unicamente come strumento plebiscitario, senza mai impegnarsi ad usare le potenzialità della Rete come strumento realmente “deliberativo”.

L’insistenza pervicace sul fulcro del “nocciolo duro” del proprio pensiero istituzionale porta alla richiesta di un ampliamento degli strumenti di democrazia diretta - che peraltro sono in parte già previsti dalla Costituzione - quali il

62. Gian Antonio Stella, Sergio Rizzo, *La casta*, Rizzoli, Milano, 2007.

63. Luca Verzichelli, *Cambiare casacca, o della fluidità parlamentare*, in *«Il Mulino»*, n. 388, XLIX, Bologna, 2000.

64. Gianroberto Casaleggio, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004.

referendum senza quorum, l'obbligo di discussione delle leggi di iniziativa popolare, leggi rese pubbliche online almeno tre mesi prima della loro approvazione.

La democrazia diretta è dunque concepita dal M5S con un duplice fine:

- a) con il primo, si dà fiato all'aspirazione in un lontano futuro basato sul superamento dei partiti politici e dell'intermediazione, e anche della stessa idea di politica come è oggi riconosciuta;
- b) con il secondo, gli obiettivi della democrazia diretta sono più centrati su un programma realistico basato sull'uso di referendum e di altri strumenti partecipativi, che possono convivere con forme più tradizionali di delega e di democrazia rappresentativa.

In realtà, la seconda accezione della democrazia diretta trova molti sostenitori anche al di fuori del M5S:

“...nel momento in cui la necessità del modello [della democrazia partecipativa] si manifesta prepotentemente per le richieste dei cittadini e il mutamento continuo dello scenario tecnologico... una revisione [della Costituzione] ... esige proprio la valorizzazione di tutti gli strumenti della democrazia partecipativa già presenti nella Costituzione, tirando un filo che va dai referendum alle petizioni, alle proposte di legge di iniziativa parlamentare. ... Questo aprirebbe canali di comunicazione con i cittadini dai quali la stessa democrazia rappresentativa si gioverebbe grandemente”⁶⁵

L'obiettivo del M5S consiste dunque in una duplice sfida alla democrazia rappresentativa. La prima è quella che si potrebbe definire la sfida “riformista”, che consiste nell'implementare alcuni strumenti di democrazia diretta (referendum, petizioni, iniziativa legislativa popolare, ecc.) all'interno di un sistema che rimane fondamentalmente rappresentativo.

La seconda sfida consiste nell'utopia della “disintermediazione”, che nasce dall'impatto della tecnologia sulla politica, dalla crescita delle aspettative dei cittadini nei confronti della politica e al declino della deferenza verso i politici.

Se la prima sfida può trovare eco e possibili alleanze nel campo delle forze politiche e intellettuali del centro-sinistra, questo secondo “fronte” trova invece possibili sostenitori nelle componenti più radicali dei più accesi movimenti di protesta.

Sul versante più propriamente organizzativo, il paradigma gestionale del M5S prevede la complementarità di due poli: uno al “centro”, a cui spetta la definizione delle strategie politiche e comunicative e che controlla il “marchio” del Movi-

65. Stefano Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

mento; l'altro dislocato in una serie di realtà periferiche, considerate una sorta di filiali locali, a cui viene concesso, a determinate condizioni, l'uso del *brand*.

Questi due poli convivono, anzi si rafforzano a vicenda, perché il M5S può essere definito, a tutti gli effetti, come *un modello di partito in franchising*⁶⁶.

Questo modello si applica perfettamente al caso del M5S, ma ormai non solo ad esso⁶⁷: un movimento, da un lato fortemente accentrato, fondato su un flusso comunicativo *top-down*, e dall'altro lato un'organizzazione segnata da una diffusa rete di gruppi locali, indipendenti l'uno dall'altro, a cui il centro "concede" l'uso del marchio.

Il successo del M5S è stato costruito proprio su queste basi, giacché proprio grazie al Movimento una serie innumerevole di gruppi, associazioni e singole persone ha trovato un canale di mobilitazione e partecipazione politica, di accesso alle istituzioni.

La forza del M5S è data proprio dal fatto che, sotto la copertura di questo marchio, si sono messe in moto (anche attraverso il web) reti locali di attivismo civico che, in tutti questi anni, hanno agito nella società civile e a cui i partiti e le istituzioni non hanno saputo proporsi come interlocutori credibili.

La dicotomia del modello organizzativo-gestionale però porta con sé il pericolo costante di una tensione tra centro e periferie.

Infatti, è di tutta evidenza come si possa produrre in ogni momento uno scontro deflagrante tra la logica centralistica e plebiscitaria che ha portato a catalizzare intorno al M5S tutte le più disparate ragioni del rancore e del risentimento popolare, e l'assetto periferico intriso dell'originaria cultura politica, da cui provengono gran parte dei neo-eletti, che esprime un mix di ambientalismo vecchio e nuovo, di cultura del consumo critico e della cittadinanza attiva ed infine una accentuata propensione partecipativa.

66. R. Kenneth Carty, *I partiti come sistemi di franchising. L'imperativo organizzativo stratacchico*, in Luciano Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006.

67. Per la verità, anche nel nuovo PD di Renzi si va affermando una leadership nazionale che - anche in virtù dei meccanismi sregolati delle primarie - contratta il sostegno dei notabili locali ai vari spezzoni correntizi del Partito. Ne deriva una dimensione *stratacchica*, e non *gerarchica*, dell'organizzazione del partito, con ampi margini di autonomia locale e scarsi strumenti di controllo e intervento dall'alto. Se a ciò si aggiunge la fine del finanziamento pubblico dei partiti, e il progressivo esaurirsi delle classiche fonti di autofinanziamento, non possono sorprendere i vari casi di degenerazione che stanno chiamando in causa il lavoro della magistratura.

Le principali tecniche della democrazia deliberativa

1. Le nuove esperienze partecipative nelle democrazie moderne

Il Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo (Commissione della Comunità Europea 2001) ha riconosciuto il principio della partecipazione attraverso la consultazione aperta ai cittadini e alle loro associazioni come uno dei pilastri fondamentali nel governo dell'Unione Europea.

Nel luglio del 2001 il Consiglio d'Europa ha pubblicato la «Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale», nella quale afferma che *«la sfida cruciale per una partecipazione sostenuta alle politiche locali consiste nell'adattare i processi decisionali in modo da soddisfare le mutevoli aspettative dei cittadini»*⁶⁸. Il documento cita altresì *«quelle forme di partecipazione che si ispirano alla politica della presenza ed enfatizzano la necessità di assicurare il coinvolgimento dei cittadini che sono spesso assenti dal processo decisionale»*.

Coerentemente con questa ricerca di rinnovamento della governance democratica, si sono registrati crescenti casi di adozione dei cosiddetti processi deliberativi nelle decisioni politiche in quasi tutte le democrazie moderne, specialmente a livello locale.

A dieci anni dalla prima Raccomandazione, il Consiglio d'Europa ha pubblicato un secondo documento *«La partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale in Europa»*⁶⁹, con il quale ha raccomandato al Consiglio dei Ministri di invitare gli Stati membri a:

68. Il documento è stato adottato in seguito dalla Commissione Permanente, per conto dell'Assemblea, il giorno 8 novembre 2001, Opinione n. 232 (2001).

69. Consiglio d'Europa, *«La partecipazione dei cittadini a livello locale e regionale in Europa»*, Raccomandazione 307 (2011), Strasburgo, 21^a Sessione, 18-21 ottobre 2011.

- a. seguire l'esempio di un certo numero di Stati membri e pubblicare *online* dati pubblici, creando un *open data*, fonte di informazioni pubbliche governative, che costituiscono un elemento prezioso per accrescere il dialogo con i cittadini a livello locale e regionale;
- b. utilizzare maggiormente gli strumenti di democrazia diretta disponibili nei loro Paesi e, laddove i regolamenti del governo locale sono affidati alla competenza regionale, ad incoraggiare le autorità regionali a fare altrettanto;
- c. proporre incentivi per incoraggiare le collettività locali e regionali a utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi compresi i *social networks*, per sviluppare la partecipazione dei cittadini e migliorare la trasparenza e i servizi destinati al pubblico;
- d. nei Paesi in cui non è ancora possibile, permettere alle collettività locali e regionali di introdurre il bilancio partecipativo per accrescere la fiducia nel processo democratico e rafforzare la coesione sociale nelle collettività locali;
- e. accertarsi che le normative nazionali e, se del caso, i regolamenti regionali relativi alle iniziative cittadine siano semplici e non si rivelino un fattore dissuasivo per coloro che intendono lanciare un'iniziativa;
- f. firmare e ratificare il Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali (STCE n. 207);
- g. firmare e ratificare la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (STCE n. 144) per garantire che siano compiuti sforzi ragionevoli per associare i residenti stranieri alle consultazioni su questioni locali;
- h. accertarsi che ogni forma di partecipazione democratica a livello locale sia aperta a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro cittadinanza o nazionalità.

Questa ricerca del consenso tramite procedure politiche decisionali è parte di un'evoluzione delle modalità di governo delle società moderne, osservabile durante tutto il corso del ventesimo secolo. Tale evoluzione ha fatto registrare lo spostamento costante della formazione del consenso dal centro parlamentare verso l'amministrazione, mentre quest'ultima diveniva il vero fulcro delle decisioni⁷⁰.

70. Alessandro Pizzorno, *Su alcune trasformazioni della democrazia occidentale*, Seminar paper, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 2003.

Tale evoluzione si è verificata lungo tre assi funzionali delle democrazie moderne:

- a. la trasformazione della pubblica amministrazione stessa;
- b. la trasformazione delle strutture del governo rappresentativo;
- c. la trasformazione dell'organizzazione degli interessi nella società civile.

La trasformazione dell'amministrazione pubblica è stata causata da una crescente specializzazione dei suoi vari campi di competenza e di azione, e da un'altrettanta crescente dispersione delle decisioni. Queste tendenze hanno condotto a quella che può essere definita una “*crisi cognitiva dell'amministrazione*”⁷¹, alla quale quest'ultima ha risposto mediante un crescente ricorso alla consultazione degli *stakeholder* e delle varie competenze della società civile⁷².

Allo stesso tempo i membri del parlamento tendono a rappresentare sempre meno l'interesse generale e sempre più gli interessi particolari. Contemporaneamente, i gruppi di interesse privato della società civile sono divenuti sempre più forti e numerosi, fino a diventare più efficienti degli stessi partiti politici, che rappresentano i canali tradizionali della rappresentanza politica.

La progressiva apparizione di una partecipazione sempre più diretta di numerosi cittadini e *stakeholder* nei processi politici decisionali fa quindi parte di un'evoluzione generale dei modelli di governance delle democrazie rappresentative moderne.

Queste pratiche decisionali si sono introdotte facilmente entro le strutture della rappresentanza, senza che queste ultime fossero messe in discussione. Ciò è accaduto perché il governo rappresentativo a livello di politica nazionale non è assolutamente ripudiato, soprattutto perché raramente interessato in modo diretto da queste nuove esperienze. La rappresentanza politica tradizionale non è stata sconfessata neppure a livello locale, dove peraltro avviene la maggior parte di queste esperienze, ma è stata completata ed integrata dalla presenza di altre «rappresentanze».

Queste pratiche partecipative indicano che il personale politico eletto - benché ancora presente e attivo - non è più ritenuto sufficiente nei processi decisionali pubblici, giacché rappresenta i cittadini nella loro generalità e per tutte le questioni, anziché rappresentarli nella loro specificità e per la particolare questione in gioco.

71. Michel Callon, Pierre Lascoumes, Yannick Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

72. Frank Fischer, *Citizens and Experts, Democratizing Policy Deliberation*, n Id., *Reframing Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Si può comunque avere un'idea della sfida che queste esperienze lanciano alle democrazie rappresentative se si considera il fatto che esse sono sempre più comunemente riconosciute e analizzate per mezzo delle teorie della democrazia deliberativa, che a sua volta procede per contrasto rispetto alle teorie della democrazia partecipativa.

2. La partecipazione popolare nelle varie concezioni di democrazia

Come già precedentemente affermato, una modalità molto incisiva per rappresentare concretamente i tratti salienti che distinguono le varie forme di partecipazione popolare agli strumenti della democrazia è costituita dall'analisi comparata tra le diverse modalità di espressione, tra i corrispondenti strumenti individuati e, soprattutto, tra gli esiti delle diverse forme di partecipazione.

Tale confronto si deve necessariamente sviluppare intorno al concetto di deliberazione, intesa come “... *capacità dei cittadini di discutere gli affari pubblici e su una visione generale della società che attribuisce perciò grande peso alla loro dotazione di informazioni e argomenti, alla loro partecipazione alla vita politica e alla loro autonomia morale ...*”⁷³.

Nella civiltà greca si formarono varie città-stato, che svilupparono quel modello oggi noto come democrazia diretta poiché il *demos* (popolo), detentore del potere sovrano, partecipava in modo diretto agli affari dello stato. Tale partecipazione diretta implicava, ovviamente, che i cittadini, cioè gli ateniesi maschi sopra i venti anni, si incontrassero per tenere discussioni libere e non limitate.⁷⁴

Tale aspetto ha molto in comune con il concetto di “democrazia diretta” come “democrazia massima”, espresso da Mogens Herman Hansen:

“Durante l'ultima generazione [...] il concetto di democrazia diretta è riapparso come un'alternativa possibile alla forma, prevalente, della democrazia rappresentativa. Le ragioni a favore di questo proposito ritorna alla democrazia diretta sono basate sulla combinazione di questi quattro argomenti. Il primo è la condizione quasi universale che la democrazia sia una «buona cosa». Il secondo è l'affermazione – spesso rappresentata come un corollario della prima – che la democrazia massima sia la democrazia ottima. Il terzo è l'assioma, molto plausibile, che la democrazia diretta sia più democratica di quella rappresentativa e

73. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

74. David Held, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989.

*che perciò costituisca la democrazia massima. Il quarto è la pretesa che la tecnologia moderna abbia reso possibile il ritorno alla democrazia diretta*⁷⁵.

Tuttavia, per intendere il concetto di democrazia massima, è necessario partire dalla definizione di democrazia minima. In questo senso un sistema politico può essere considerato democratico quando esso presenta simultaneamente: suffragio universale maschile e femminile; elezioni libere, competitive, ricorrenti, corrette; competizione tra più di un partito; diverse e alternative fonti di informazioni.

Questa definizione rappresenta la soglia minima perché un sistema politico possa essere considerato regime democratico.

Il punto sta proprio nel fatto che se per democrazia minima intendiamo un regime democratico che presenti tutte le caratteristiche necessarie ad essere qualificato come tale, ciò nonostante tali caratteristiche non sono sufficienti ad identificare un regime di qualità.

Quello a cui si riferisce Hansen, parlando di democrazia massima, è un governo che non solo soddisfi i criteri minimi della democrazia, ma che li sviluppi e li arricchisca in modo maturo. Tale modello di democrazia è anche ottimo, ovvero sia il migliore che si possa avere, il sistema di governo comunemente riconosciuto come qualitativamente eccellente e, di conseguenza, preferibile.

Che la democrazia deliberativa sia quindi un tentativo di adattare la democrazia antica pensata per piccole comunità a popolazioni di molti milioni di persone non è in sé un'idea infondata, anche se pone il problema di selezionare alcuni aspetti desiderabili della democrazia diretta, per adattarli a Stati-Nazione decisamente più grandi rispetto all'Atene di Pericle⁷⁶.

Il punto cruciale, comunque, sembra essere rappresentato dal principio di rappresentanza. Infatti, la democrazia diretta considera l'elezione dei rappresentanti come un inquinamento della purezza del principio secondo cui la democrazia è il governo del popolo, mentre la democrazia deliberativa non elimina il momento del voto e l'elezione dei rappresentanti, ma propone forme di confronto tra quest'ultimi e la cittadinanza al fine di giungere a decisioni che non siano soltanto presunte come legittime ma che lo siano realmente.

Nella democrazia rappresentativa il momento democratico per eccellenza è rappresentato dalle elezioni, in cui il popolo si reca alle urne per esprimere la propria

75. Mogens Herman Hansen, *Democrazia diretta, antica e moderna*, in Bosetti G. e Maffettone S., op. cit.

76. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, op. cit.

preferenza, senza che sia necessaria nessuna forma di deliberazione. Malgrado ciò non si può trascurare che anche all'interno delle democrazie rappresentative esistono e persistano elementi di deliberazione tali da non rendere i due modelli del tutto antagonisti.

Un esempio è fornito dai sistemi parlamentari che prevedono sovente discussioni prima della possibilità di approvare una legge. In Italia, le uniche votazioni che non prevedono alcuna forma di dibattito sono quelle in cui il Parlamento in seduta comune esercita la sua funzione elettorale per il Presidente della Repubblica o per i membri della Corte Costituzionale.

Un'altra forma di sostanziale deliberazione avviene durante la campagna elettorale, poiché il dibattito competitivo serve ad informare gli elettori di quale sia il programma del partito e di quali siano le posizioni dei vari candidati rispetto a specifiche questioni. La deliberazione, dunque, non viene totalmente negata dalla democrazia rappresentativa, piuttosto essa viene confinata entro specifici luoghi (il Parlamento e le arene politiche) ed assicurata solo a specifici individui (i rappresentanti del popolo).

La limitazione di luoghi e beneficiari della deliberazione è però apertamente in contrasto con l'ideale di democrazia deliberativa:

*“La gestione della ‘res publica’ non è più solo appannaggio dei rappresentanti, eletti in una regolare competizione per il voto popolare, e della pubblica amministrazione, quale longa manus delle élites politiche, ma vede la partecipazione dei cittadini lungo tutte le fasi del processo decisionale. [...] Le procedure della democrazia deliberativa scavalcano il voto e la regola della maggioranza quali principali modalità di determinazione della volontà politica, indicando come strumento imprescindibile la deliberazione pubblica, ossia «l'argomentazione razionale intorno al bene comune» che porta alla trasformazione delle preferenze, laddove la democrazia rappresentativa ruota attorno al problema della loro aggregazione”.*⁷⁷

Ciò che la democrazia deliberativa critica di quella rappresentativa, dunque, è il suo aspetto “aggregativo” e non il momento del voto, poiché senza la garanzia di un diritto al voto quale incentivo avrebbero i cittadini a deliberare? Piuttosto, ciò che distingue i modelli risiede nel modo in cui si arriva al voto, nel processo che lo precede e, in qualche modo, lo prepara.

“[...] Possiamo cercare di spostare la prassi democratica verso l'ideale deliberativo, incorag-

77. Laura Cataldi, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working Paper – Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Centro Einaudi n. 3/2008.

*giando le persone non solo ad esprimere le proprie opinioni politiche (attraverso sondaggi, referendum e simili), ma per formare quelle opinioni attraverso il dibattito in ambienti pubblici”.*⁷⁸

In questo senso, il modello che si avvicina di più a quello della democrazia deliberativa è sicuramente quello della democrazia partecipativa, poiché entrambi si occupano del medesimo problema, cioè “*come aprire i processi decisionali pubblici, ai più diversi livelli di governo, a tutti coloro che sono interessati*”.⁷⁹

La democrazia partecipativa è spesso definita come l’anello di congiunzione tra il modello rappresentativo e quello diretto poiché essa

*“configura infatti una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti”.*⁸⁰

La democrazia partecipativa e quella deliberativa si intersecano e si completano. L’unica contrapposizione dei due concetti, cui sovente si assiste, dipende dal fatto che strumenti nati dalle istanze di democrazia deliberativa vengono impiegati nell’ambito di procedure di democrazia partecipativa.

Le similitudini esistenti hanno suggerito che la differenza principale tra le due forme di democrazia sia che una, quella rappresentativa, abbia un carattere concreto e applicativo, mentre l’altra, quella deliberativa, abbia una caratterizzazione fortemente astratta.

La democrazia deliberativa, infatti, esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità, mentre questo requisito non è sempre esplicitato nelle formulazioni – specie in quelle più «politiche» – della democrazia partecipativa.⁸¹

78. David Miller, *Deliberative Democracy and Social Choice*, op. cit.

79. Raffaele Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, aprile 2009.

80. Umberto Allegretti, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, op. cit.

81. Luigi Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «*Democrazia e diritto*», n. 4/2006.

Va specificato, quindi, che non è possibile alcuna immediata identificazione tra “democrazia partecipativa” e “democrazia deliberativa”: la prima si fonda sull’azione diretta di cittadini che acquisiscono o cercano di esercitare una qualche influenza sulle decisioni istituzionali; la seconda, invece, punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che precedono una decisione, e vedono la deliberazione come fase di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere⁸².

3. Le caratteristiche del paradigma deliberativo

Joshua Cohen è considerato uno dei padri della democrazia deliberativa grazie al fondamentale contributo apportato soprattutto nell’analisi della procedura deliberativa ideale. Nel saggio “*Deliberation and Democratic Legitimacy*” egli fornisce la sua definizione di ‘ideale deliberativo’:

“La nozione della democrazia deliberativa è radicata nell’ideale intuitivo di una associazione democratica nella quale la giustificazione dei termini e delle condizioni dell’associazione procede attraverso la discussione pubblica e il ragionamento tra cittadini eguali. I cittadini, in un tale sistema, condividono un impegno alla risoluzione dei problemi di scelta collettiva attraverso il ragionamento pubblico e considerano le loro fondamentali istituzioni come legittime in quanto essi stabiliscono il framework per la libera deliberazione pubblica.”⁸³

La concezione formale di democrazia deliberativa proposta da Cohen si basa su cinque aspetti fondamentali⁸⁴:

1. Una democrazia deliberativa è un’associazione indipendente e permanente di cui i membri si aspettano la continuazione per un indefinito futuro.
2. I membri dell’associazione condividono un impegno a coordinare le loro attività all’interno di istituzioni che rendono possibile la deliberazione e secondo le norme prodotte dalla deliberazione stessa. Per loro, una libera deliberazione tra eguali è la base della legittimazione.

82. Antonio Floridia, Rinaldo Vignati, *Deliberativa, diretta o partecipativa: quale democrazia per il Movimento 5 stelle?*, Convegno annuale della Società italiana di scienza politica, Firenze, 2013, op. cit.

83. Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op. cit.

84. *Ibidem*.

3. Una democrazia deliberativa è un'associazione pluralistica. I membri hanno diverse preferenze, convinzioni e ideali riguardo il modo di condurre la propria vita. Mentre condividono l'impegno ad una risoluzione deliberativa dei problemi di scelta collettiva, essi hanno anche diversi scopi e non pensano che un particolare tipo di preferenze, convinzioni e ideali sia obbligatorio.
4. Siccome i membri dell'associazione democratica ritengono che le procedure deliberative siano la fonte della legittimazione è importante per loro che il fine della loro associazione non sia meramente il risultato della loro deliberazione, ma che sia anche manifestato come tale. Essi preferiscono istituzioni nelle quali la connessione tra deliberazione e risultati sia evidente a quelle in cui tale connessione è meno chiara.
5. I membri riconoscono gli altri membri dell'associazione come aventi capacità deliberative.

Tale concezione formale di democrazia deliberativa viene affiancata dalle condizioni necessarie affinché l'ideale deliberativo si trasformi in una procedura per prendere decisioni collettive, le quali sono democraticamente legittime solo se esse possono essere l'oggetto di un accordo ragionato, libero e tra eguali.

Le caratteristiche di tale procedura deliberativa ideale sono quattro:

- a. La deliberazione ideale è libera quando soddisfa due condizioni. Primo, i partecipanti si considerano vincolati solo dai risultati della loro deliberazione e dalle precondizioni della deliberazione stessa. Secondo, i partecipanti suppongono di poter agire in base ai risultati, prendendo il fatto che una certa decisione sia approvata attraverso la deliberazione come una ragione sufficiente per conformarsi ad essa.
- b. La deliberazione è motivata dal fatto che le parti sono tenute a comunicarsi le rispettive ragioni per poter avanzare proposte, sostenendole o criticandole. Essi danno delle motivazioni con l'aspettativa che queste ragioni influenzeranno il destino della loro proposta.
- c. Nella deliberazione ideale i partecipanti sono sia formalmente che sostanzialmente uguali. Sono formalmente uguali poiché ognuno può definire l'agenda, proporre soluzioni, offrire ragioni in supporto o per criticare le proposte, mentre la voce di ognuno ha la stessa valenza ai fini della decisione. Sono sostanzialmente uguali perché la distribuzione di potere e di risorse esistente non influisce sulle loro possibilità di contribuire alla deliberazione.

- d. Infine, la deliberazione ideale ha come obiettivo di arrivare ad un consenso razionalmente motivato, per trovare ragioni che siano convincenti per tutti coloro si siano impegnati ad agire sui risultati di una valutazione libera e ragionata delle alternative tra pari.

Perfino in condizioni ideali non c'è certezza che il consenso sopraggiunga. Infatti, in questi casi la deliberazione si conclude con una votazione, soggetta alle regole della maggioranza.

Questo, tuttavia, non elimina la differenza tra forme deliberative di *decision making* e forme non deliberative di aggregazione delle preferenze. Il punto sta nel fatto che la democrazia deliberativa si propone come modello efficiente, in grado di uscire dall'*impasse* del non arrivare a creare consenso intorno ad una tematica. Per questo è concepita anche la possibilità che la deliberazione si concluda con la votazione, come sorta di ultima *ratio*.

Tuttavia, i presupposti sono molto diversi poiché il processo avvenuto non cade nel vuoto, ma ha comunque avuto i suoi effetti sui cittadini, li ha fatti rendere conto delle opinioni altrui, ha sviluppato le loro virtù civiche, li ha obbligati ad uno sforzo di comprensione che, seppure non abbia prodotto unanime consenso, non può essere paragonato alla votazione che ci sarebbe stata senza deliberazione.⁸⁵

* * *

Oltre alle definizioni ideali, è opportuno individuare i tratti salienti della democrazia deliberativa in un'ottica maggiormente pratica, tali da poter consentire al modello di affermarsi non solo in via ideale e teorica, ma anche come un effettivo percorso di integrazione della democrazia rappresentativa.

Di seguito sono illustrati gli aspetti fondamentali per il buon funzionamento del paradigma della democrazia deliberativa, che rappresentano le peculiarità di tale modello. Le caratteristiche illustrate sono state desunte dalla letteratura esistente sul tema.

a) La risposta ideale al conflitto morale

La prima caratteristica fondamentale della democrazia deliberativa è che essa costituisce una risposta ideale al conflitto morale⁸⁶ per il quale “un certo basilare di-

85. *Ibidem*.

86. Amy Gutmann e Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge & London, 1996, op. cit.

sacordo è necessario per creare il problema che la democrazia deliberativa è intenzionata a risolvere⁸⁷.

La democrazia deliberativa, dunque, ha bisogno di un qualche grado di dissenso per realizzarsi poiché alcune persone assumono che se le ineguaglianze economiche, razziali e di genere fossero eliminate, anche il disaccordo morale in politica scomparirebbe o almeno cesserebbe di essere così polemico. Pertanto, se un certo grado di disaccordo morale è connaturato con l'uomo, allora rendendo la democrazia più deliberativa, i cittadini affrontano una migliore possibilità di risoluzione parziale del loro disaccordo morale e vivono con quello che inevitabilmente persisterà in termini più accettabili per tutti.

b) L'elemento democratico

La seconda caratteristica di questo modello risiede nell'elemento democratico. Tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della deliberazione devono avere il diritto di prenderne parte.⁸⁸ Tale approccio viene ritrovato anche nella visione di Gutmann e Thompson in *"What Deliberative Democracy?"*, nel quale sostengono che "le ragioni fornite in questo processo dovrebbero essere accessibili da parte di tutti i cittadini verso le quali esse sono dirette"⁸⁹.

Tale attributo corrisponde, quindi, al principio di "massima inclusività" secondo cui tutti coloro che abbiano "qualcosa da dire" su una decisione che, in varia misura, li tocca direttamente, devono avere la possibilità di farlo. Non solo, essi devono poter riconoscere il fatto che, comunque, della loro opinione si sia discusso e che, in una qualche maniera, essa sia stata tenuta in considerazione e abbia contribuito al definirsi di una soluzione quanto più possibile condivisa.⁹⁰ Il processo deliberativo deve, allora, essere pubblico non solo nel senso che deve avvenire in pubblico e non semplicemente nell'intimo della mente di ciascuno, ma anche e soprattutto nel senso che esso deve riguardare temi pubblici.

87. Dennis Thompson, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in *«Annual Review of Political Science»*, n. 11/2008.

88. Luigi Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, op. cit.

89. Amy Gutmann e Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press, Cambridge & London, 2004.

90. Antonio Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *«Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici»*, n. 5/2007.

c) *Il contenuto pubblico*

La terza caratteristica riguarda l'oggetto della deliberazione, che deve essere pubblico e del quale i cittadini coinvolti devono poter capire il suo contenuto essenziale.⁹¹

L'argomento della deliberazione deve essere di pubblico interesse, in modo che l'intera cittadinanza coinvolta nel processo deliberativo sia in qualche modo toccata dai temi trattati.

La discussione deve rimanere pubblica e non prendere pieghe private o personali. La deliberazione, inoltre, deve essere pubblica nel senso di accessibile a tutti, in modo che l'intera cittadinanza possa informarsi su quali siano stati i temi discussi e quali siano state le posizioni raggiunte. Questo è molto importante poiché risponde ad un principio di trasparenza assolutamente necessario per il modello di democrazia che vuole rivoluzionare la relazione tra i cittadini e la classe politica.

d) *L'uguaglianza politica*

Un altro aspetto fondamentale della democrazia deliberativa risiede nell'uguaglianza politica. Tale caratteristica è piuttosto una *condicio sine qua non* di questo modello come della democrazia *tout court*. Secondo Dahl "un governo non sottoposto a controllo da parte di cittadini che abbiano la libertà di discutere e di opporsi agli indirizzi politici dei loro leader ha maggiori probabilità di sbagliare [...]"⁹².

Il principio di inclusività impegna a coinvolgere tutti i cittadini. Tuttavia per rendere un tale principio effettivamente democratico c'è bisogno che le persone non solo partecipino, ma che lo facciano in condizioni di assoluta parità. Un tale principio risponde a due logiche fondamentali: da una parte "[...] tutti gli esseri umani sono di pari valore intrinseco, nessuno è intrinsecamente superiore ad un altro, e al bene e agli interessi di ciascun individuo deve essere prestata pari considerazione"⁹³, e dall'altra "[...] tra adulti, nessuno è più qualificato di un altro a governare al punto tale che gli si debba affidare la completa e definitiva autorità sul governo dello stato"⁹⁴.

In sostanza, l'uguaglianza politica è fondamentale per compiere un processo deliberativo ed implica che ciascun votante abbia uguali probabilità di essere quello

91. Amy Gutmann e Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press, Cambridge & London, 2004, op. cit.

92. Robert Alan Dahl, *Sull'uguaglianza politica*, Laterza, Bari, 2007, op. cit.

93. *Ibidem*.

94. *Ibidem*.

decisivo. La deliberazione ha bisogno dell'uguaglianza politica poiché in mancanza di essa sarebbe come avere il potere senza la possibilità di pensare come esso dovrebbe essere esercitato.⁹⁵

“Quando parlo di uguaglianza politica, mi riferisco al raggiungimento di una volontà popolare in cui si esprimano con pari valore i punti di vista di tutti i membri del corpo sociale. Vuol dire garantire ad ogni cittadino la possibilità di assumere un ruolo decisivo nel processo decisionale”⁹⁶.

La deliberazione democratica richiede, più specificatamente, uguali opportunità di accesso all'influenza politica e questo, a sua volta, significa, da una parte, il bisogno di uguaglianza nelle risorse tale per cui l'assenso degli individui alle proposte è assolutamente volontario e privo di coercizioni, e, dall'altra, la necessità che i partecipanti abbiano pari capacità di avanzare rivendicazioni persuasive.⁹⁷

e) *La decisione deve essere vincolante*

La quinta caratteristica consiste nel fatto che la decisione presa deve essere vincolante per un dato periodo, poiché i partecipanti non affrontano discussioni fine a se stesse, non discutono per amore della discussione, bensì poiché sono convinti che la loro deliberazione influenzerà le scelte del governo e di chi è chiamato a prendere decisioni.⁹⁸ Se il processo non fosse vincolante, perderebbe parte della sua forza poiché i cittadini non prenderebbero altrettanto seriamente il loro compito. Quanto detto, ovviamente, non implica che la deliberazione produca effetti immutabili, ma semplicemente che le decisioni a cui si è giunti tramite metodo deliberativo non potranno essere modificate se non attraverso una nuova deliberazione.

f) *La dinamicità del processo*

Il processo deliberativo è dinamico nel senso che non presuppone che la decisione sarà legittima nell'infinito futuro, ma lascia sempre aperta la possibilità di con-

95. James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, op. cit.

96. James S. Fishkin, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

97. Jack Knight, James Johnson., *What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op cit.

98. Amy Gutmann e Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press, Cambridge & London, 2004, op. cit.

tinuare il dialogo. La deliberazione, dunque, non cristallizza decisioni immutabili, ma concepisce continuamente l'opportunità che attraverso il dialogo si giunga a perfezionare le decisioni e a renderle più legittime. È un processo incessante in cui i cittadini trovano lo spazio per esprimere le proprie istanze e per cercare, insieme agli altri, di giungere a conclusioni sempre migliori.

g) Le preferenze si formano nel corso della discussione pubblica

La settima caratteristica risiede nell'idea che le preferenze (i valori, gli interessi, le opinioni) dei cittadini non possano e non debbano solo essere "contate" o "aggragate", ma possano e debbano formarsi e trasformarsi nel corso di una discussione pubblica che si svolga su basi di imparzialità, parità e di eguaglianza, fondata sui valori di una comune razionalità e su una comune aspirazione a ricercare una soluzione quanto più possibile condivisa.

h) Le informazioni di qualità

L'ottava caratteristica attiene all'importanza delle informazioni che emergono durante il processo deliberativo. Tale aspetto è connesso, più che alla deliberazione in quanto tale, ad un concezione di deliberazione di qualità. È fondamentale tenere a mente che "la democrazia deliberativa afferma che, attraverso la deliberazione, si perfezioneranno la 'qualità' delle opinioni degli individui nel senso che le opinioni post-deliberazione sono probabilmente più coerenti [...]"⁹⁹. Parte dello scopo della democrazia deliberativa consiste, infatti, nel dare ai cittadini informazioni accurate in base alle quali essi possano prendere posizione in merito a certe questioni. È evidente, però, che questo miglioramento si realizza quando le informazioni si basano su elementi oggettivi, quando comprendono tutte le opzioni possibili, quando mostrano le questioni da vari punti di vista, in modo bilanciato ed equilibrato.

In questo modo "attraverso lo scambio di ragioni, opinioni ed idee, le informazioni disponibili aumentano sotto due profili: nuove alternative precedentemente non considerate possono apparire e, in più, è possibile analizzare le conseguenze di ogni proposta".¹⁰⁰

i) Il rafforzamento del bene comune

La nona caratteristica della democrazia deliberativa risiede nella sua capacità di rafforzare il bene comune rispetto agli interessi privati. Se l'obiettivo è di prendere

99. Kasper M. Hansen, *Deliberative Democracy and Opinion Formation*, University Press of Southern Denmark, Odense, 2004.

100. Carmen Sancho, *New Ways of Deeping Democracy: The Deliberative Democracy. An Approach to the Models of Joshua Cohen and Jurgen Habermas*, 6th Conference Mursia, 2003.

decisioni collettive che tendono al beneficio comune, ciascuna opinione deve essere espressa in termini accettabili per tutti, rendendo necessario trasformare l'interesse personale in principi pubblici difendibili. In un dibattito pubblico, nessuno può convincere il pubblico del proprio punto di vista senza essere capace di argomentare perché lo si ritiene valido, giusto o auspicabile, e perché dovrebbe essere considerato così dagli altri. In questo senso, la deliberazione rende difficile che le ragioni proposte a sostegno di ciascuna proposta siano esclusivamente basate sull'interesse personale. In sostanza *“mentre nessuno è indifferente al proprio bene, tutti cercano anche di arrivare a decisioni che siano accettabili per tutti quelli che condividono l'impegno alla deliberazione”*¹⁰¹.

l. L'atteggiamento open mind

L'ultima caratteristica della democrazia deliberativa riguarda l'atteggiamento tenuto dai protagonisti della deliberazione, cioè i cittadini. *“Gli ideali della democrazia deliberativa potrebbero esigere che le persone partecipino alle discussioni pubbliche con un atteggiamento «open mind», ossia essendo disponibili a cambiare opinione in luce degli argomenti e delle prove successive”*¹⁰².

Riepilogo dei tratti distintivi del paradigma deliberativo

Tratti distintivi	Relative caratteristiche
1. Esistenza di necessità di disaccordo	È necessario un certo grado di disaccordo per creare il problema che la democrazia deliberativa è chiamata a risolvere.
2. Principio democratico di inclusività	Tutti coloro che abbiano qualcosa da dire devono essere ascoltati e (almeno) tutti coloro che siano in qualche modo toccati dall'effetto della deliberazione devono avere il diritto a parteciparvi.
3. Principio di pubblicità	La deliberazione deve essere pubblica nei temi trattati, i quali devono essere di pubblico interesse. La deliberazione deve essere pubblica anche nelle modalità che devono consentire a tutti di conoscerne il contenuto.
4. Uguaglianza politica	I cittadini che partecipano devono farlo in condizioni di assoluta parità e ciascuno di loro deve avere uguali possibilità di essere quello decisivo.

>>>

101. Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, op cit.

102. Robert E. Goodin, Simon J. Niemeyer, *When Does Deliberation Begin? Internal Reflection Versus Public Discussion in Deliberative Democracy*, in «Political Studies», vol. 51, n. 4/2003.

Riepilogo dei tratti distintivi del paradigma deliberativo >>>

Tratti distintivi	Relative caratteristiche
5. Validità delle decisioni per un certo periodo di tempo.	Le decisioni assunte tramite deliberazione devono essere vincolanti per un certo periodo di tempo e possono essere modificate solo attraverso una nuova deliberazione.
6. Dinamicità del processo	La deliberazione presuppone che le decisioni non saranno legittime nell'infinito futuro e lascia sempre aperta la possibilità del dialogo per giungere a soluzioni migliori.
7. Formazione delle preferenze nel corso della discussione pubblica	Le preferenze non possono essere meramente contate o aggregate poiché esse si formano e si trasformano durante la deliberazione pubblica.
8. Informazioni di qualità	Le informazioni che emergono durante il processo deliberativo devono essere equilibrate e bilanciate, devono esprimere i vari interessi in gioco e i molteplici punti di vista sul tema.
9. Rafforzamento del bene comune	Ogni deliberatore deve esprimere posizioni che siano accettabili per tutti e quindi è difficile che le soluzioni emerse siano basate esclusivamente sull'interesse personale.
10. Atteggiamento "open mind"	I deliberatori possono avere idee e opinioni rispetto l'argomento, ma devono essere pronti a modificarle in base alle nuove informazioni e ai nuovi elementi assunti durante la deliberazione.

4. I principali metodi di coinvolgimento dei cittadini

La convinzione che la democrazia rappresentativa versi in uno stato di crisi e che l'unica via per "salvarla" sia quella di introdurre strumenti di inclusione politica, ha generato negli ultimi vent'anni una serie di nuovi metodi di coinvolgimento dei cittadini.

Tra questi, vale la pena sottolinearlo, non figura il referendum poiché esso, classico istituto della democrazia diretta, non contiene alcun elemento di deliberazione, ma si pone come unico obiettivo quello di aggregare preferenze.

I processi trattati nei paragrafi che seguono - pur essendo tra loro molto differenti relativamente a temi, partecipanti, struttura ed effetti - rappresentano i principali strumenti di sviluppo dei processi di democrazia partecipativa che considerano come elemento irrinunciabile la deliberazione, ossia il processo che si va affermando sempre più come condizione fondamentale per una democrazia matura.

4.1 Il sondaggio deliberativo (Deliberative Polling)

Il sondaggio deliberativo o *deliberative polling* è uno tra i metodi che un sistema democratico può sfruttare per coinvolgere i cittadini, consentendo loro di esprimere le proprie opinioni.

Il metodo è stato proposto da James S. Fishkin che ne ha anche registrato il marchio, dal cui utilizzo derivano fondi per finanziare la ricerca.

Il professore di Stanford decise di utilizzare le due principali tecnologie che hanno aiutato a definire la democrazia di massa - la televisione e la votazione - e metterle a servizio di un proposito nuovo e costruttivo: dare voce alle persone in condizioni tali che esse potessero pensare.¹⁰³

L'idea di base è piuttosto semplice.

“Si tratta di una forma di sondaggio, su temi specifici, che consiste nell'usare un campione tradizionale (scelto cioè con gli efficaci metodi della demoscopia corrente) in modo non tradizionale: le trecento o cinquecento persone che rappresentano la popolazione di un paese vengono riunite per due o tre giorni in un unico luogo e compensate per il distacco dalle loro attività, vengono invitate a rispondere a un questionario di base, ricevono poi informazioni preparate da esperti di vari orientamenti, si riuniscono in piccoli gruppi seminariali dove tutti possono prendere la parola sotto la guida di moderatori bene addestrati, confluiscono in una o più assemblee plenarie del campione, si confrontano con esperti e leader politici che rappresentano le varie opzioni in campo sul tema prescelto e infine rispondono allo stesso questionario che era stato loro sottoposto all'inizio del weekend deliberativo”¹⁰⁴.

In sostanza, si prende un campione casuale su scala nazionale degli elettori di tutto il paese, si riunisce in un unico luogo e lo si coinvolge nelle questioni attraverso materiale informativo attentamente bilanciato, discussioni intensive in piccoli gruppi e con la possibilità di chiedere ulteriori informazioni ad esperti e politici. Dopo qualche giorno di lavoro *face-to-face* su tematiche proposte, si interrogano i partecipanti in dettaglio e così l'indagine risultante offre una rappresentazione della visione dell'intero paese.

“In un sondaggio deliberativo la gente cambia punto di vista. [...] Abbiamo seriamente motivo di credere che ciò avvenga in seguito alla deliberazione. Perché la flessione dell'opinione dopo un dibattito correttamente strutturato è radicalmente diversa rispetto ai casi in cui non è previsto un confronto dialogico”¹⁰⁵.

103. James S. Fishkin, *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven & London, 1997.

104. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

105. James S. Fishkin, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

L'esperienza degli ormai numerosi sondaggi condotti in America e in varie parti del mondo sul modello proposto da Fishkin dimostra che ci sono notevoli scostamenti tra l'opinione di partenza e quella di arrivo.

Secondo Fishkin i quattro valori democratici fondamentali, ossia 'deliberazione', 'non-tirannia', 'uguaglianza politica' e 'partecipazione', non sono mai riusciti ad essere realizzati con successo simultaneamente.

In particolare, il limite della democrazia di massa, che ha portato a sacrificare l'elemento deliberativo, può oggi essere superato grazie ai sondaggi deliberativi che offrono la rappresentazione di una democrazia che racchiude tutti e quattro i suddetti principi.¹⁰⁶

Il sondaggio deliberativo, dunque, realizza e compie la democrazia stessa anche perché riesce ad arginare il problema della sotto-rappresentazione:

"In un sistema bipartitico, nel quale un partito blu e uno rosso competono per il controllo del governo, un elettore che preferisce il giallo potrebbe essere non rappresentato. Inoltre, quando numerose tematiche sono importanti, un elettore potrebbe preferire le politiche di diversi partiti su diversi aspetti".¹⁰⁷

Inoltre, esso aiuta ad arginare la mancanza di informazioni di cui buona parte dei cittadini è affetta nella convinzione che "sarebbe bene che il numero delle persone dotate di opinioni più competenti fosse maggiore di quanto non accada oggi. Al limite, sarebbe opportuno che tutti coloro che hanno diritto di voto, cioè l'intera cittadinanza, avessero una competenza più elevata, una maggiore conoscenza dei problemi in discussione".¹⁰⁸

Il metodo in questione ha prodotto risultati molto importanti, presi sempre seriamente in considerazione dai *decision-makers*, poiché rappresenta il *gold standard* dei tentativi di campionamento.

Il sondaggio deliberativo è il sistema migliore in quanto a rappresentatività ed a misurazione degli esiti, a parità di materiali forniti, collegamenti politici e qualità dello spazio per la riflessione.¹⁰⁹

106. James S. Fishkin, *The Voice of the People*, op. cit.

107. James S. Fishkin, Robert C. Luskin, Roger Jowell, *Deliberative Polling and public consultation*, in «Parliamentary Affairs», n. 53/2000.

108. Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

109. Jane Mansbridge, *Deliberative Polling as the Gold Standard*, in «*The Good Society*», vol. 19, n. 1, 2010.

“Per creare una democrazia che opera bene abbiamo bisogno di cittadini impegnati, comunità che funzionano e media che parlano tanto «per» quanto «riguardo» la cittadinanza. Se prestiamo attenzione alle condizioni sotto le quali i cittadini si riconnettono alla vita politica, possiamo creare un pubblico degno dell’opinione pubblica – e del giudizio pubblico. Sarebbe, infatti, una «magic town» se riuscissimo a portare un tale spirito nell’intero paese”.¹¹⁰

Nonostante le numerose differenze tra sondaggio e sondaggio, è possibile, comunque, individuare alcune linee guida.

Tutti i sondaggi deliberativi condotti fino ad oggi hanno raccolto campioni altamente rappresentativi e in ognuno di essi il cambiamento nei punti di vista è stato significativo (dall’1% al 51%), dimostrando che effettivamente la discussione fa cambiare opinione.

In sostanza il *deliberative polling* costituisce una via di fuga dal dilemma che affligge gli sforzi di consultazione dell’opinione pubblica. Spesso, infatti, ci si chiede quanto la gente conosca le scelte politiche e si teme che la consultazione diretta possa raccogliere per lo più opinioni disinformate.

Il sondaggio deliberativo, dunque, offre una soluzione secondo cui il reclutamento attraverso il campionamento casuale dà ad ogni membro della popolazione la stessa probabilità di partecipare, mentre i moderatori possono garantire opportunità di partecipazione paritaria in piccoli gruppi di discussione. Allo stesso tempo, i piccoli gruppi e le discussioni in sessione plenaria danno ai partecipanti l’opportunità di considerare punti di vista in competizione, di diventare maggiormente informati sui *trade-off* delle proprie scelte e, alla fine, di esprimere le loro ponderate opinioni in questionari confidenziali.¹¹¹

4.2 Le Giurie di Cittadini (Citizens’ Juries)

Le Giurie di Cittadini (*Citizens’ Juries*) sono un sistema deliberativo il cui scopo è quello di fornire “ai cittadini un’impareggiabile opportunità di imparare riguardo un certo tema e deliberare insieme per cercare una pacifica soluzione comune. I decisori che vedono una giuria di cittadini in azione o ascoltano le sue raccomandazioni sono in grado di apprendere cosa vuole un pubblico informato e perché.

110. James S. Fishkin, *The Voice of the People*, op. cit.

111. James S. Fishkin, Baogang He, Robert C. Luskin e Alice Siu, *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in «*British Journal of Political Science*», vol. 40, n. 2, 2010.

Questa informazione può essere una risorsa inestimabile per i funzionari eletti e per gli altri decisori a livello locale, statale e nazionale”.¹¹²

Le giurie dei cittadini sono solitamente organizzate partendo da una selezione casuale del campione, scelto tra coloro i quali, dopo essere stati contattati telefonicamente per rispondere ad un questionario informativo, si sono dichiarati interessati a partecipare al progetto. Il campione deve essere rappresentativo della popolazione cui si riferisce rispetto le variabili demografiche (età, livello di studio, sesso, etnia, localizzazione geografica, professione).

I partecipanti vengono divisi in gruppi tra i 18 e i 24 partecipanti poiché gruppi più numerosi non consentirebbero una deliberazione di qualità.

Gli organizzatori sono chiamati a preparare il materiale informativo sul tema protagonista della deliberazione, il quale, ovviamente, deve dare spazio all'intera gamma delle posizioni rappresentate.

La giuria dei cittadini in quanto tecnica deliberativa, assume valore poiché è in grado di produrre un “verdetto”, “ovvero una risoluzione condivisa, relativamente al quesito cui essi sono chiamati a dare risposta [...]”. Tale quesito è formulato dagli organizzatori della giuria. La risoluzione finale deve essere basata su una buona base conoscitiva e su un giudizio ponderato da parte dei giurati”.¹¹³

La posizione prodotta, alla fine, è presentata sotto forma di raccomandazione.

La durata delle *Citizens' Juries* dovrebbe consistere nel tempo necessario e sufficiente per consentire una disamina approfondita della questione in discussione.

4.3 Le Conferenze di Consenso (Consensus Conference)

Le Conferenze di Consenso (*Consensus Conference*) rappresentano un'altra via per coinvolgere i cittadini nei processi decisionali.

È sempre più frequente che esistano temi tecnico-scientifici che hanno una portata sociale controversa, anche tra gli stessi scienziati (gli effetti degli OGM, delle onde elettromagnetiche, lo stoccaggio delle scorie radioattive, ecc.). Per affrontare questi problemi, alla fine degli anni Ottanta il parlamento danese decise di riunire delle Conferenze di Consenso formate da cittadini estratti a sorte che, dopo aver

112. *Citizens Jury Handbook*, The Jefferson Center, 2004.

113. Stefania Ravazzi, Noemi Podestà, Alberto Chiari, *Una giuria di cittadini*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Papers, n. 7/2006.

interloquito con gli specialisti, potessero esprimere il proprio punto di vista al parlamento stesso¹¹⁴.

Oggi, le Conferenze di consenso sono un metodo largamente utilizzato in tutto il mondo per risolvere controversie che sorgono rispetto l'utilizzo di nuove tecnologie e vengono considerate perfino quali metodi valutativi delle tecnologie stesse.

Esse sono normalmente organizzate in modo che gruppi di 10-16 cittadini comuni discutano per qualche giorno di argomenti delicati riguardo scienza e tecnologia.

“Seguendo una deliberazione dettagliata, questi «profani» espongono le loro domande e le loro preoccupazioni ad un serie di esperti (inclusi i rappresentanti dei gruppi di interesse), valutano le loro risposte e, successivamente, negoziano tra di loro. Il risultato della deliberazione è reso pubblico mediante un rapporto scritto alla fine della conferenza. Tale rapporto viene, di seguito, inviato ai membri del Parlamento, a scienziati, a speciali gruppi di interesse e ai membri della cittadinanza. Il convogliamento attivo, in modo dialogico, di queste persone, degli esperti e dei rappresentanti dei gruppi di interesse consente ai temi in considerazione di essere valutati, al di là di un contesto puramente scientifico, per includere considerazioni economiche, legali, etiche e sociali. I due obiettivi principali delle Consensus Conference sono di contribuire al processo decisionale politico (fornendo ai membri del Parlamento e agli altri decisori le informazioni emerse nelle conferenze) e di contribuire al dibattito pubblico (incoraggiando la copertura mediatica degli atti delle conferenze e i seguenti dibattiti pubblici)”¹¹⁵.

4.4 Town Meetings del XXI secolo

Altro metodo interessante è rappresentato dai *Town Meetings* 21. Tale metodo innovativo ha il pregio di integrare nuove tecnologie e metodi per consentire a migliaia di cittadini (da 500 a 5000) di “riunirsi” e formulare una raccomandazione per problemi pubblici complessi.

Il primo passo consiste nel creare gruppi composti di 10-12 persone all'interno dei quali, con l'aiuto di un facilitatore, si svolge la discussione.

Tali gruppi possono riunirsi contemporaneamente in diverse città di una regione o di uno stato, ma essi sono costantemente in contatto attraverso Internet o via sa-

114. Edna F. Einsiedel, Deborah L. Eastlick, *Consensus Conference as Deliberative Democracy: A Communications Perspective*, in «Science and Communication», n. 21, 2000.

115. Simon Joss, *Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: an Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate*, in «Science and Public Policy», n. 25, 1998.

tellite, in modo tale che nessuna voce non sia udita e nessuna idea sia persa. Ogni partecipante ha una tastiera per votare sulle singole questioni e per confrontare la propria opinione con quella degli altri, mentre su un grande schermo sono continuamente proiettati dati ed informazioni in modo che le persone si rendano conto in tempo reale della volontà generale, man mano che essa si va creando.¹¹⁶

Ciascun gruppo esprime alla fine una posizione che deve essere unanime, anche se il risultato finale è dato dall'aggregazione delle posizioni emerse nei forum.¹¹⁷

4.5 I bilanci partecipativi

I bilanci partecipativi sono nati a Porto Alegre, in Brasile, alle fine degli anni Ottanta, e si sono diffusi in tutto il Sud America e in Europa.

I bilanci partecipativi sono generalmente organizzati in due parti: una prima, informativa, in cui la cittadinanza è istruita in merito alla composizione di un bilancio comunale, come esso è articolato e quali sono le sue caratteristiche pratiche.

Una seconda parte prevede, invece, la formazione di assemblee cicliche in cui possono partecipare tutti i residenti per avere un confronto con l'autorità pubblica al fine di concordare alcune voci della spesa, in modo particolare quella per investimenti.

4.6 Community Dialogues

Le arene dei *Community Dialogues* sono ampiamente inclusive. Esse “forniscono a tutti i cittadini un'opportunità pratica di partecipare. Il dialogo fornisce ai cittadini dettagliate informazioni riguardo la natura del problema politico, impegna i cittadini nello stesso contesto di risoluzione del problema dei funzionari eletti e usa metodi rigorosi, compresi varie fonti di dati, più misure e molteplici sistemi di raccolta dati. Un community dialogue è un processo interattivo con plurimi scambi poiché il dialogo procede attraverso la definizione dell'agenda, della strategia di sviluppo e del processo decisionale. La fase della definizione dell'agenda richiede alla comunità di definire lo scopo e i termini del dialogo. La fase della strategia di sviluppo demanda ai cittadini di identificare opzioni promettenti, invece,

116. Carolyn J. Lukensmeyer, Steve Brigham S., *Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century*, in «National Civic Review», vol. 91, n. 4, 2002.

117. Stefania Ravazzi, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, in «Rivista italiana di scienza politica», vol. 36, n. 2, 2006.

quella decisionale richiede di selezionare la direzione preferita. Ogni fase del dialogo è sostenuta da una newsletter informativa o da tabloid distribuiti a tutte le famiglie della comunità. Il tabloid introduce il *community dialogue* e serve come una sorgente di informazione avvicinando la sessione informativa dello staff ad un consiglio cittadino che riceva una questione non appena lo staff gliela indirizza. La rivista, inoltre, include un questionario designato ad offrire una rappresentazione realistica al problema politico, autorizzando i cittadini a lavorare sul problema politico per arrivare alla direzione dell'azione da loro prescelta".¹¹⁸

I *community dialogues*, dunque, non sono selettivi e consentono il libero accesso a qualsiasi cittadino della comunità, compromettendo in qualche modo la rappresentatività del campione che in questo caso si "auto-seleziona". L'organizzazione prevede una fase iniziale informativa, una fase intermedia di formazione e scambio di opinioni attraverso dibattiti pubblici e un'ultima fase di produzione della decisione collettiva e di comunicazione dei risultati all'autorità politica. Alla fine della fase di dibattito, ogni gruppo deve votare e scegliere uno fra i pacchetti di politiche proposte dall'amministrazione. Il rapporto finale di ciascun gruppo viene consegnato al consiglio comunale e l'insieme dei rapporti viene pubblicato e distribuito alla comunità. Sulla base dei diversi rapporti di gruppo l'autorità politica prende la sua decisione e la motiva pubblicamente.

4.7 Consensus Building

Con il termine *Consensus Building* si ricomprende una famiglia di metodologie che consentono di affrontare situazioni di conflitto, cercando di costruire ipotesi di consenso.

L'obiettivo è affrontare queste situazioni con l'intento di trasformarle, portando le persone ad assumere un punto di vista comune cercando di raggiungere un accordo che offra vantaggi a tutte le parti in causa (*mutual gains*). La base teorica è costituita dall'idea che la negoziazione possa essere svolta in modo integrativo o creativo, lavorando sugli interessi anziché sulle posizioni delle parti, spesso con l'assistenza di un mediatore.

In Italia un'esperienza partecipativa che si è esplicitamente richiamata al metodo per il *Consensus Building* è quella relativa alla destinazione delle ex-Fonderie di Modena che ha coinvolto l'intera città.

118. Edward C. Weeks, *The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials*, in «Public Administration Review», vol. 60, n. 4, 2000.

4.8 Open Space Technology

È uno strumento adatto a coinvolgere 100-300 persone in eventi pubblici di partecipazione che hanno lo scopo di far emergere liberamente temi, problemi e soluzioni. Non sono previsti relatori invitati a parlare e programmi predefiniti.

L'incontro è organizzato sul principio che siano i partecipanti, seduti in un ampio cerchio ed informati di alcune semplici regole, a creare l'agenda della giornata. I partecipanti che lo desiderano propongono temi di discussione e si riuniscono a discuterli con chi lo desidera. Al termine della giornata viene consegnato un *instant report* che presenta i temi affrontati e una sintesi delle discussioni svolte nei gruppi. È un metodo particolarmente adatto per esplorare le criticità di una situazione all'avvio del processo partecipativo. Negli ultimi anni in Italia si sono tenute decine di esperienze di questi tipo.

4.9 Appreciative Inquiry

Appreciative Inquiry (traducibile in italiano come “indagine elogiativa o apprezzativa”) è una metodologia che punta a produrre prospettive di cambiamento che partono dalla situazione data. A tal fine si elaborano delle soluzioni a un determinato problema esistente, tralasciando l'analisi degli aspetti negativi. In un'*indagine elogiativa* è prioritario valutare positivamente cosa ha funzionato bene fino a quel momento (ad esempio in un'organizzazione, in un'impresa, in un quartiere o in una regione). Di conseguenza si dovrebbe riuscire a individuare i motivi alla base di tale successo.

L'*Appreciative Inquiry* ha più il carattere di una filosofia che non quello di un metodo partecipativo ben definito. L'applicazione pratica (modalità e conduzione dell'evento, numero, sistema di reclutamento e composizione del gruppo dei partecipanti) è assai variabile.

Di regola un'*indagine elogiativa* comprende quattro fasi:

1. Capire le ragioni del successo: ai partecipanti si chiede di raccontare le loro personali esperienze in relazione all'argomento prefissato, di segnalare eventuali circostanze alla base del successo, e di discuterne con gli altri.
2. Sviluppare prospettive future: a partire dalle storie di successo raccolte, vengono elaborate prospettive di sviluppo futuro. Si esamina come le esperienze positive potrebbero essere estese ad altri settori.
3. Strutturare il futuro: successivamente si discute su come si possa procedere concretamente in futuro.

4. Realizzare il futuro: da ultimo vengono elaborate delle strategie concrete per l'attuazione.

Una *Inquiry* si può svolgere nel corso di una giornata coinvolgendo da una dozzina ad alcune centinaia di persone. Ma la si può anche inserire, come evento collaterale, nell'ambito di un processo *in progress* realizzando più eventi, ai quali possono prendere parte oltre duemila persone. In questi casi l'*Appreciative Inquiry* può protrarsi per molto tempo.

Da un punto di vista metodologico le *Appreciative Inquiries* si caratterizzano inoltre per l'alternanza di assemblee plenarie, interviste individuali e attività di gruppo, ragion per cui per lo svolgimento dei lavori è indicato l'uso di sale ampie e strutturalmente flessibili.

4.10 Raccomandazione dei cittadini (Planungszellen)

Una 'Raccomandazione dei cittadini' riporta i suggerimenti di un gruppo di cittadini rispetto ad una determinata questione. È il risultato di un processo partecipativo nel corso del quale gli iscritti valutano diverse opzioni a partire dalle loro esperienze quotidiane e professionali.

Questo metodo si richiama all'approccio delle *Planungszellen* ("Cellule di pianificazione"). Una *Planungszelle* è formata da 25 partecipanti scelti in base ad un campionamento casuale. Dovrebbero essere persone direttamente coinvolte dalla problematica oggetto del processo, senza però far parte dei rispettivi gruppi di interesse organizzati. I partecipanti ricevono un'indennità di partecipazione. Prima dell'avvio del processo, ai componenti della *Planungszelle* viene fornita una grande quantità di materiale informativo che serve loro da base per formarsi un'opinione. Poi per quattro giorni la *Planungszelle*, suddivisa in piccoli gruppi di discussione a composizione variabile, si occupa dell'argomento assegnato.

Obiettivo del processo è arrivare a redigere una raccomandazione, che sia frutto delle esperienze e delle conoscenze dei cittadini coinvolti, e che contenga le loro raccomandazioni. Al bisogno i partecipanti possono fare ricorso alla consulenza di esperti. Facilitatori di professione assistono, organizzano e documentano lo svolgimento del processo, prendendo parte al lavoro di gruppo solo nel ruolo di osservatori. Le raccomandazioni dei cittadini vengono raccolte e redatte in forma di parere della *Planungszelle*. In questo modo è possibile ricostruire l'iter che ha portato alla formazione di una determinata opinione.

Prima di essere reso pubblico, il parere espresso dalla *Planungszelle* viene sottoposto all'attenzione dei rappresentanti dei partecipanti per una verifica conclusiva.

Le decisioni politiche frutto di raccomandazioni espresse dai cittadini godono di un alto livello di accettazione presso i soggetti direttamente interessati.

4.11 Commissione di Cittadini (Citizens' Panel)

Un *Citizens' panel* (una commissione di cittadini) è una consultazione pubblica che si svolge con regolarità (3-4 volte l'anno). Il numero dei cittadini che vengono interpellati, e che insieme costituiscono il *panel*, (la commissione, una sorta di *focus group* allargato) va da 500 a 2500. La selezione dei componenti di un *panel* viene fatta in modo da garantire che esso sia rappresentativo della popolazione di riferimento. Questo metodo partecipativo trae origine dai sondaggi di opinione propri delle ricerche di mercato. Al contrario di quanto accade nei sondaggi tradizionali, nel caso dei *Citizens' panel* la consultazione viene condotta con cadenze regolari.

I partecipanti a un *Citizens' panel* di solito vengono reclutati casualmente, per posta. Per raggiungere un'ampia rappresentatività della popolazione, in aggiunta a questa tipologia di reclutamento, si utilizzano spesso anche altri sistemi (come, ad esempio, un reclutamento mirato a posteriori sulla base di determinati criteri demografici, tramite l'affissione di manifesti, informazioni pubblicate su quotidiani o colloqui personali condotti per telefono).

Oltre a consentire di raccogliere opinioni, i *Citizens' panel* offrono dei punti di riferimento per la prosecuzione dell'impegno civico a partecipare da parte di chi ne ha fatto parte. Di solito, infatti, il reclutamento dei partecipanti per ulteriori processi partecipativi ha più successo tra i componenti di un *panel* che presso la popolazione in generale, giacché le persone che s'impegnano in questi *focus group* appaiono spesso più motivate a prendere parte anche ad altri processi deliberativi.

4.12 | Wisdom Council

Il *Wisdom Council* (letteralmente "i consigli di saggezza") è un metodo che punta a trovare soluzioni a problemi sociali pressanti, facendo esprimere l'opinione pubblica unitariamente, attraverso una sola voce.

Un *Wisdom Council* è composto da un gruppo di 8-12 partecipanti scelti a caso, che elaborano delle soluzioni per i problemi all'ordine del giorno seguendo il metodo detto della "facilitazione dinamica". Chi in questo contesto ricopre il ruolo di facilitatore ha dei compiti simili a quelli di un moderatore tradizionale e fa in modo che ogni osservazione dei partecipanti venga presa in considerazione e trattata con pari dignità, senza discriminazioni. Il facilitatore non definisce però la struttura dei *Wisdom Council* né fissa l'ordine del giorno.

Nel corso delle conversazioni suddivide le affermazioni dei partecipanti in base a quattro categorie: problemi, soluzioni, riserve rispetto alle soluzioni e, infine, dati e fatti. Lo scopo è quello di assemblare insieme le idee e i suggerimenti dei partecipanti in modo da arrivare a una soluzione del problema che sia creativa e condivisa.

Un *Wisdom Council* dura due giorni: il primo giorno, con il supporto del facilitatore, i partecipanti definiscono il tema del quale il gruppo intende occuparsi. Il secondo giorno, dopo che i partecipanti hanno avuto una notte a disposizione per rifletterci, si scambiano opinioni e idee sul tema.

Con questo metodo si raggiungono in fretta dei risultati consensuali, che alla fine del secondo giorno vengono fissati nero su bianco in una dichiarazione e poi presentati pubblicamente. Dopodiché, il *Wisdom Council* si scioglie.

Benché i *Wisdom Council* siano composti solo da pochi partecipanti, in genere le conclusioni a cui giungono vengono condivise dal resto della popolazione, poiché la composizione dei consigli cambia e la cittadinanza viene espressamente invitata a discutere i risultati.

4.13 Scenario Workshop

La tecnica *Scenario* è un metodo per illustrare possibili *trend* (scenari) futuri. Con questo metodo si delineano e si elaborano in maniera sistematica diversi scenari futuribili, che devono risultare anche plausibili. È una tecnica previsionale per descrivere uno sviluppo di lungo termine ambientato in diverse situazioni di contesto.

La tecnica *Scenario* viene impiegata per lo più nell'ambito degli *Scenario Workshop* e delle *Scenario Conference* (*Conferenze di scenario*). La selezione dei partecipanti è in capo alle organizzazioni che affidano l'incarico di condurre il processo. Di solito il gruppo dei partecipanti comprende decisori politici, esperti ed anche cittadine e cittadini comuni. Questo processo funziona in particolare con gruppi di media grandezza (intorno ai 25-30 partecipanti). Il processo si suddivide in quattro fasi:

1. **Analisi del problema:** si descrive nel dettaglio il problema al centro del processo per il quale esistano diverse soluzioni possibili a livello scientifico e/o politico.
2. **Analisi dei fattori che influiscono sul problema e definizione della loro portata:** si individuano, descrivono e valutano comparativamente i fattori che determinano il problema.

3. Formulazione e interpretazione degli scenari: i fattori individuati nella fase 2 vengono inseriti all'interno di scenari dettagliati che evidenziano possibili sviluppi futuri e le relative conseguenze. Di regola, alla fine, gruppi di lavoro di 20-30 partecipanti ognuno, discutono di due scenari positivi e di due scenari negativi a testa.
4. Sviluppo di strategie e misure per la soluzione del problema: con riferimento all'analisi del problema svolta nella fase 1, si traggono le conseguenze dagli scenari così delineati e si elaborano strategie di gestione ovvero di intervento. L'obiettivo è produrre una guida all'azione sotto forma di un elenco di priorità.

4.14 World Café

Il *World Café* si basa sul principio di parlarsi in una situazione che sia il più possibile informale: in una rilassata atmosfera da caffè (da cui il nome del metodo), piccoli gruppi - composti da quattro a sei persone ciascuno - chiacchierano insieme su un argomento assegnato. Questa tecnica oggi è diffusa soprattutto nei paesi anglosassoni, ma sempre più spesso viene impiegata anche in Germania e in Italia.

In più cicli di conversazioni (della durata di venti-trenta minuti ciascuno) che si susseguono l'uno all'altro, i partecipanti a un *World Café* si scambiano le proprie conoscenze. Ad ogni turno cambiano tavolino, in modo da formare sempre un gruppo di discussione diverso. L'esito di ogni turno viene annotato. Un "padrone di casa" (*host*) rimane seduto al tavolino e comunica ai nuovi arrivati i principali risultati del turno precedente. Così in breve tempo si possono individuare nuove idee e nuove proposte per risolvere i problemi. Dopo più turni, si raccolgono i risultati dei diversi tavoli e si illustrano all'intero gruppo. In un'assemblea plenaria conclusiva si riassumono le idee e si discutono le soluzioni proposte.

4.15 Conferenze sul Futuro

La *Conferenza sul futuro* è un processo nel corso del quale i partecipanti, invece di discutere su problemi o di lavorare su diversi punti di vista, mettono a fuoco gli sviluppi futuri ponendo l'accento sull'individuazione di elementi condivisi all'interno del gruppo dei partecipanti. Spesso le *Conferenze sul futuro* vengono impiegate per presentare il nuovo orientamento di un'organizzazione o di una comunità. Insieme a dei rappresentanti di diversi gruppi di interesse che si occupano del tema all'ordine del giorno, i promotori di una *Conferenza sul futuro* invitano a pren-

dervi parte una serie di soggetti selezionati che fungono da moltiplicatori. Una *Conferenza sul futuro* si svolge di regola in distinte fasi:

1. Impatto del passato: su un asse temporale, si annotano i massimi e i minimi della storia dell'organizzazione, dell'istituzione o del comune che è al centro del processo.
2. Analisi del presente:
 - a) con l'ausilio di mappe mentali si compone una panoramica delle sfide attese per il futuro;
 - b) si definiscono insieme i punti di forza e di debolezza in rapporto alle sfide individuate.
3. Sviluppo di idee di futuro: i partecipanti descrivono con delle immagini il futuro che si augurano.
4. Elaborazione dei punti in comune: si chiariscono i punti vincolanti condivisi da tutti i partecipanti e si individuano i compiti futuri e gli obiettivi che tutti i partecipanti s'impegnano a seguire.
5. Realizzazione delle misure programmate: alla fine del processo si elaborano dei piani d'azione concreti, indicando responsabilità e scadenze vincolanti.

5. La deliberazione e la costruzione delle politiche pubbliche

Il tema del rapporto tra partecipazione, deliberazione e decisione politica continua ad essere molto presente nel dibattito contemporaneo.

In particolare, si pone in modo sempre più evidente la questione degli esiti politici dei processi partecipativi promossi dalle istituzioni, che è un tema sul quale si gioca la definitiva prospettiva di affermazione della democrazia deliberativa.

Se si assume il presupposto che una deliberazione pubblica e democratica va definita come fase che precede una decisione, conseguentemente anche il tema del rapporto tra "capacità deliberativa" e "potere decisionale" (e, più in generale, tra processi partecipativo-deliberativi e politiche pubbliche) può essere posto in termini più corretti e più produttivi.

Se la deliberazione è la fase della discussione che precede la decisione, se essa cioè rappresenta il recinto all'interno del quale si sviluppa uno scambio di ragioni e motivazioni, non è possibile ipotizzare che a tale fase sia possibile attribuire una qualche funzione propriamente decisionale.

Più specificamente, quando si definisce un processo partecipativo di tipo deliberativo che influenza la definizione di una politica, è necessario tenere nettamente

distinto ciò che accade in un ambito più generalmente pubblico (fatto di discussioni, di scambi argomentativi e di reciproche influenze), da tutto quello che invece è la funzione precipua dell'ambito istituzionale, a cui è assegnata la responsabilità di assumere decisioni vincolanti, anche in virtù della sua specifica legittimità costituzionale.

Tra l'una e l'altra vi può essere - ed è bene che vi sia - una relazione fatta di comunicazione biunivoca e di reciproca influenza, oppure specularmente di conflitto ed incomunicabilità, ma la linea di demarcazione non può essere appannata.

Tutto questo non può essere inteso semplicemente come una scontata distinzione tra le due sfere, attribuendo all'ambito pubblico il compito di proporre temi e istanze, che poi devono essere definiti e decisi dal sistema istituzionale.

Il senso più profondo di questa distinzione sta nel doppio livello di legittimazione che in questo modo accompagna una decisione politica: una prima legittimazione pubblica, che nasce dalla prassi civica della deliberazione, ed una seconda legittimità istituzionale che affonda le sue radici nelle procedure di uno Stato democratico di diritto.

Questo doppio livello di convalida produce un livello di legittimità 'rafforzato' quando il potere comunicativo che emerge dall'ambito pubblico riesce ad influenzare le decisioni istituzionali; oppure un grave deficit di legittimazione quando le decisioni governative appaiono prive di ogni corrispondenza con quanto emerge dalla società civile.

Questo modo di concepire il rapporto tra deliberazione pubblica e decisione politica può aiutare a strutturare le interazioni tra i due istituti.

Da una parte, si definiscono tutte le forme di partecipazione che si producono nella società civile e nella sfera pubblica e che possono manifestarsi anche attraverso pratiche deliberative. Queste forme di partecipazione hanno un loro naturale "potere civico", che non è certo quello di assumere decisioni vincolanti e legittime. Più precisamente esse hanno il potere di "pesare" sugli esiti di un processo decisionale e di influenzare le decisioni delle istituzioni.

Dall'altra, si sviluppano modalità di costruzione delle politiche pubbliche promosse dalle istituzioni che si ispirano ad una logica di deliberazione. Queste consistono nella definizione di processi di *policy-making* che prevedono fasi di discussione pubblica e di scambio argomentativo che si svolgono in uno stadio preliminare del processo decisionale. Ciò accade più frequentemente quando le istituzioni sentono di trovarsi in una condizione di incertezza strategica o di 'deficit cognitivo e informativo' sui contenuti di una decisione, ovvero allorquando viene percepito il bisogno di una più forte legittimazione rispetto alle decisioni da assumere.

Seguendo lo schema di questo doppio livello di legittimazione, il paradigma teorico della democrazia deliberativa si rivela ben più che una semplice “ricetta” da utilizzare nella costruzione di specifici processi o istituti, affermandosi come vero e proprio “sistema deliberativo”¹¹⁹.

Infatti, una teoria deliberativa della democrazia si pone piuttosto come un paradigma teorico, critico e normativo, che può agire su tre livelli:

- a) nell’analisi della dimensione deliberativa che si produce autonomamente nella sfera pubblica e nelle pratiche partecipative che, formalmente e informalmente, operano in questo spazio;
- b) nelle pratiche e nelle procedure deliberative che possono caratterizzare, in varia misura, il *policy-making* delle istituzioni;
- c) nell’analisi degli specifici istituti o processi deliberativi che, promossi dalle istituzioni, ambiscono a connettere i processi istituzionali del *decision-making* e la formazione delle opinioni e l’espressione degli interessi che si producono nella sfera pubblica.¹²⁰

Alla luce di questa impostazione acquista una diversa rilevanza la distinzione tra una visione della democrazia deliberativa che punta ai processi di formazione e trasformazione delle opinioni, contrapposta ad una visione che invece la concepisce come uno scambio pubblico di ragioni e di argomenti in funzione di un *problem-solving* collettivo, come una ricerca esplorativa di soluzioni condivise e convincenti, come processo di apprendimento collettivo, in contesti più o meno conflittuali.¹²¹

Questo quadro teorico-concettuale consente di meglio comprendere la natura e il ruolo che svolgono le diverse forme di deliberazione, distinguendo innanzi tutto tra a) le pratiche informali e b) le pratiche formali che si sviluppano in ambiente pubblico, distinte da c) i processi o istituti formali che, promossi dalle istituzioni, tendono a costruire meccanismi politico-deliberativi di definizione delle politiche pubbliche; senza escludere a priori d) i processi deliberativi informali che si producono all’interno delle istituzioni e dei loro meccanismi di *policy-making*.

119. Antonio Florida, *Partecipazione, Deliberazione e Politiche Pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione?*, XXVII Convegno SISIP, 2013.

120. *Ibidem*.

121. Luigi Pellizzoni, *Opinione o indagine pubblica. Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2007

- a) All'interno dell'ambito pubblico si possono produrre pratiche e forme di deliberazione informali, ogni qualvolta lo scambio pubblico di argomenti produce un tessuto deliberativo attraverso il quale emergono, in termini sistemici, nuovi quadri normativi e cognitivi socialmente rilevanti, e si producono quindi delle *societal decisions*¹²².

Le *societal decisions* sono quelle che segnano, in modo 'incrementale', l'emergere e il formarsi di nuove norme e pratiche sociali e possono anche essere definite come il portato di un "effetto deliberativo sistemico". A fronte di un quadro di riferimento del discorso pubblico "bloccato" entro schemi rigidi, che fanno sembrare come "dato" e immodificabile un insieme di credenze e di valori che interpretano la realtà sociale, è sempre possibile che dalla discussione pubblica emergano nuovi punti di vista, che possono "dischiudere" una nuova visione delle cose, mutare l'agenda della sfera pubblica, ridefinire i problemi, affermare nuovi schemi cognitivi socialmente diffusi¹²³.

- b) All'interno della sfera pubblica si possono produrre anche forme di deliberazione formale, ovvero processi strutturati *ad hoc* che hanno l'obiettivo di produrre deliberazione pubblica, pur non avendo alcuna diretta connessione con la sfera della *policy*. Solitamente ciò accade in concomitanza con processi deliberativi strutturati (*Citizens' Juries, Deliberative Polls*) pur avendo il compito primario di rilevare, formare e trasformare opinioni, possono finire per esercitare una qualche influenza sulle decisioni di *policy*. All'interno della società civile, si possono realizzare inoltre pratiche deliberative che possono essere definite come '*problem-solving collettivo*': cooperazione solidale, forme di auto-organizzazione sociale che cercano di produrre e gestire beni comuni. In questi casi, le procedure decisionali che vengono adottate dai partecipanti possono assumere anche un carattere propriamente deliberativo.

122. Jane Mansbridge e altri, *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, in Parkinson-Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

123. Scrivono Jane Mansbridge e altri: "Quando la maggioranza di una società, o di un sotto-gruppo sociale, cambia le proprie norme e le proprie pratiche, giungendo a definire sanzioni sociali nei confronti di coloro che deviano da tali norme e pratiche, sembra corretto dire che, in termini generali, quella maggioranza ha preso una decisione, specie quando il cambiamento è stato accompagnato da un'estesa discussione sui pro e i contro" che esso comporta. Gli autori, tuttavia, riconoscono che tali decisioni sono vincolanti solo in un senso molto "allentato". In questo senso le *societal decisions* possono consolidarsi e infine tradursi in decisioni giudiziarie o politico-istituzionali.

- c) All'interno della sfera istituzionale si possono progettare e attivare processi o istituti deliberativi formali, ogni qualvolta il *policy-maker* ritiene che il processo di costruzione di una decisione politica richieda l'attivazione di un processo in grado di concorrere all'individuazione di una "migliore" soluzione. In questa tipologia, possono essere inserite anche le forme 'negoziamento deliberativo'¹²⁴, ovvero forme di mediazione, o di gestione creativa dei conflitti, che implicano comunque una qualche forma di scambio argomentativo in una dimensione dialogica pubblica.
- d) Si rileva la presenza di procedure deliberative informali anche nelle decisioni delle istituzioni. Se un *policy-maker* non definisce alcuna sede formale per la discussione che precede e accompagna le proprie decisioni, ma egualmente produce scambi di informazioni, conoscenze e valutazioni tra tutti gli attori rilevanti per quelle decisioni, di fatto ha dato luogo ad un processo deliberativo di tipo informale. In questo contesto, assume un particolare rilievo il ruolo dei partiti politici come protagonisti di una deliberazione democratica pienamente riconosciuta e normativamente auspicata.

In definitiva si può affermare che procedure deliberative, formali e informali, spontanee e strutturate, agiscono tanto nella sfera pubblica quanto in quella istituzionale, ma possono anche situarsi lungo lo spartiacque che distingue la società civile dalle amministrazioni, dando vita ad una sorta di "braccio di ferro" tra legittimazione costituzionale e convalida popolare che di fatto rappresenta la più alta garanzia di democraticità.

124. Jane Mansbridge e altri, *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, in «Journal of Political Philosophy», vol. 18, n. 1, 2010.

CAPITOLO 3

Verso una nuova governance del territorio

1. Democrazia deliberativa ed innovazione istituzionale

La diffusione delle forme innovative di partecipazione politica che coinvolgono i cittadini è un fenomeno estremamente eterogeneo ed articolato per diverse filosofie di approccio, per modalità e strumenti di coinvolgimento, per esiti e valenze delle decisioni assunte.

In ogni caso, tutte queste pratiche partecipative sono accomunate dall'esercizio di quella che viene comunemente indicata come democrazia deliberativa, sviluppata attraverso processi che rientrano sotto la definizione di “*arene deliberative*”.

Nella scienza politica il termine “arena deliberativa” è usato prevalentemente in senso metaforico, allo scopo di indicare uno spazio simbolico entro cui si strutturano le interazioni fra gli attori.

All'interno di esperienze partecipative il termine è usato in modo assai meno metaforico e le arene deliberative si identificano come ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare ad uno specifico “gioco”.

L'arena deliberativa è quindi un'esperienza collettiva in cui il compito di decidere è affidato all'interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini, organizzazioni o soggetti pubblici. I tratti essenziali delle arene deliberative sono individuabili in:

- a) *Inclusività*. Nelle arene deliberative vengono coinvolti, sulla base di uguali diritti di espressione delle proprie preferenze, i soggetti individuali o collettivi su cui ricadranno gli effetti, sia positivi che negativi, delle decisioni che sono oggetto di discussione e valutazione. Di conseguenza, nelle arene deliberative, i *decision makers* tendono a coincidere con i *decision takers*. In generale, al crescere dell'inclusività di un'arena deliberativa aumenta anche la sua le-

gittimità. Arene deliberative che escludono importanti settori o espressioni organizzate della comunità di riferimento sono scarsamente legittimate.

- b) *Dialogicità*. Gli attori che partecipano all'attività delle arene deliberative sono disposti a modificare le loro preferenze attraverso il dialogo, l'argomentazione, lo scambio di opinioni, l'acquisizione di nuove informazioni, l'ascolto ed il rispetto reciproco. Gli attori non entrano nei processi deliberativi con obiettivi chiari e definiti, ma scoprono nel corso della deliberazione quali sono le loro preferenze ed i loro interessi. In particolare, nel corso del dialogo e della deliberazione gli attori scoprono quali sono gli interessi che hanno in comune. L'essenza della deliberazione è quindi l'apprendimento e le arene deliberative sono essenzialmente delle istituzioni politiche *'integrative'*¹²⁵. Anche la dialogicità, come l'inclusività, è una variabile: quanto più è intensa e radicale la ridefinizione delle preferenze degli attori nel corso della deliberazione, tanto più elevato è il grado di dialogicità dell'arena. Inoltre, la natura essenzialmente dialogica delle deliberazioni implica che esse siano prese all'unanimità e non a maggioranza, in quanto il loro obiettivo è proprio quello di produrre preferenze condivise.
- c) *Decisività informale*. Le arene deliberative influenzano i processi decisionali, ma non producono decisioni. Una decisione politica deve avere almeno quattro caratteristiche: deve essere *collettivizzata* (cioè deve sottrarre determinati ambiti d'azione alla discrezionalità individuale); deve essere *vincolante* (chi non rispetta quella decisione è passibile di sanzioni); deve essere *sovrana* (cioè deve porsi in una posizione di primazia rispetto a tutti gli altri tipi di decisioni) ed infine deve essere *legittima* (ai "decisori pubblici" viene riconosciuto il diritto di prendere decisioni che risultano essere vincolanti per tutta la collettività)¹²⁶.

Le arene deliberative, quindi, non producono decisioni politiche, in quanto le loro deliberazioni non sono vincolanti per nessuno, cioè non hanno valore di legge. Tuttavia, per quanto prive di prerogative decisionali in senso stretto, le arene deliberative influenzano, talvolta in modo anche rilevante, il contenuto delle decisioni politiche prese dai decisori pubblici. Quindi, le arene deliberative *'contano'* e la loro decisività, al pari della loro inclusività e dialogicità, è variabile.

125. Le istituzioni politiche possono essere *integrative* quando attraverso il loro operare modificano le preferenze e i valori degli attori, sono invece *aggregative* quando si limitano a registrare da un punto di vista quantitativo le preferenze degli attori, che vengono quindi assunte come date.

126. Giovanni Sartori, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1984.

Ciò mette subito in evidenza due aspetti assai importanti. Anzitutto, le arene deliberative non sostituiscono i consessi istituzionali regolarmente eletti dalla cittadinanza, ma li affiancano. In secondo luogo, una volta avviato un percorso deliberativo, qualunque forma esso possa assumere, si creano delle aspettative.

La crescente diffusione di forme di democrazia deliberativa e, soprattutto, il fatto che queste interferiscano con le arene decisionali istituzionali costituite dai legittimi rappresentanti del popolo, impongono che a questo fenomeno si dedichi l'opportuna attenzione.

In particolare, è utile evitare i due atteggiamenti apparentemente opposti, ma di fatto complementari, rappresentati dall'*entusiasmo acritico* e dallo *scetticismo disincantato*. È invece più opportuno analizzare con distacco scientifico sia le concrete modalità di funzionamento di queste arene, sia l'impatto che possono avere sui processi di governo.

Un primo passo in questa direzione consiste nel considerare la democrazia deliberativa come una '*innovazione istituzionale*' che, da un lato, come tutte le innovazioni ha un proprio ciclo di vita e, dall'altro, viene introdotta attraverso specifici interventi pubblici, cioè è interpretabile come una particolare politica istituzionale.

In termini generali, nei processi di innovazione istituzionale si possono individuare quattro fasi. Nella '*fase genetica*', la nascita di un'innovazione risponde a specifici fabbisogni funzionali, cioè ad una reale discrepanza tra i problemi che si devono affrontare e gli strumenti tradizionali che si hanno a disposizione. Si esplorano nuove soluzioni stimolati dalla consapevolezza che quelle disponibili sono insoddisfacenti.

Nella seconda fase, di '*successo e consolidamento*', l'innovazione produce all'interno del contesto originario i primi risultati positivi, viene perfezionata nei dettagli e spesso subisce anche un primo processo di formalizzazione.

Nel corso della terza fase, di '*diffusione*', l'innovazione viene quindi applicata in nuovi contesti, spesso con caratteristiche diverse da quelle del contesto in cui è nata e si è sviluppata.

È in questa fase che si determinano variegati meccanismi di '*isomorfismo*'¹²⁷. Nello specifico dei processi di innovazione si possono riscontrare vari tipi di isomorfismi

127. "Si parla di isomorfismo quando due strutture complesse si possono applicare l'una sull'altra, cioè far corrispondere l'una all'altra, in modo tale che per ogni parte di una delle strutture ci sia una parte corrispondente nell'altra struttura; in questo contesto diciamo che due parti sono corrispondenti se hanno un ruolo simile nelle rispettive strutture". Douglas Hofstadter, *Godel, Escher, Bach: un'eterna ghirlanda brillante*, Adelphi, Milano, 1990.

smo: quello *'mimetico'*, derivante dalla standardizzazione delle risposte alle incertezze del processo; quello *'coercitivo'* determinato dall'intervento di un'autorità di livello superiore, che attraverso un atto normativo obbliga ad adottare una determinata innovazione; quello *'normativo'* indotto dalle prescrizioni di accademici, esperti e consulenti.

Indipendentemente dal meccanismo che produce il processo diffusivo, l'innovazione subisce un processo di *'infusione di valore'*, viene cioè vista come valida in sé, viene definita una buona pratica e viene perciò "data per scontata" dagli attori che operano in un dato campo organizzativo.

Si apre così la quarta fase, quella dell'*istituzionalizzazione*. L'innovazione diventa fonte di legittimazione e viene quindi progressivamente adottata in ambiti e situazioni che presentano caratteristiche profondamente diverse da quelle del contesto originario nel quale essa è stata generata, in quanto la si considera "valida in sé", a prescindere dalla sua effettiva efficacia.

In altri termini, nella fase di istituzionalizzazione, l'innovazione viene adottata artificialmente, cioè in modo sempre più cerimoniale e rituale, senza porsi il problema della sua effettiva utilità.

Ciò determina due conseguenze estremamente negative. La prima è che una procedura, una politica o una forma organizzativa che originariamente rispondeva a precisi fabbisogni funzionali e a necessità reali, si diffonde poi automaticamente anche laddove è meno utile, se non dannosa. La seconda è che l'adozione di una data procedura per ragioni puramente rituali e cerimoniali e senza alcuna necessità reale, fa sì che si venga a creare uno scollamento tra l'innovazione, che rimane solo un involucro formale, e le pratiche realmente adottate, che restano quelle tradizionali.

Un primo problema che pone la crescente affermazione delle pratiche di democrazia deliberativa è proprio quello di capire in che misura esse rispondano a specifici fabbisogni funzionali, ovvero in che misura invece esse siano semplicemente delle buone pratiche adottate ritualmente.

Più in generale, la teoria del ciclo di vita obbliga ad un'attenta riflessione su quali siano le condizioni ed i limiti della replicabilità nel tempo e nello spazio dell'innovazione istituzionale.

Sia che rispondano a specifici imperativi funzionali, sia che invece siano delle semplici "mode", le pratiche deliberative sono introdotte intenzionalmente dagli attori istituzionali e sono quindi l'esito di specifiche politiche istituzionali.

Si possono individuare cinque fattori esplicativi alla base della crescente diffusione di queste pratiche partecipative. Il primo è quello che indica un effetto

imitativo nella diffusione di queste pratiche, ma l'idea che la democrazia deliberativa sia semplicemente una "moda" è assai limitativa. Infatti, a volte l'innovazione sorge spontaneamente, cioè non per imitare ciò che fa il "vicino" o per seguire i consigli del consulente, ma per dare risposta a problemi reali e concreti. E i meccanismi di diffusione e istituzionalizzazione, per quanto importanti, non forniscono una spiegazione plausibile di questi casi. Peraltro, il fattore imitativo non opera su una specifica forma di arena deliberativa, ma su un principio, cioè la "democrazia deliberativa". E qui i meccanismi di diffusione e trasmissione possono spiegare poco in quanto la loro rilevanza esplicativa verte principalmente su procedure, politiche e forme organizzative che siano formalizzabili e codificabili. Bisogna, quindi, ricorrere ad altri fattori esplicativi che le integrino.

Un secondo fattore rilevante è sicuramente rappresentato dalla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, in particolare dei partiti politici. Queste organizzazioni costituivano in Italia il principale canale attraverso cui *a)* i cittadini potevano articolare le loro domande e richieste e *b)* gli attori istituzionali potevano venire a conoscenza in tempo reale delle opinioni dei cittadini sul loro operato. Venuti meno questi "sensori" sul territorio, gli attori istituzionali, ed in particolare gli esecutivi, hanno dovuto ricorrere ad altri strumenti per conoscere le esigenze e le opinioni degli elettori. In questo senso, si potrebbe affermare che le arene deliberative non sono una novità, solo che prima si chiamavano partiti politici, in particolare partiti politici di massa.

Un terzo aspetto che è necessario considerare sottolinea la trasformazione avvenuta nel tipo di politiche pubbliche degli stati contemporanei. Alle politiche di tipo tradizionale (economica, monetaria, estera) se ne sono aggiunte altre - quali le politiche sociali, quelle ambientali, quella della sicurezza, dello sviluppo locale - che si articolano prevalentemente lungo una dimensione territoriale e locale e richiedono un'approfondita e minuziosa conoscenza del contesto in cui si opera. Il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni diventa quindi necessario non solo per acquisire informazioni che sarebbe estremamente difficile reperire, ma anche per concordare interventi la cui realizzazione richiede la collaborazione degli attori sociali ed economici¹²⁸.

128. Questo aspetto è stato sottolineato da Charles Sabel in alcuni *paper* sulla democrazia deliberativa che si trovano nel sito www2.law.columbia.edu/sabel. In particolare Sabel introduce il concetto di *democratic experimentalism*, con il quale fa riferimento alle pratiche deliberative e ai processi implementativi attraverso i quali viene valutata a livello locale la validità di una data politica pubblica.

Altro fattore importante è l'impatto della globalizzazione e della competizione che essa ha creato tra i sistemi produttivi locali, che impone la cooperazione dei cittadini e delle imprese alla realizzazione di progetti di sviluppo locale condivisi. Il consenso, che non è una certezza ma che deve essere costruito (*consensus building*) anche attraverso pratiche di democrazia deliberativa, diventa una risorsa fondamentale per attuare politiche capaci di tutelare e promuovere i patrimoni locali (produttivi, finanziari, ambientali, culturali, comunitari) di fronte alle insidie della competizione globale. Peraltro, la globalizzazione - inducendo una crescente interdipendenza tra i processi economici, sociali e culturali - allontana progressivamente i centri decisionali dal controllo dei cittadini. Le pratiche deliberative, che si svolgono quasi sempre a livello locale, rappresentano l'occasione da parte dei cittadini di riacquisire il controllo, in un ambito territorialmente limitato e circoscritto, sui processi decisionali e, in ultima analisi, sui loro percorsi di vita.

Infine, per quanto riguarda in particolare il caso italiano, occorre tenere presente che a partire dai primi anni Novanta si è aperto un ciclo di politica istituzionale che ha portato a conferire maggiore centralità e visibilità ai vertici apicali degli esecutivi con l'investitura diretta di sindaci, presidenti delle province, governatori regionali e premier. Da ciò l'esigenza di attuare politiche che riflettano le preferenze dei cittadini e di monitorare gli andamenti del loro consenso attraverso strumenti più affidabili, anche se di fatto omologhi, ai sondaggi elettorali.

In questo senso le arene deliberative fungono sia da "sensori" sul territorio per raccogliere proposte, domande e richieste sia da "termometri" in grado di registrare i volubili umori dell'elettorato.

2. Le arene deliberative come strumento di innovazione istituzionale

Nell'ultimo decennio si è accumulato un consistente patrimonio di esperienze di scelta pubblica che sono, al contempo, deliberative e democratiche.

Sono esperienze di tipo "deliberativo", nel senso che il percorso verso la decisione si svolge «per mezzo di argomenti offerti dai e ai partecipanti sulla base di valori di razionalità e imparzialità»¹²⁹, piuttosto che attraverso la negoziazione o l'aggregazione delle preferenze. E sono esperienze di tipo "democratico", giacché vi partecipano tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze di quella decisione.

129. Jon Elster, *Introduction in Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

L'elenco delle esperienze che si basano su processi deliberativi e democratici, è ormai molto lungo. Ciò che colpisce è che si tratta di esperienze condotte in contesti culturali e geografici molto diversi, su temi di varia natura che hanno una diversa portata. Esse sono inoltre diverse tra di loro per quanto riguarda l'ampiezza della partecipazione, la loro durata nel tempo, le metodologie seguite e la loro efficacia.

E tuttavia esse presentano un insieme sorprendentemente numeroso di caratteri comuni che le differenziano nettamente, sia da altre forme di partecipazione sperimentate nel passato, sia dai processi ordinari di *policy making*¹³⁰.

Infatti la caratteristica comune di queste esperienze risiede nella costituzione di 'arene deliberative' nelle quali tutti i diretti interessati prendono parte ad un processo collettivo strutturato che assume decisioni fondate sull'uso di argomenti razionali.

Date queste modalità, sono evidentemente superate le tradizionali esperienze di partecipazione o di consultazione nelle quali persisteva la netta separazione tra istituzioni e cittadini. Nelle arene deliberative il compito di decidere è affidato all'interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni o poteri pubblici.

Le arene deliberative sono generalmente strutture create *ad hoc* per affrontare un compito limitato e sufficientemente definito, giacché esse non hanno mai una portata generale. Non intendono quindi esprimere una "volontà generale", ma hanno più prosaicamente l'obiettivo di pervenire alla definizione condivisa di una soluzione per uno specifico problema. In questo senso, gli stessi partecipanti non hanno interesse a estendere a dismisura i loro compiti, giacché sono consapevoli che la loro legittimazione è strettamente legata al nucleo di temi sui quali l'arena deliberativa è stata costituita.

La discussione nelle arene deliberative si svolge sulla base di un insieme ampio e strutturato di regole condivise. Il lavoro è organizzato ed è spesso suddiviso in fasi sulla base di tempi predefiniti. Le modalità di accesso sono chiaramente stabilite. Esistono regole per garantire la trasparenza e la condivisione delle informazioni. La discussione si svolge prevalentemente in piccoli gruppi, per lo più formati da non più di venti persone.

Il disegno istituzionale, ossia l'insieme delle regole che struttura l'arena deliberativa, è un fattore della massima importanza, dal momento che la deliberazione ri-

130. Luigi Bobbio, *Le arene deliberative*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, 2002.

chiede un *deliberative setting*¹³¹ che garantisca un equilibrio tra i punti di vista in gioco e induca i partecipanti ad usare argomenti imparziali fondati sul bene comune e ad ascoltarsi reciprocamente.

Le arene deliberative sono altamente strutturate, ma le loro regole non hanno natura giuridica, giacché esse non sono istituite per legge ed agiscono come parentesi informale all'interno di un procedimento ufficiale. Ciò comporta che i partecipanti non possano vantare diritti sul piano legale e che le conclusioni raggiunte dalla discussione non siano giuridicamente vincolanti.

La loro collocazione *extra legem* rappresenta il loro "tallone d'Achille", esponendole al rischio dell'instabilità e dell'irrelevanza, ma è anche il loro punto di forza giacché - non dovendo produrre decisioni giuridicamente vincolanti - esse sono libere da tutte le formalità che solitamente irrigidiscono le sedi decisionali istituzionali, aprendosi in questo modo ad un confronto sostanziale.

Le arene deliberative sono solitamente assistite da facilitatori, che sono figure professionali che intervengono già nella fase preparatoria, contribuendo a disegnare le regole del gioco e a definire l'insieme dei partecipanti, accompagnando poi i lavori delle arene deliberative fino alla loro conclusione. Il loro punto di forza sta nel fatto di non avere alcun interesse sul merito della posta in gioco, ma sono esclusivamente interessati al buon esito del processo.

Le arene deliberative sono inclusive, mirano cioè a fare partecipare, in condizioni di uguaglianza, tutti coloro su cui ricadono le conseguenze di quella decisione. L'inclusività è la meta fondamentale di queste esperienze, anche se in pratica essa non può mai essere completamente realizzata.

In realtà l'inclusione totale e perfetta non è tecnicamente possibile, per cui solitamente vengono utilizzati due metodi alternativi per avvicinarsi all'*optimum* del principio di inclusività.

Il primo metodo consiste nel sorteggiare i partecipanti tra l'universo dei cittadini potenzialmente toccati dalla questione in discussione. È questa la strada seguita da una serie di sperimentazioni che mirano a far discutere cittadini comuni attorno a specifici temi di interesse pubblico, dando loro la possibilità di interrogare gli esperti e di costruirsi un'opinione nel corso del dibattito.

Il secondo metodo consiste nel costruire un'arena in cui sia assicurata la presenza di tutti i punti di vista rilevanti sul tema in questione. Un buon test per saggiare

131. Jon Elster, *Deliberation and Constitution Making*, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

l'inclusività di un'arena deliberativa di questo genere è l'assenza di gruppi che lamentino di essere stati esclusi.

Le modalità di selezione dei partecipanti possono variare da una esperienza all'altra. In alcuni casi si procede a sorteggiare una lunga lista di cittadini e a selezionare al suo interno coloro che si dichiarano disponibili a partecipare all'esperienza. In altri casi si punta a costruire un campione stratificato che sia rappresentativo dell'universo di riferimento. In altri casi ancora si chiede ai cittadini, attraverso un annuncio pubblico, di manifestare la loro disponibilità alla partecipazione, per poi procedere al sorteggio all'interno dell'elenco di volontari disponibili.

La maggior parte delle esperienze sin qui sviluppate è legata all'emergere di problemi che appaiono difficilmente padroneggiabili attraverso gli strumenti classici della democrazia rappresentativa e che sollecitano quindi la ricerca di vie alternative.

Un primo aspetto critico, peraltro molto frequente, è costituito dalla diffusione dei poteri di veto che le popolazioni locali sono in grado di esercitare contro progetti di interesse generale percepiti come minaccia per gli specifici interessi della comunità. In tutti questi casi l'inclusione degli oppositori (attuali e potenziali) nel processo di decisione rappresenta una soluzione quasi obbligata.

Un secondo nodo critico è costituito dalla crescente incertezza circa le conseguenze degli sviluppi tecnologici. I giustificati timori della gente comune sui rischi della tecnologia (onde elettromagnetiche, manipolazione genetica, trattamento dei rifiuti) impongono una qualche forma di incontro tra i saperi tecnico-scientifici e i saperi profani.

Un terzo tipo di problema è rappresentato dalle politiche pubbliche che non possono essere messe in atto senza un'attiva partecipazione dei destinatari, giacché per raggiungere il loro obiettivo esse devono essere coprodotte dai diretti interessati. In queste occasioni una netta separazione tra *policy-makers* e *policy-takers* rischia di rendere del tutto inefficace la programmazione di azioni per lo sviluppo, ovvero l'elaborazione del piano strategico di una data porzione di territorio. In questi casi la ricerca del consenso non ha tanto lo scopo di anticipare i possibili conflitti, come avviene nei due casi precedenti, quanto di coinvolgere attivamente gli interessati nell'attuazione di uno specifico programma.

Le arene deliberative si caratterizzano quindi come un completamento della democrazia rappresentativa, tenuto conto del fatto che i meccanismi tradizionali della rappresentanza non assicurano che in seno alle assemblee elettive siano riprodotte, con la medesima intensità con cui si manifestano nella società, tutti i punti di vista rilevanti nelle preferenze dei cittadini.

L'anello debole della teoria della democrazia deliberativa insiste proprio nel rapporto tra le arene deliberative e le istituzioni rappresentative. La democrazia deliberativa è infatti strettamente collegata alle espressioni dirette e sostanziali di democrazia, mentre il suo successo dipende dalla capacità di stabilire un ponte tra le pratiche deliberative e i processi indiretti e formali della democrazia rappresentativa.

Le prime indagini empiriche su ciò che accade “dopo” che un'arena deliberativa ha concluso i suoi lavori tendono a dimostrare che la maggior parte delle esperienze si collocano in mezzo ai due estremi: non sono né del tutto inutili, né assolutamente decisive.

Le conclusioni raggiunte dalle arene deliberative non sono giuridicamente vincolanti e possono quindi essere disattese dagli organi decisionali. E tuttavia esse sono dotate di una legittimazione particolarmente forte sia sul versante dell'*input*, nella misura in cui tutti i principali punti di vista siano stati inclusi, sia su quello dell'*output*, se i risultati raggiunti rappresentano soluzioni solide e condivise. Date queste premesse, le istituzioni rappresentative non possono facilmente ignorare ciò che scaturisce dalla discussione condotta nelle arene deliberative.

* * *

Il pieno sviluppo delle forme di democrazia deliberativa farebbe presupporre l'esistenza di una cultura politica condivisa caratterizzata da una forte identità comune, da una diffusa disponibilità al dialogo, da un'estesa fiducia reciproca. È del tutto plausibile immaginare che sia più facile mettere attorno a un tavolo gli *stakeholder* o addirittura i comuni cittadini e delegare loro qualche forma di potere decisionale, in contesti in cui i conflitti sono meno dirompenti e in cui esiste una lunga tradizione di dialogo e rispetto reciproco.

Tuttavia è interessante notare come esperienze piuttosto significative di democrazia deliberativa siano riuscite a svolgersi con successo anche in paesi che non possono vantare grandi tradizioni di senso civico, nei quali peraltro tende al contrario a prosperare la cultura del cosiddetto “*machismo discorsivo*”¹³², ossia quell'atteggiamento bellicoso e tassativo che è del tutto incompatibile con i processi dialogici.

Anche in contesti obiettivamente sfavorevoli, il fattore più importante è risultato essere la natura del disegno istituzionale. Il processo ha avuto pieno successo laddove le regole del processo partecipativo erano state strutturate in modo da favorire la deliberazione, mentre il procedimento è stato più faticoso e critico nelle situazioni nelle quali il disegno istituzionale era carente o incompleto.

132. Diego Gambetta, “Claro!": *An Essay on Discursive Machismo*, in Jon Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

In sostanza, il fattore determinante per la piena riuscita di esperienze democratiche e deliberative è costituito dalla natura e dalle caratteristiche del *deliberative setting*, ossia dalla strutturazione di regole che siano in grado di disciplinare in modo appropriato le relazioni tra i partecipanti.

Infine, è importante sottolineare come le esperienze deliberative abbiano un effetto positivo sulla crescita del capitale sociale, tenuto conto che una discussione condotta attraverso l'uso di argomenti imparziali contribuisce a formare cittadini migliori, a sviluppare le virtù civiche dell'ascolto, del dialogo e della tolleranza, rafforzando la fiducia reciproca e diminuendo i pregiudizi.

La costruzione del capitale sociale mediante la deliberazione democratica è però fortemente limitata da due fattori. Il primo riguarda l'esiguo numero di cittadini che vi sono coinvolti, mentre il secondo attiene al fatto che le arene deliberative sono strutture temporanee che tendono a sciogliersi una volta concluso il loro compito. Per quanto tali esperienze siano intense e coinvolgenti per coloro che vi partecipano, esse rischiano di configurarsi come una parentesi nella vita dei partecipanti. Quando tali processi giungono al termine, gli *stakeholder* tendono a riprendere le loro consuete attività di pressione e di negoziazione, mentre i comuni cittadini tornano alla loro vita quotidiana.

Nonostante queste controindicazioni, le arene deliberative segnano un'aperta rottura rispetto alle modalità usuali di *policy making* e costituiscono anche un superamento delle forme tradizionali di partecipazione.

Probabilmente, per questi motivi, tali esperienze si stanno diffondendo in contesti geografici e culturali molto diversi tra di loro e presentano nonostante tutto caratteristiche sorprendentemente simili, tanto che si potrebbe azzardare di definire queste esperienze come "nuove forme" di *empowered deliberative democracy*¹³³.

3. Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche

Le pratiche partecipative sono ormai sostenute da molte organizzazioni internazionali, sono esplicitamente richieste dai programmi europei ed hanno trovato spazio anche nella legislazione italiana, soprattutto nel campo della riqualificazione urbana, delle politiche sociali e degli interventi per lo sviluppo locale.

133. Archon Fung, Erik Olin Wright, *Thinking About Empowered Participatory Governance, in Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participation*, Verso, London-New York, 2003.

Come si è più volte insistito, all'origine di questa larga sperimentazione delle pratiche partecipative c'è una diffusa percezione dello stato di crisi in cui versano le istituzioni della democrazia rappresentativa sia per l'eclissi della democrazia dei partiti¹³⁴ sia per la diminuita affidabilità della concertazione centralizzata tra il governo e i grandi gruppi di interesse.

Le esperienze di coinvolgimento di cittadini nelle scelte pubbliche costituiscono un tentativo di dare una risposta non-populistica alla crisi della democrazia rappresentativa, nel senso che prefigurano percorsi strutturati e in qualche modo regolati.

In questo senso l'esposizione degli approcci e delle modalità con cui esse possono essere organizzate è definita in quattro blocchi tematici¹³⁵:

- a) i temi e la definizione dell'agenda;
- b) l'individuazione dei partecipanti;
- c) le strutture e le metodologie della partecipazione;
- d) gli effetti dei processi partecipativi sulle decisioni delle istituzioni e sui partecipanti stessi.

3.1 I temi e la definizione dell'Agenda

Le tendenze più recenti in tema di partecipazione si orientano verso un impegno attorno a temi specifici, definendo le arene deliberative di durata temporale limitata. Esse si sciolgono in concomitanza con il termine di uno specifico processo. Questa inedita preferenza per un approccio tematico *single-issue* deriva dal fatto che ogni specifica questione tende a coinvolgere una platea diversa di persone o di interessi. Ciò comporta una significativa variazione della composizione dell'arena per garantire una partecipazione calibrata sulla natura del tema in discussione.

L'opzione di attivare la partecipazione mediante processi deliberativi sulle singole questioni e, conseguentemente, organizzare arene *ad hoc* calibrate sull'obiettivo da raggiungere è criticata da alcuni sostenitori della democrazia partecipativa. A detta di tali critici, questa opzione non contribuisce ad irrobustire la società civile e le sue associazioni né a rafforzare la connessione tra partecipazione e rappresentanza¹³⁶, visto che i processi partecipativi attivati su specifici temi hanno una du-

134. Bernard Manin, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1993.

135. Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Meridiana, Nuove forme di democrazia, n. 58, 2007.

136. Paul Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.

rata limitata. E ciò comporta la mancata crescita del capitale sociale, visto che i partecipanti, dopo aver compiuto un'esperienza intensa e interessante, tenderanno a tornare alle loro occupazioni private.

Il più noto tentativo di dare continuità e stabilità ai processi partecipativi è costituito dal Bilancio Partecipativo¹³⁷. In questo caso, il processo è ricorsivo ed ha un elevato grado di generalità: ogni anno le spese di investimento del bilancio sono sottoposte a una complessa procedura che prevede assemblee popolari nei quartieri e una sintesi tra le priorità selezionate dalle assemblee stesse.

I processi partecipativi sono stati sperimentati su una crescente gamma di questioni che vanno dall'ambiente alla sanità, dai trasporti alle politiche di bilancio, dalle politiche sociali a quelle per la sicurezza o per lo sviluppo locale. È pur vero che al momento i processi partecipativi si svolgono prevalentemente in ambiti territoriali ristretti (un quartiere, un paese) in cui funzionano relazioni di prossimità, ma non mancano casi in cui il coinvolgimento dei cittadini avviene su temi di carattere più generale e su una scala più ampia. Appare piuttosto semplice pronosticare che la scala micro-locale continuerà a rimanere il più importante banco di prova per i processi partecipativi, ma non si può escludere che sarà altresì possibile praticare forme di partecipazione che coinvolgono temi politici e ambiti di portata più generale.

Un interessante esperimento sia rispetto all'ampiezza dei temi politici trattati che alle dimensioni geografiche dell'arena deliberativa è rappresentata dalle leggi regionali sulla partecipazione varate dalla Regione Toscana¹³⁸ e dalla Regione Emilia-Romagna¹³⁹, di cui si approfondiranno successivamente i contenuti.

137. Il bilancio partecipativo (*orçamento participativo*) è stato introdotto nella città di Porto Alegre (Brasile) nel 1989. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nelle scelte sulla destinazione delle spese di investimento dell'amministrazione comunale e di ripartirle in modo trasparente e equilibrato tra i 16 quartieri della città. Il processo del bilancio partecipativo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando in quali settori devono essere impiegati.

138. Regione Toscana, legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, modificata dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

139. Regione Emilia-Romagna, legge regionale 09 febbraio 2010, n. 3, "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

La questione dirimente della definizione dell'agenda dell'esperienza partecipativa è rappresentata dalla scelta dei temi da affidare alla discussione dei cittadini, ovvero l'individuazione dei problemi da affrontare ed i limiti che vengono assegnati al dibattito pubblico.

In sostanza, la questione consiste nel “come” e nel “chi” fissa l'agenda.

Uno dei principali ostacoli al coinvolgimento dei cittadini è rappresentato proprio dal “sospetto di manipolazione” dell'agenda, soprattutto da parte dei gruppi più radicali che tendono costantemente a sospettare l'esistenza di intenzioni equivocate da parte delle istituzioni.

Nelle esperienze internazionali sono stati formulati tre accorgimenti per attenuare il rischio che l'agenda sia definita in modo da costringere la partecipazione entro limiti troppo angusti.

Il primo accorgimento consiste nell'affidare a esperti esterni la progettazione del processo partecipativo. La definizione del tema, in questi casi, tenderà a scaturire da un'interazione tra gli specialisti della partecipazione e l'amministrazione committente.

Il secondo accorgimento consiste nel costituire un comitato di *stakeholder* in cui siano rappresentati tutti i punti di vista rilevanti presenti sul tappeto, in modo che si garantisca un giusto equilibrio nella scelta del tema e nell'informazione da diffondere tra i partecipanti.

Il terzo accorgimento, in verità meno frequente, consiste nell'affidare la gestione del processo ad una Autorità indipendente, sottraendo così tale compito alle amministrazioni che sono, di fatto, parti in causa.

3.2 L'individuazione dei partecipanti

La partecipazione è ovviamente rivolta a tutti i cittadini, anche se è scontato che solo una piccola parte degli aventi diritto potrà effettivamente prendere parte all'arena deliberativa. Questa difficoltà può determinare squilibri di vario genere nel disegno del *deliberative setting*, atteso che il nucleo dei cittadini partecipanti dovrà preliminarmente garantire il criterio della massima inclusività.

Le posizioni al proposito sono le più composite. Ci sono coloro che sostengono che debba essere privilegiata la presenza dei cittadini consapevoli ed organizzati che sono impegnati nel perseguimento del “bene comune”, nella presunzione che essi rappresenteranno anche i soggetti più deboli che sono anche i più difficili da coinvolgere.

D'altro canto vi è chi sostiene la necessità di includere i “poteri forti”, per fare in modo che le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo, nella convinzione che - mantenendo i due canali separati – si incorra nel rischio che le deliberazioni pubbliche possano essere frustrate dalla connivenza occulta tra interessi forti e ceti politici ed amministrativi.

Il paradosso della partecipazione consiste esattamente nell'ambizione di includere tutti, mentre di fatto si riesce concretamente a coinvolgere solo qualcuno.

Sul piano teorico è possibile operare secondo tre distinte procedure di definizione dei partecipanti ad un'arena deliberativa: l'autoselezione, la selezione mirata e la selezione casuale.

a) L'autoselezione

In questo meccanismo la partecipazione è libera, ossia la porta è aperta. Qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori. Questa è sicuramente la forma di selezione più rispettosa della libertà individuale ed è il metodo più intuitivo e più semplice per coinvolgere i cittadini. Questo metodo non è affatto banale perché costituisce un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente vengono prese le decisioni pubbliche, nelle quali le porte sono normalmente chiuse.

Esso però presenta due gravi difficoltà: (a) il numero dei partecipanti è estremamente basso, sino al limite della scarsa significatività; (b) la disomogeneità del coinvolgimento, giacché il metodo della porta aperta rende probabile che a varcare la soglia siano solo gruppi organizzati e cittadini abituati alla partecipazione, con la quasi certa auto-esclusione di tutti coloro che hanno maggiori impegni familiari (le madri), lavorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani). Gli inconvenienti del meccanismo dell'autoselezione possono essere attenuati, impegnandosi a coinvolgere i gruppi potenzialmente interessati, illustrando il progetto partecipativo e facendo capire loro i possibili vantaggi della partecipazione.

b) La selezione mirata

Con il metodo della selezione mirata si tende a costruire uno spazio circoscritto, un *microcosmo*¹⁴⁰, che rispecchi il più ampiamente possibile gli interessi ed i punti di vista presenti nella società di riferimento. Questo modello presuppone l'attività

140. Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, Paris, 2007.

di un agente esterno che sia interessato a costruire una tale sede di discussione e che sia disposto a rintracciare pazientemente, e senza pregiudizi, i diversi interessi anche minuti o minoritari che potrebbero contribuire ad affrontare il problema. Appartengono a questa tipologia di selezione del pubblico le arene di *stakeholder partnership*, in cui soggetti portatori di visioni o interessi contrapposti si siedono intorno a un tavolo per ricercare soluzioni comuni, per esempio su temi spinosi di natura ambientale, per curare la preparazione e la gestione di sondaggi deliberativi.

c) La selezione casuale

Il microcosmo può essere costruito anche selezionando un campione casuale della popolazione di riferimento. In questo caso si avrebbe la certezza di avere a che fare con cittadini assolutamente comuni, compresi quelli che diversamente non avrebbero mai varcato la soglia di un'assemblea. L'estrazione può avvenire sia da un campione non stratificato che per quote che considerino le specifiche caratteristiche socio-demografiche (genere, età, titolo di studio, occupazione, zona di residenza). Se il gruppo di partecipanti estratti è abbastanza numeroso (come avviene nei sondaggi deliberativi) ed è sottoposto alla procedura di calcolo dell'errore statistico, si può presumere che il criterio di legittimazione consista in una effettiva rappresentatività statistica della popolazione. Con questo metodo è possibile aprire la partecipazione alla cittadinanza (anche quella passiva) assai più profondamente che con qualsiasi altro metodo e si ottiene il risultato di riunire attorno in una stessa sala un mix di persone particolarmente variegato, quale non è dato di riscontrare in nessun altro ambito partecipativo. La scommessa che sta dietro a questo approccio metodologico è quella che qualsiasi cittadino, messo nelle condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire, insieme agli altri, soluzioni intelligenti.

3.3 Le strutture e le metodologie della partecipazione

Come già evidenziato, la caratteristica che accomuna la maggior parte delle esperienze partecipative è l'elevato grado di strutturazione. I processi sono progettati, sono articolati in fasi, hanno tempi e modalità prefissate per evitare che l'interazione tra i partecipanti finisca per degenerare in una generale frustrazione. Ciò che differenzia notevolmente le varie esperienze è la durata dei processi deliberativi. Alcuni si risolvono in un unico evento, mentre altri possono durare anche alcuni giorni.

In ogni caso ciascun evento può richiedere mesi di preparazione, giacché le combinazioni sono praticamente infinite e ogni processo tende a essere progettato su misura, a seconda del problema sul tappeto e del contesto entro cui si svolge.

Coinvolgere decine oppure centinaia di persone, farle lavorare assieme, farle dialogare, affrontare i conflitti, creare un contesto in cui esse possano esprimersi liberamente e arricchire i propri punti di vista non è un'impresa facile. La difficoltà esiste sia che i cittadini coinvolti siano poco abituati a esprimersi in pubblico sia che lo siano troppo.

I processi partecipativi hanno bisogno di utilizzare metodologie specifiche per affrontare queste difficoltà e per creare situazioni favorevoli all'espressione dei bisogni e alla facilitazione del confronto.

La formula più ovvia consiste nel metodo assembleare, che presenta tuttavia notevoli controindicazioni.

Esso presuppone, di regola, il metodo dell'autoselezione e finisce per instaurare una separazione troppo netta tra il palco degli oratori e la platea dei partecipanti. In sostanza, non favorisce la discussione, ma un'interazione prevalentemente rituale, confinando in una posizione di passività la grande maggioranza dei partecipanti che non hanno la capacità o il coraggio di parlare.

Viene suggerita pertanto la creazione di specifiche arene deliberative, in cui un numero ridotto di partecipanti possa facilitare un'interlocuzione diretta e strutturata. A questo proposito la *setting deliberativo* può includere diversi tipi di prescrizioni: i tempi entro cui l'interazione deve svolgersi, il modo con cui vengono presentati i problemi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza da parte di facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, le comunicazioni tra i partecipanti.

In questo modo i metodi deliberativi possono fondarsi sulla discussione all'interno di piccoli gruppi nei quali le persone non hanno l'obbligo di pronunciare interventi, ma possono limitarsi a esprimere il loro pensiero in poche parole, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione, interrompersi a vicenda.

Un altro aspetto chiave consiste nell'adozione di accorgimenti che favoriscano la comunicazione tra specialisti e profani. Alcuni approcci propongono di far vedere le cose piuttosto che descriverle a voce o per iscritto, fare esempi piuttosto che citare numeri, ricorrere a tecniche di simulazione per facilitare la comprensione dei problemi e lo scambio tra i partecipanti. Altrettanto importanti sono le prescrizioni che tendono a favorire scambi informali e relazioni faccia a faccia tra i partecipanti, al di fuori di qualsiasi ufficialità e a stabilire un clima di fiducia reciproca.

Una delle più importanti distinzioni tra forme assembleari e forme non assembleari consiste nella presenza in queste ultime di specifiche figure professionali (facilitatori, specialisti della partecipazione).

Se i processi partecipativi devono svolgersi in modo strutturato è necessaria la presenza di soggetti capaci di condurre e assistere il processo stesso. Queste funzioni sono normalmente affidate a professionisti, specializzati nel disegnare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni, mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, assistere i negoziati, favorire lo sviluppo di processi deliberativi, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi, aiutare le parti a redigere i testi degli accordi.

Il valore apportato dagli specialisti esterni non consiste solo nella loro conoscenza delle metodologie e nella loro capacità di usarle in modo appropriato, ma si esprime soprattutto nella loro terzietà.

Nel clima teso, carico di sospetti e risentimenti, che caratterizza spesso i rapporti tra amministrazioni e cittadini, l'intervento di un terzo competente può fare la differenza. Per questi motivi attorno alle pratiche di partecipazione sono fiorite queste nuove figure professionali, giacché si ha l'impressione che i processi partecipativi, esposti come sono al rischio della strumentalizzazione (sia da parte dei movimenti, che da parte dei politici) non possano fare a meno di un soggetto terzo che sia nello stesso tempo capace e neutrale.

L'imparzialità del facilitatore è cosa assai diversa da quella del tecnico o del burocrate perché il facilitatore non deve cercare l'equidistanza, bensì affermare l'equivalenza.

3.4 Gli effetti dei processi partecipativi sulle decisioni delle istituzioni e sui partecipanti stessi

La forza degli orientamenti che scaturiscono dai forum partecipativi consiste nell'influenza che riescono a esercitare, non certamente nei poteri legali che sono loro attribuiti. È noto che la democrazia partecipativa si muove in un ambito che giuridicamente si può definire consultivo. La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa, che in questo è legittimata da milioni di voti, al contrario della democrazia partecipativa che coinvolge esigue minoranze. Affinché la democrazia deliberativa possa esperire pienamente la sua funzione di sostegno e di collaborazione con gli organismi di democrazia rappresentativa, è necessario che gli amministratori assumano una qualche forma esplicita di *pre-com-*

mitment, che può assumere svariate forme e diversi gradi di intensità, partendo dal grado di “impegno politico” a concretizzare le conclusioni dell’arena deliberativa, fino alla sottoscrizione di un vero e proprio “contratto” definito in sede di progettazione del processo di democrazia deliberativa.

È altrettanto evidente che i processi partecipativi non producono solo effetti sulle decisioni pubbliche, ma anche sugli stessi partecipanti e, nel lungo periodo, sull’intera società civile. Il diffuso e sistematico ricorso a pratiche partecipative migliora le relazioni tra i partecipanti, aumenta la fiducia tra di loro e con le istituzioni ed accresce il capitale sociale a disposizione della comunità.

Si può facilmente supporre che le esperienze di partecipazione abbiano effetti virtuosi anche sulle istituzioni pubbliche, nel senso di indurle ad aprirsi all’ascolto e al dialogo, a ridurre la propria autoreferenzialità, a rompere le lenti tecnico-bucratice attraverso le quali osservano i fenomeni sociali. La promozione e la gestione di tali processi tende certamente a sviluppare la creatività e a stimolare l’apprendimento dei politici e dei funzionari.

4. La valutazione della qualità dei processi deliberativi

In senso generale la deliberazione è vista come una forma di *decision making* pubblico inclusivo che, attraverso le argomentazioni di tutti i punti di vista, tenta di raggiungere una risposta collettiva ottimale¹⁴¹.

È altresì indiscutibile che esistano molti e differenti modelli di deliberazione. Uno dei modelli, sicuramente prevalente, è una sorta di modello “idealtipico” che fa riferimento ad Jürgen Habermas e alla sua idea di comunicazione¹⁴². In questo modello - attraverso l’analisi delle dinamiche della comunicazione e dell’argomentazione - si sviluppa una ricerca delle forme ideali del ragionamento e della

141. John Gastil, *Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity?*, «Political Communication», vol. 17, 2000.

142. Jürgen Habermas è un filosofo, storico e sociologo tedesco della Scuola di Francoforte. Nei suoi scritti occupano una posizione centrale l’analisi delle società industriali nel capitalismo maturo; il ruolo delle istituzioni in una nuova prospettiva dialogico-emancipativa in relazione alla crisi di legittimità che mina alla base le democrazie contemporanee ed i meccanismi di formazione del consenso. La sua elaborazione filosofica lo ha visto sempre impegnato nella critica del metodo del conoscere oggettivamente. Questo lo ha condotto sulla via della fondazione di una nuova ragione comunicativa, che egli ritiene possa liberare l’umanità dal principio di autorità. Infatti, considera che solo il paradigma conoscitivo intersoggettivo quale elemento fondativo di una nuova ragione comunicativa va ben al di là di un astratto paradigma della soggettività, di cui peraltro sollecita l’abbandono.

comunicazione, ponendo grande attenzione alle modalità con le quali tale comunicazione viene condotta e come da essa possano scaturire risultati condivisi e legittimati.

Come precisa Habermas, una situazione di discorso ideale è caratterizzata da una discussione libera e paritaria, illimitata nella sua durata, vincolata solo dal raggiungimento del consenso al quale si arriva attraverso la forza del miglior argomento¹⁴³. Quindi, secondo questo modello, per deliberazione si intende “una consapevole attività di riflessione, argomentazione e ponderazione della questioni di pubblico interesse”¹⁴⁴.

Fishkin sottolinea alcune caratteristiche talmente decisive da poter essere considerate indicatori di qualità.

*“Esistono alcuni fattori cruciali dai quali dipende la qualità della deliberazione: completezza dell’argomentazione; precisione delle motivazioni in relazione al tema trattato; consapevolezza e correttezza delle persone coinvolte nel dibattito; pluralismo delle posizioni presentate. I quattro criteri appena elencati possono essere pienamente realizzati solo attraverso il dibattito”*¹⁴⁵.

Infine una caratteristica ulteriore sottolineata dai sostenitori del modello di Habermas è il cambiamento di preferenza degli attori. È grazie alla deliberazione, che permette ai cittadini di venire a contatto anche con punti di vista diversi dai propri attraverso il confronto, che le preferenze e gli interessi dell’individuo cambiano. “Ed è il dialogo a produrre il cambiamento. Attraverso la discussione, subentra un meccanismo di comprensione reciproca che plasma gli interessi individuali. E trasforma la relazione tra tali interessi in scelte politiche.”¹⁴⁶

Insieme al potere del dialogo di variare le posizioni iniziali dei partecipanti alla deliberazione, viene sottolineata la funzione indispensabile dell’informazione:

*“La gente cambia idea in relazione al fatto che ha preso in considerazione nuovi aspetti di un problema, che è venuto a conoscenza di nuove informazioni che prima non aveva a disposizione, che ha preso atto magari di essersi in precedenza sbagliata”*¹⁴⁷.

143. Jürgen Habermas, *Teoria dell’agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1984.

144. James S. Fishkin, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, op. cit.

145. *Ibidem*.

146. *Ibidem*.

147. Giancarlo Bosetti, Sebastiano Maffettone, *Introduzione*, in Bosetti e Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, 2004, op. cit.

Al contrario nel secondo modello, il punto focale non è tanto la qualità dell'argomentazione in sé, ma consiste nella valutazione della struttura dell'indagine che pone la questione della validità dei risultati ottenuti.

In realtà, le competenze che occorrono nell'uno e nell'altro modello sono di tipo diverso. Da un lato, nel modello habermasiano, è necessaria una capacità di rendicontazione cognitiva e argomentativa. Invece nel caso della deliberazione come indagine, l'attenzione è sostanzialmente focalizzata sulla ricerca dell'errore, per la quale occorrono competenze di carattere più diagnostico.

Utilizzando come punti di riferimento i due idealtipi di deliberazione è possibile tentare di enucleare tutte le dimensioni che entrano a far parte del processo deliberativo.

Un primo elemento fondamentale e comune ai due modelli teorici è costituito dall'*informazione*. Un processo deliberativo nel quale tutti i partecipanti possono avere a disposizione un ventaglio di informazioni complete, che rappresentino tutti i punti di vista, potrà affrontare il problema sul tappeto in modo esplorativo e al tempo stesso con una base comune di conoscenza.

*“L'informazione offre una nuova prospettiva di interpretazione di eventi e oggetti, che permette di cogliere significati in precedenza nascosti e di gettare luce su relazioni inattese. Essa rappresenta pertanto un fattore di mediazione o un materiale necessario a produrre e costruire conoscenza, e influisce su quest'ultima ristrutturandola o integrandola con nuovi elementi.”*¹⁴⁸.

La seconda dimensione è rappresentata dalla *modalità di interazione*, giacché più il dibattito definirà caratteristiche riconducibili a un comportamento dialogico, più la deliberazione si avvicinerà a quella ideale proposta da Habermas.

Una terza dimensione è rappresentata dal *valore aggiunto cognitivo*, rispetto al quale *“si tratta di verificare se la deliberazione collettiva e il lavoro cognitivo che l'ha caratterizzata hanno prodotto trasformazioni significative e rappresentazioni innovative (schemi, mappe, frames, assunti, idee, ecc.)”*¹⁴⁹.

Strettamente collegata alla dimensione del valore aggiunto cognitivo è la *capacità riflessiva*. Tutti i processi deliberativi coinvolgono una abbondante attività cerebrale chiamata pensiero, o meglio un forma particolare che John Dewey definiva pensiero riflessivo: vale a dire una forma di *“attiva, persistente e attenta considerazione*

148. Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi, *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, 1995, in Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.

149. Giovan Francesco Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*, in Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.

*di ogni credenza o supposta forma di conoscenza alla luce di elementi che la supportano, e le ulteriori conclusioni alle quali essa tende. Ciò costituisce il pensiero riflessivo*¹⁵⁰.

La riflessività è contraddistinta da “consequenzialità”, non solo intesa come sequenza di idee ma come “con-sequenza”, cioè come una serie collegata di idee dove ciascuna determina la successiva, “ogni termine lascia un deposito che viene utilizzato nel termine successivo”¹⁵¹, per terminare spesso con una conclusione ragionata. Quindi rilevare la riflessività significa misurare la capacità “*di riflettere sulle proprie posizioni e di articolare argomentazioni controfattuali, trattando le proprie posizioni e rappresentazioni come ipotesi sottoponibili allo scrutinio altrui*”¹⁵².

Un ultimo indicatore della qualità della deliberazione è rappresentato dal grado di cambiamento delle preferenze dei partecipanti. Se la deliberazione è di qualità dovrebbe riuscire a destrutturare le posizioni e quindi produrre l’effetto di modificare le preferenze. Il cambiamento delle preferenze individuali può quindi essere considerato una proiezione del buon funzionamento del processo, giacché più cambiano le preferenze più alta è la qualità della deliberazione.

Gli indicatori più idonei per una valutazione della qualità del processo deliberativo sono quindi rappresentati dal grado dialogico, che dà conto di come avviene il dibattito, unito alla rilevazione del valore aggiunto cognitivo anche attraverso una sua particolare componente rappresentata dalla riflessività.

Un modo di declinare le due dimensioni in variabili rilevabili empiricamente può essere quello della predisposizione di un questionario per un’autovalutazione da parte dei partecipanti alla deliberazione.

Di seguito si propone un modello di formulazione pratica per la rilevazione sia degli aspetti dialogici (modello Habermas) sia degli aspetti di indagine-riflessione (modello Dewey).

Di fatto, si tratta della somministrazione di una ‘*batteria likert*’¹⁵³, nella quale per

150. John Dewey, *How We Think*, D.C. Heath & Company, Boston, 1910.

151. *Ibidem*.

152. Giovan Francesco Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*, in Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, op. cit.

153. La scala Likert fu ideata dallo psicometro americano Rensis Likert nel 1932 con lo scopo di elaborare un nuovo strumento più semplice per la misurazione di opinioni e atteggiamenti. È molto utilizzata perché di facile costruzione. È costituita da una serie di affermazioni (*item*), semanticamente collegate agli atteggiamenti su cui si vuole indagare: ciascun item rileva lo stesso

ciascun *item* il rispondente può dichiarare il suo accordo o disaccordo con una intensità che può andare da per niente a moltissimo.

La scala per l'autovalutazione della qualità deliberativa

1	Ho avuto sufficiente opportunità di parlare
2	Quando qualcuno stava parlando, il resto del gruppo ascoltava
3	Ritengo che il gruppo aderisca ai contenuti delle raccomandazioni
4	Mi sono sentito a disagio durante il dibattito a causa del comportamento degli altri
5	Quando parlavo, gli altri stavano ad ascoltarmi
6	È stato facile comprendere gli altri punti di vista
7	Nonostante i differenti punti di vista di ciascuno dei partecipanti e i modi diversi di esprimerli, ritengo che ognuno ha potuto essere capito
8	Sono stati sufficientemente esposti i pro e i contro di ogni opzione
9	Ho potuto confrontare le mie proposte con quelle degli altri
10	Durante il dibattito ho avuto modo di aumentare la mia conoscenza del problema
11	La discussione con gli altri mi ha dato nuovi spunti di riflessione sul problema
12	Ritengo di aver appreso dal dibattito nuovi modi di vedere il problema
13	Ho valutato i suggerimenti che provenivano dagli altri partecipanti anche se non erano in accordo con le mie idee
14	Ritengo che la soluzione elaborata dal gruppo sia realisticamente praticabile

Gli item fino al numero sette sono finalizzati alla rilevazione del grado dialogico, attraverso la scomposizione in sotto-dimensioni quali empatia, spazio personale di esposizione, sviluppo di un linguaggio condiviso, corretta esposizione delle proprie opinioni.

concetto sottostante, per questo motivo è una scala unidimensionale. Gli item sono presentati agli intervistati sotto forma di batterie. L'intervistato è chiamato ad esprimere il suo grado di accordo/disaccordo con ciascuna affermazione scegliendo tra cinque o sette modalità di risposta che vanno da completamente d'accordo, d'accordo, incerto, in disaccordo, in completo disaccordo (nella versione originale utilizzata da Likert vengono così definite: *strongly agree, agree, uncertain, disagree, strongly disagree*). A ciascuna modalità di risposta viene attribuito un punteggio (5, 4, 3, 2, 1 oppure 4, 3, 2, 1, 0); la somma (media) dei punteggi alle risposte di ciascun individuo sull'intera batteria rappresenta la posizione dell'individuo sul concetto indagato.

Gli item dal numero 8 al numero 13 rappresentano invece il modo in cui è possibile rilevare il valore cognitivo aggiunto (composto di apprendimento e riflessività).

Il quattordicesimo item invece punta a rilevare non tanto un aspetto di qualità processuale ma piuttosto di prodotto, richiedendo la valutazione dei partecipanti rispetto alla qualità delle raccomandazioni finali, cioè l'output del gruppo.¹⁵⁴

5. La partecipazione come presupposto di una nuova governance

Per superare i timori, lo scetticismo e la paura del contatto è necessario sviluppare e promuovere presso i cittadini una conoscenza solida ed equilibrata dei processi partecipativi, delle tecniche e dei metodi basati sul dialogo e sul confronto, ma anche degli attori rilevanti che vi prendono parte.

La *'concezione della partecipazione come mezzo'* scaturisce da un modello di democrazia liberale, nel quale il sistema democratico-rappresentativo e le elezioni sono considerate la modalità fondamentale per interagire politicamente. In questa concezione, la partecipazione comprende le azioni dei soggetti terzi - quelli non legittimati dalle elezioni - che sono comunque consapevolmente finalizzate a raggiungere un determinato obiettivo politico, che consiste nell'influenza esercitata sui decisori eletti democraticamente che operano all'interno di governi, parlamenti e partiti.

Invece, la *'concezione della partecipazione come regola'* può essere associata all'idea di democrazia deliberativa o partecipativa. In questo caso l'attenzione non è rivolta alle funzioni delle istituzioni, bensì a quelle della partecipazione, che deve essere il più possibile autentica e prevedere coinvolgimento del maggior numero possibile di persone, nonché alla discussione su questioni di interesse pubblico e alle decisioni che ne scaturiscono.

Invece di condensare la partecipazione politica nell'esercizio del voto, l'approccio deliberativo pone l'accento sul valore del *voicing*, ovvero su una partecipazione basata sul far sentire la propria voce. Per l'approccio deliberativo la partecipazione è espressione dei propri punti di vista e quindi è un processo emancipatorio. Date queste premesse, si può comprendere l'ambivalenza strutturale della partecipazione: da un lato può puntare ad elaborare politiche razionali, ma dall'altro lato può anche mirare a ridurre il distacco tra "governanti" e "governati".

154. Noemi Podestà, Alberto Chiari, *La qualità dei processi deliberativi*, POLIS Working Papers, n. 179, febbraio 2011.

Una volta chiarite, prima dell'avvio di un processo partecipativo, le questioni di contesto e quelle relative alla conduzione, ottenute tutte le informazioni di base, fissate le priorità e le modalità di svolgimento del processo, il successivo passo decisivo da compiere è rappresentato dall'implementazione del processo.

A questo proposito vanno evidenziati due ulteriori elementi fondamentali: da un lato, è necessario svolgere un lavoro di sensibilizzazione sulla '*micropolitica interna*' di un processo partecipativo, dall'altro, per la sua riuscita, è importante attivare una buona conduzione professionale che goda della unanime considerazione di *super partes*.

Aspetti ritenuti secondari, come, ad esempio, stabilire chi partecipa, predisporre l'ordine del giorno, regolare il diritto di parola, ma anche il tono usato nell'invito a partecipare o l'ordine dei posti dei membri di un organo (in breve, tutto ciò che viene definito *la micropolitica di un processo*), in realtà possono influenzare il processo con conseguenze positive o negative.

L'aspetto della *micropolitica* rimanda al fatto che i diversi metodi partecipativi predispongono una determinata cornice entro la quale si realizza la partecipazione, anche se poi sono le persone che agiscono al suo interno a determinare, con i propri comportamenti e le proprie idee, il contenuto che va a riempire tale modello partecipativo.

Inoltre, va considerata la particolare posizione dei facilitatori di un processo partecipativo che - per le funzioni che svolgono nel guidare e strutturare il processo partecipativo e nel definirne le tematiche - ricoprono un ruolo centrale all'interno del processo.

Sia nei processi in presenza, sia in quelli *online*, i facilitatori possono influire sull'oggetto del processo partecipativo come pure sull'iter di formazione delle opinioni dei partecipanti. Facilitare un evento partecipativo comporta di dover svolgere compiti impegnativi: prima di tutto un bravo facilitatore deve conoscere l'argomento del processo partecipativo, la motivazione che l'ha originato, la storia che ha alle spalle, il contesto e le situazioni di conflitto, nonché eventuali esperienze passate dei partecipanti nel campo della partecipazione. Inoltre deve padroneggiare la "cassetta metodologica degli attrezzi", quindi deve agire in base a regole comunicate con chiarezza, non avere preferenze per nessuno né per alcuna posizione, intervenire eventualmente con decisione ma anche, al bisogno, farsi da parte, rilanciare discussioni bloccate, presentare i risultati intermedi raggiunti nel corso del processo, illustrare i punti di conflitto e anche i propri punti di vista e fare un'autoanalisi, di livello professionale, del proprio atteggiamento e comportamento personale.

Un team di facilitatori è composto di regola da due persone.

Si possono indicare gli ingredienti per la riuscita di un processo partecipativo che è necessario tenere ben presenti nel pianificare e implementare un processo partecipativo:

- il processo partecipativo deve muovere da un obiettivo ben definito;
- nella scelta del metodo partecipativo più confacente, bisogna fare attenzione al tema che è al centro del processo, ai suoi obiettivi nonché alle condizioni di contesto sociali, politiche ed economiche che pongono dei limiti;
- i partecipanti a un processo devono disporre liberamente delle informazioni sul tema affrontato e averne un accesso incondizionato;
- allo stesso tempo anche gli *outsider*, ovvero i soggetti che non sono direttamente coinvolti, devono poter avere accesso in qualsiasi momento alle informazioni su obiettivi, promotori, partecipanti e fasi del processo partecipativo. Questo genere di trasparenza serve da un lato come forma di controllo, dall'altro produce un'ampia base di fiducia;
- fin dall'inizio vanno fissati e illustrati con chiarezza i limiti della partecipazione e in quali mani in ultima istanza risieda il potere decisionale;
- i promotori devono adoperarsi affinché i partecipanti a un processo ricevano un *feedback* affidabile. In altre parole bisogna motivare (per lo meno nelle fasi pubbliche del processo) di quali risultanze del processo partecipativo si è tenuto conto nel successivo iter decisionale, quali non sono state invece prese in considerazione e perché;
- sia nell'ambito del processo, sia nella rappresentazione che ne viene data all'esterno, bisogna che siano chiare la divisione dei ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti;
- bisogna garantire che il processo partecipativo sia condotto e facilitato da professionisti del settore;
- nel corso di svolgimento dell'intero processo i cittadini vanno presi sul serio. La comunicazione dovrebbe svolgersi all'insegna di una stima reciproca e in modo franco. Bisogna prestare attenzione a tutti i punti di vista che vengono espressi e tenerne conto nei successivi iter decisionali.

Al contrario, la partecipazione dei cittadini rischia di fallire quando:

- manca il sostegno dei decisori, che temono di perdere una parte del loro potere decisionale;

- manca un reale spazio di manovra, perché le decisioni più importanti vengono prese prima dell'avvio del processo o, semplicemente, i cittadini vengono coinvolti troppo tardi;
- i cittadini non vogliono cogliere l'opportunità di partecipare che viene loro offerta, perché in passato hanno fatto esperienze negative in questo campo o perché gli si sono aperte altre strade per far valere i loro interessi in maniera più efficace;
- le disuguaglianze esistenti a livello sociale tra i partecipanti di un processo non vengono compensate né nella composizione del gruppo, né attraverso la conduzione del processo, bensì ulteriormente rafforzate.

Infine, per instaurare una cultura della partecipazione costruttiva va sottolineato che l'attuale contesto giuridico offre già degli spazi per introdurre, a tutti i livelli politici, una partecipazione dei cittadini fondata sul dialogo.

È necessario evidenziare con grande forza che è necessario discutere in maniera informata delle opportunità e dei limiti della partecipazione. Non basta la semplice richiesta di "più partecipazione dei cittadini" da parte di singoli politici.

Anche la "politica democratica" necessita di una partecipazione più intensa dell'opinione pubblica, la quale però per prima cosa dovrebbe essere informata, per una volta, in maniera esaustiva.

A tal fine c'è bisogno di un network di esperti indipendenti, che non siano di supporto solo ai decisori politici e all'amministrazione pubblica, ma che si ponga fondamentalmente a servizio della società. Da questo punto di vista un'interessante esperienza paradigmatica è rappresentata dalla rete di esperti statunitense "*Deliberative Democracy Consortium*" (DDC - Consorzio per la democrazia deliberativa).

Questa comunità di esperti, che appartengono al mondo della scienza e a quello delle pratiche sociali, fornisce informazioni all'opinione pubblica, alla società civile e ai politici su come utilizzare i metodi partecipativi in modo da raggiungere con successo gli obiettivi prefissati.

Andando oltre il modello del DDC, ci sarebbe bisogno di un centro indipendente, che unisca la ricerca teorica di base ad una serie di indicazioni su come procedere nella pratica, e che sia al contempo il nodo di una rete e un centro di diffusione di informazioni.

Sulla base di un tale bagaglio di conoscenze, un'istituzione di questa natura potrebbe essere d'ausilio nell'ideazione di inediti modelli di partecipazione e nello sviluppo di più puntuali indicatori per la valutazione.

Dovrebbe anche organizzare dei seminari e corsi di formazione all'insegna del principio del *capacity building*, nel cui ambito i partecipanti possano sviluppare, esercitare e ampliare le loro competenze in materia di partecipazione. Ciò comprende una riflessione collettiva sui criteri normativi della partecipazione, come ad esempio inclusione, equità e trasparenza, e su questioni fondamentali riguardanti la teoria della democrazia deliberativa.

Un simile centro di competenze autonomo arricchirebbe nel complesso il dibattito odierno sulla democrazia. Avrebbe il compito di concepire dei contesti istituzionali che colleghino i processi partecipativi fondati sul dialogo alle votazioni della democrazia rappresentativa.

Si tratterebbe di mostrare che l'introduzione dei processi partecipativi non indebolisce la democrazia rappresentativa, ma che al contrario può essere d'aiuto ai rappresentanti eletti dal popolo per far trionfare una politica responsabile che vada oltre la disciplina di partito e gli interessi di breve respiro delle campagne elettorali.

CAPITOLO 4

Il ruolo delle nuove tecnologie innovative nella democrazia deliberativa

1. Partecipazione e governance: il ruolo delle nuove tecnologie

Il dibattito che ha interessato nell'ultimo decennio la trasformazione delle modalità di partecipazione all'esercizio del potere pubblico si è caratterizzato, sin dall'inizio, per il collegamento privilegiato con la tematica delle Information & Communication Technologies (ICT).

L'elemento costante nell'analisi degli innumerevoli aspetti sia in tema di *government* che di *governance*, è stata l'attenzione per il ruolo esercitato dalle tecnologie nel consentire la definizione di circuiti informativi e comunicativi più efficaci fra i soggetti pubblici e fra questi e la società civile. Ciò perché è consapevolezza ormai comune e generalizzata che le ICT possano offrire un importante contributo non soltanto in termini di innovazione organizzativa e di prestazioni amministrative da parte delle istituzioni (*e-government*), ma anche rispetto ai processi di democratizzazione dei processi politici, favorendo l'ampliamento degli ambiti di partecipazione dei cittadini ad integrazione del modello classico di democrazia rappresentativa (*e-governance*)¹⁵⁵.

Nonostante i due aspetti siano strettamente connessi, le politiche di riforma all'interno dei due ambiti hanno proceduto su binari paralleli ma con velocità differenziate, privilegiando gli obiettivi di efficienza tecnico-amministrativa, telematizzazione delle strutture e riorganizzazione dei servizi all'interno delle istituzioni, mentre i progetti di *e-governance* (detti anche di *e-democracy*) hanno scontato un ritardo culturale ben maggiore, incappando inizialmente in concezioni più marcatamente sondaggistiche e/o propagandistiche della politica, nei quali l'attività politica ha mirato a servirsi delle tecnologie più per inseguire le modalità

155. Alessandra Valastro, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, «Informatica e diritto», vol. XVII, 2008.

tipiche della comunicazione commerciale, piuttosto che quelle della dialettica politica in senso classico.

In questo quadro, la crescente complessità sociale ed economica connessa ai fenomeni di globalizzazione e la conseguente necessità di dare risposte nuove in molti settori (ambiente, salute, impatto delle nuove tecnologie), ha prodotto una profonda innovazione nelle modalità concernenti la realizzazione dei diritti di cittadinanza, innescando così una più generale riconsiderazione dei processi decisionali pubblici.

Ciò è stato determinato dall'acquisizione di un nuovo approccio alle questioni della sfera pubblica e della regolazione delle relazioni che si determinano al suo interno, soprattutto rispetto all'interdipendenza dell'azione fra i vari livelli istituzionali e all'intensificazione dei rapporti tra pubblico e privato. In Italia questi processi sono stati anche frutto della riforma costituzionale del 2001 che ha introdotto da un lato il modello di federalismo di tipo cooperativo, e dall'altro il principio di sussidiarietà orizzontale, che rappresentano *in nuce* gli elementi fondanti di un processo destinato a ricostruire il tessuto connettivo tra democrazia rappresentativa e partecipazione popolare.

La capacità dei soggetti pubblici di progettare e realizzare politiche efficaci viene sempre più spesso correlata alla creazione di una rete di rapporti con la società civile, affinché il decisore pubblico possa utilizzare le competenze e le esperienze di cui sono portatori i cittadini e le loro forme organizzate.

In questo nuovo scenario, la deliberazione rappresenta il paradigma di un processo circolare esteso all'intero ciclo di progettazione-elaborazione-implementazione delle decisioni (*hearing* e *learning* cooperativo fra istituzioni e società)¹⁵⁶. Conseguentemente, la "capacità istituzionale" diviene il prodotto collettivo di uno sforzo congiunto di attori pubblici e privati.

Sotto questo profilo, l'introduzione di nuovi paradigmi tecnologici offre grandi opportunità, agevolando la comunicazione fra gli attori coinvolti nelle politiche pubbliche, l'organizzazione e la condivisione delle informazioni, l'elaborazione dei contenuti, la discussione ed il raggiungimento di punti di vista comuni in ordine agli obiettivi da perseguire e agli strumenti da adottare.

Le tecnologie sono destinate insomma a costituire il *trait d'union* fra il tema della governance e quello della partecipazione, riflettendone sia le potenzialità ed i progressi, che i limiti ed i fallimenti.

156. Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005, op. cit.

In verità, sino a questo punto i fallimenti rappresentano la parte preponderante del bilancio. Dopo gli iniziali entusiasmi verso lo sviluppo delle ICT, contraddistinti da espressioni assai abusate, come ad esempio “democrazia elettronica”, i risultati concreti hanno svelato un velleitarismo ideologico non sorretto da fondamenta solide in termini di obiettivi e volontà politica. L'esempio delle reti civiche di prima generazione è illuminante: salutate come espressioni di democrazia in rete, in quanto strumenti finalmente volti a consentire la comunicazione bi-direzionale fra il decisore e il cittadino, esse si sono rivelate in realtà banali “siti-vetrina”, ossia veicoli di pubblicità istituzionale.

Anche le successive forme di consultazione *online* si sono rivelate forme del tutto inadeguate di democrazia partecipativa, sia perché la loro implementazione è lasciata alla totale discrezionalità del decisore, sia perché l'accesso alla stessa è solo apparentemente inclusivo, rischiando in realtà di escludere intere categorie di persone a basso livello di alfabetizzazione informatica¹⁵⁷. Ma il rischio più insidioso è quello di un utilizzo ambiguo delle tecnologie informatiche per realizzare forme fragili di partecipazione, ove la finalità di implementare le dinamiche della democrazia rappresentativa in funzione della qualità della decisione finisce per sbiadire in favore di modalità sondaggistiche e referendarie, particolarmente esposte a tecniche di manipolazione del consenso¹⁵⁸: ciò conferma, ove ve ne fosse bisogno, che non bastano i caratteri tecnici della interattività e della bi-direzionalità - tipici delle ICT - per rendere automaticamente democratico il loro utilizzo.

Per fortuna, la fase attuale appare più contrassegnata dalla ricerca di metodologie e tecniche che consentano l'effettivo esercizio dei diritti di partecipazione, piuttosto che indugiare sulle iniziative politiche e sulle banali promesse elettorali.

La torsione di prospettiva che la riflessione sull'*e-governance* impone di adottare è netta: l'ammodernamento tecnologico deve essere ricondotto dal piano degli obiettivi, cui era assurto nell'ambito delle politiche di *e-government*, a quello dei mezzi necessari per il raggiungimento di altri fini, da assumere ad obiettivi principali di natura politica, ossia il miglioramento delle politiche pubbliche e della qualità democratica delle relazioni fra governanti e governati¹⁵⁹.

157. Sabrina Cavatorto, *Metodi di consultazione nell'AIR*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 1, 2002.

158. Ciro Silvestro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 1, 2002.

159. Alessandra Valastro, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, «Informatica e diritto», op. cit.

È così che la partecipazione, da strumento necessario per assicurare la qualità e l'efficacia della decisione pubblica, aspira a divenire essa stessa oggetto di politiche pubbliche strutturate e di lungo termine¹⁶⁰.

In questo senso possono essere interpretati i progetti presenti a livello sia nazionale che europeo in tema di *e-participation*, nonché gli interventi normativi di carattere organico volti a disciplinare la partecipazione come metodo stabile di governo attraverso previsioni di carattere generale destinate ad essere specificate nella realizzazione delle politiche pubbliche di settore¹⁶¹.

Il caso della legge toscana, giustamente citato come esempio pionieristico di una nuova "politica della partecipazione", è in realtà espressione di una tendenza che - pur lentamente - ha visto assurgere il livello locale a vero e proprio motore del processo di cambiamento richiamato dal concetto di *e-governance*.

È abbastanza intuibile che la dimensione territoriale di tipo locale (regionale, provinciale e comunale) offra un terreno privilegiato per la sperimentazione di forme varie e diversificate di partecipazione alla vita pubblica: dalla programmazione dello sviluppo socio-economico alla pianificazione urbanistica, dalla sostenibilità ambientale alla pianificazione dei servizi socio-sanitari, dalla programmazione dei servizi educativi e formativi a quelli per l'impiego, dai patti territoriali alle Agende 21.¹⁶²

La sfida ulteriore, oggi, dovrebbe essere quella di muovere verso la costruzione di una sorta di "*teoria generale della democrazia partecipativa*"¹⁶³, attraverso un progetto politico di ampio respiro che, pur senza frustrare la creatività e l'elasticità che fisiologicamente si addicono agli strumenti di partecipazione, tuttavia li riconduca entro un quadro di obiettivi e principi generali comuni, al fine di rendere la partecipazione strumento stabile del processo democratico, a tutti i livelli.

* * *

160. Per una minuziosa analisi dei concetti di *e-democracy* e *e-participation*, con particolare riferimento alle problematiche sollevate da quest'ultima, vedi Flavia Marzano, *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in «Astrid - Rassegna», n. 35, 2006.

161. Leggi regionali sulla disciplina della partecipazione. Cfr. Capitolo Terzo, paragrafo 3, note 137-138.

162. Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro di Dublino, "*Le città sono scuole e laboratori per passare dal government alla governance*", in Voula Mega, *The Participatory City. Innovations in the European Union*, Discussion Paper n. 32, 1999.

163. Giuseppe Cotturri, *La democrazia partecipativa*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Rispetto agli obiettivi e ai criteri che devono guidare la scelta e il modo di utilizzo delle tecnologie partecipative, una questione centrale è rappresentata dalle modalità di partecipazione che si intendono assumere.

La prospettiva della nuova *governance* impone di elevare la partecipazione sul piano della collaborazione con la rappresentanza politica. Ciò implica l'abbandono della logica di tipo oppositivo (tipica delle situazioni di scontro fra interessi antagonisti), per privilegiare la negoziazione sul contenuto delle decisioni. Questo nuovo atteggiamento favorisce un criterio di tipo conoscitivo volto a ridurre il deficit informativo del decisore pubblico, oltre che ad assicurare la trasparenza, la qualità e l'ampiezza delle conoscenze e delle competenze coinvolte nel processo decisionale¹⁶⁴.

In questo scenario, anche il ruolo delle tecnologie è destinato a subire un mutamento di prospettiva, sollecitando appropriati investimenti soprattutto in termini di "visione politica" delle stesse ICT.

Infatti, nell'ambito della partecipazione a scopo conoscitivo, le tecnologie sono destinate a porsi essenzialmente come strumenti di supporto per la discussione e il confronto. Ciò impone di inquadrare il loro utilizzo nell'ambito di procedure più ampie e complesse, integrate con altri strumenti e metodi (facilitatori, gruppi di discussione, luoghi di confronto), al fine di superare il limite specifico delle tecnologie, che è quello di rappresentare un archetipo di dialogo fra cittadino relegato in una posizione solitaria e un soggetto decidente lontano e impersonale.

Affermare che le tecnologie devono porsi come strumento al servizio della partecipazione e della *governance* significa ribadire l'urgenza del completamento di un percorso tutt'altro che concluso, in modo da garantire l'effettiva inclusione dei cittadini. Infatti, è appena il caso di rilevare che il pregio maggiormente enfatizzato della Rete - quello di annullare le distanze - ha il proprio rovescio di medaglia nella frammentazione della comunità in una serie di posizioni solipsistiche.

Ancora oggi le potenzialità inclusive delle tecnologie sono significativamente ridimensionate dalla quasi naturale esclusione di intere fasce di soggetti, spesso coincidenti proprio con quelli che le politiche partecipative dovrebbero mirare a coinvolgere (donne, pensionati, soggetti deboli in generale). È quindi necessario ricondurre le tecnologie al ruolo fisiologico di elementi strumentali, in questo caso al servizio della partecipazione, a sua volta funzionale alla realizzazione di una *governance* efficace. Ciò impone di ripensarne la collocazione all'interno dei pro-

164. Luigi Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Esi, Napoli, 2004, op. cit.

cessi partecipativi e decisionali, anche in considerazione del fatto che la scelta relativa alle modalità di utilizzo del mezzo tecnologico rappresenta uno dei principali misuratori della qualità e dell'efficacia dell'agire pubblico.

Nella prospettiva di un utilizzo delle tecnologie coordinato alle metodologie che strutturano le politiche partecipative, si rende necessaria un'azione pubblica che cerchi di infittire le trame della democrazia, scegliendo i mezzi più adeguati per orientarne l'utilizzo verso il raggiungimento di obiettivi politici prefissati:

a) Informazione

Il carattere dialogico della partecipazione a scopo conoscitivo impone di rendere il momento informativo intrinseco al processo partecipativo stesso, rilasciando a tal fine idonee garanzie di imparzialità e di competenza nella gestione del flusso informativo, evitando in questo modo di dar spazio a tentazioni di comunicazione istituzionale.

Sotto questo profilo, il primo criterio da utilizzare nella scelta delle tecnologie deve afferire alla capacità di queste di potenziare il momento informativo e documentale, coniugando efficacemente supporto tecnico ed apporto umano (esperti, facilitatori, organi di garanzia).

b) Discussione/confronto fra portatori di punti di vista diversi

Il momento della discussione informata contribuisce al raggiungimento di posizioni comuni. Ciò consente di superare il limite di quelle forme di partecipazione che si riducono ad instaurare canali unilaterali fra i singoli e il decisore, ossia forme di mera "consegna" di una sommatoria di punti di vista non comunicanti fra di loro, anziché di istanze risultanti da preventive discussioni.

Da questo punto di vista, il criterio che deve orientare la scelta delle tecnologie è quello dell'idoneità a consentire ed agevolare la discussione e il confronto fra i soggetti interessati, fornendo piattaforme tecniche per l'ottimizzazione delle procedure di dibattito e di sintesi e rielaborazione delle opinioni. Con questo approccio deve essere superata la concezione secondo la quale le tecnologie sono strumenti destinati unicamente a far dialogare persone fisicamente distanti.

c) Vicinanza con il decisore politico

Questo profilo implica che gli strumenti adottati siano tali da consentire un confronto effettivo con le istituzioni, articolato anche in passaggi diversi e progressivi nei quali i partecipanti possano prendere atto delle reazioni provocate dai propri interventi ed eventualmente correggerne o integrarne il contenuto. Questa articolazione impone di adottare strumenti e metodologie che consentano di realiz-

zare una “vicinanza” fra i partecipanti e le istituzioni da intendere in una modalità dialogica da realizzare attraverso un’integrazione di tecnologia e metodologia. Per questi motivi, il processo partecipativo deve avvalersi di strumenti tecnici idonei a realizzare una conoscenza immediata, efficace e capillare dei risultati del processo stesso. Infatti, è ampiamente dimostrato che il rinvio a momenti successivi dell’elaborazione dei risultati favorisce la demotivazione dei partecipanti incidendo negativamente sull’efficacia complessiva del processo partecipativo.

d) Organizzazione e formazione

Se la partecipazione è una componente stabile del processo decisionale, quest’ultimo deve essere ripensato in termini di competenze e procedure.

Sotto questo profilo assume fondamentale importanza il momento della formazione, sia per il personale politico che deve comprendere appieno la valenza democratica dell’utilizzo delle ICT, adattandosi alle nuove modalità e ai nuovi tempi della partecipazione, sia per coloro che devono predisporre strumenti di *e-Participation* e per le altre figure coinvolte nel processo.

La previsione di tempi e risorse da destinare alla formazione nella progettazione e nell’utilizzo di piattaforme tecnologiche specificamente mirate agli obiettivi delle singole politiche partecipative rappresenta quindi un altro importante tassello nella costruzione di una griglia di “linee guida” in tema di partecipazione.

* * *

Nell’ambito delle molteplici tecniche partecipative sperimentate nella prassi, ve ne sono alcune che si caratterizzano per il fatto di valorizzare l’apporto delle tecnologie.

L’*Open Space Technology*¹⁶⁵ è una metodologia che mira a far emergere liberamente temi, problemi e proposte di soluzioni: i partecipanti (mediamente fra i 100 e i 300), informati previamente su alcune regole metodologiche, sono chiamati a creare essi stessi l’agenda della giornata, proponendo temi di discussione e riunendosi in gruppi per discuterli; al termine della giornata viene consegnato loro un *instant report* ove sono riportati i temi affrontati ed una sintesi delle discussioni svolte nei singoli gruppi.

Si tratta quindi di una tecnica partecipativa il cui livello di strutturazione attiene più alla metodologia utilizzata (al fine di offrire contesti idonei allo scambio e al dialogo) che non ai contenuti, dal momento che non vi sono temi né interventi

165. Harrison Owen, *Open Space Technology. User’s Guide*, Barrett-Koehler, San Francisco, 1997.

prefissati. È perciò una tecnica che si rivela particolarmente adeguata nelle fasi di avvio di un processo deliberativo, al fine di raccogliere idee e suggerimenti che sarebbe difficile far emergere in fasi successive a più alto livello di formalizzazione¹⁶⁶.

Il *Deliberative Polling* è una metodologia più strutturata, anche rispetto ai contenuti, basata su sondaggi di opinione effettuati a seguito di discussioni informate nell'ambito di gruppi socio-demograficamente rappresentativi¹⁶⁷. Questa tecnica partecipativa consiste nel promuovere la discussione su un problema di carattere pubblico all'interno di piccoli gruppi, che - anche *online* - si accordano per formulare domande alle quali rispondono esperti e politici in seduta plenaria (la quale può coinvolgere dalle 200 alle 600 persone). Le informazioni vengono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, e la somministrazione di uno stesso questionario prima e dopo l'evento consente di evidenziare come i cittadini abbiano modificato le loro opinioni dopo aver ricevuto le informazioni.

La particolarità di questa tecnica risiede nel fatto di coniugare il momento informativo con quello partecipativo e, nell'ambito di quest'ultimo, la dimensione collettiva della discussione con quella personale del sondaggio, con ciò confermando la tendenza ad adottare tecniche combinate fra di loro, al fine di ottimizzare i pregi e superare i difetti dei singoli strumenti.

La metodologia più innovativa, anche per il ruolo svolto dalle tecnologie, è sicuramente l'*Electronic Town Meeting*¹⁶⁸.

Anche questo sistema si caratterizza per l'uso di una combinazione di tecniche che consente di coniugare i vantaggi della discussione in piccoli gruppi con quelli di un sondaggio rivolto ad un pubblico più ampio. Tuttavia, l'introduzione di tecnologie particolarmente avanzate ha consentito in seguito di coinvolgere numeri assai più elevati di persone (anche migliaia), e di realizzare una dinamica particolarmente articolata in cui i momenti dell'informazione e dell'approfondimento (grazie agli apporti di documenti ed esperti), della discussione nei gruppi e del voto individuale si alternano più volte, pervenendo ad una costruzione progressiva dell'agenda dei lavori.

166. Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, op. cit.

167. La metodologia è stata elaborata da James Fishkin, in James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation, New Direction for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven & London, 1991.

168. John Gastil, Peter Levine, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.

Più in particolare, la metodologia dell'Electronic Town Meeting prevede una prima fase di informazione ed approfondimento, affidata alla documentazione distribuita ai partecipanti e all'intervento di esperti chiamati a rispondere alle domande che emergono dalla discussione successiva.

La seconda fase prevede la discussione in piccoli gruppi (circa 10 persone), coordinata da un facilitatore con apposita formazione: tutti i gruppi sono dotati di computer portatili i quali, collegati in rete con tecnologia wireless, consentono di inviare in tempo reale le osservazioni sorte nell'ambito delle varie discussioni ad una squadra centrale (*theme team*), che li rielabora e li propone all'intera platea. Queste sintesi vengono riportate su grandi schermi all'attenzione di tutta la platea costituita dai vari gruppi, e su di esse è possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti mediante un sistema di voto che si avvale di appositi telecomandi (*polling keypads*): ciò consente di correggere e perfezionare continuamente i quesiti oggetto della discussione e di formulare immediatamente ulteriori proposte, così contribuendo alla costruzione progressiva dell'agenda di lavoro.

L'équipe di regia, che coordina l'intero processo partecipativo, procede infine alla redazione di un report che viene distribuito ai partecipanti alla fine della giornata, riassumendo le informazioni generali sulla partecipazione, il processo e le conclusioni dei lavori.

Il principale vantaggio di questo sistema è quello di consentire il coinvolgimento di grandi numeri di persone, le quali possono riuscire a dialogare e a costruire proposte grazie ad un alto livello di strutturazione del processo partecipativo, che vede combinate regole metodologiche, competenze di personale appositamente formato e ruolo delle tecnologie.

È prevedibile che il progressivo perfezionamento delle tecnologie impiegate potrà consentire in futuro una combinazione ulteriore di metodologie, integrando la dimensione della discussione fra presenti con quella del collegamento a distanza e dunque permettendo a grandi assemblee riunite in posti diversi di dialogare fra loro.

Come si vede, tutti gli strumenti partecipativi si caratterizzano ormai per l'elevato grado di strutturazione, ossia per la loro articolazione in fasi scandite dall'osservanza di tempi, regole e modalità prefissati (seppure in modo flessibile), al fine di assicurare l'efficacia dell'interazione fra i partecipanti.

In sostanza, essi richiamano il modello della "arena deliberativa", il cui elemento chiave consiste nel creare un *setting* organizzativo nel quale le regole condivise e prefissate a priori facilitano l'interazione cognitiva dei partecipanti.

Inoltre queste esperienze vengono definite *one spot*, ossia processi partecipativi che si esauriscono in un unico evento, anche se questo può durare più giorni e richiedere mesi di preparazione.

I pregi di tali strumenti sono svariati. Innanzitutto essi consentono di superare, da un lato, i noti limiti del metodo decisionale di tipo assembleare, coniugando la presenza di numeri anche elevati di persone con la possibilità per ciascuno di manifestare la propria opinione grazie alla suddivisione in piccoli gruppi; dall'altro, i limiti del metodo referendario, in cui - al contrario - ciascuno è chiamato ad esprimere il proprio voto senza che vi sia stata preventivamente alcuna discussione.

In secondo luogo essi consentono di innestare il supporto informativo e documentale nel corso di tutto il processo, alimentando in maniera endogena la delicata operazione di definizione dell'agenda, la quale risulta così essa stessa sottoposta al processo partecipativo: ciò rappresenta una sicura novità rispetto al concetto di partecipazione in senso tradizionale, nel quale i cittadini sono generalmente chiamati ad esprimersi su temi o addirittura deliberazioni già assunte in sede politica.

Infine, essi consentono di coniugare presenza contestuale e presenza virtuale, grazie all'utilizzo delle tecnologie più sofisticate che dimostra come la versatilità di queste ultime sia di gran lunga più ampia di quella che è stata sfruttata sinora. Quest'ultimo aspetto è destinato a suscitare non poco interesse nell'ambito della riflessione sulla *multilevel governance* e sulla possibilità di estendere ad un livello geografico più ampio le metodologie partecipative sperimentate localmente. Le metodologie come l'Electronic Town Meeting dimostrano come l'utilizzo delle tecnologie informatiche consenta di applicare efficacemente lo strumento partecipativo anche a livelli territoriali più ampi di quello locale o regionale.

L'elemento virtuoso che accomuna questi strumenti e che chiede di essere valorizzato nell'ambito di quella "teoria generale della partecipazione" cui si è accennato in premessa, è la combinazione di metodologie, tecnologie e competenze (sia private che pubbliche) su cui essi si basano.

Nel ribadire che la partecipazione non può più prescindere dall'utilizzo di media e tecnologie, è stato osservato che "starà alla sensibilità del politico (e di conseguenza del progettista incaricato) individuare il giusto strumento di partecipazione in funzione della tipologia di utente e di servizio da offrire oltre che del contesto territoriale"¹⁶⁹.

169. Flavia Marzano, *I progetti italiani di e-democracy*, in *Politica, Cittadini e Tecnologie: raccomandazioni per l'e-Participation*, in www.astrid-online.it, 2010.

Ebbene, il contributo che potrà venire da un quadro stabile di regole è quello di forzare il timone politico verso combinazioni virtuose del tipo che si è appena descritto, proprio per evitare che l'efficacia e gli esiti degli strumenti partecipativi continuino ad essere affidati alla mera "sensibilità del politico", alla quale appare ancora troppo difficile non guardare con cautela, se non con diffidenza.

2. Le sfide dell'E-Democracy

La democrazia diretta online è ormai un fatto di moda: partiti, programmatori illuminati, associazioni, fondazioni e università, alcune istituzioni locali, anche alcune aziende private, spinte dalle motivazioni più diverse, rappresentano la vasta e articolata compagine che ormai si è lanciata alla conquista della partecipazione online, alla ricerca dell'applicazione informatica che cambierà le stantie modalità degli esercizi rituali della democrazia rappresentativa.

L'infiacchimento della politica e il suo lento deperimento all'interno dei suoi stessi ormai logori schemi, i conflitti d'interesse ed i privilegi assegnati ai pochi in danno dei molti stanno fungendo da collettori del malcontento popolare, incanalando l'inquietudine sociale verso le diverse piattaforme di partecipazione e deliberazione online, che vanno quindi assumendo sempre più la valenza di strumento di protesta popolare.

In realtà, questa situazione di malcelata insoddisfazione nei confronti dei rappresentanti popolari e delle loro ormai fruste organizzazioni non è una novità in Italia.

Già Adriano Olivetti in un suo saggio del 1949 intitolato "Democrazia senza partiti", peraltro recentemente ripubblicato dalle Edizioni di Comunità con la prefazione di Stefano Rodotà, scriveva:

*"All'alba di un mondo che speravamo nuovo, in un tempo difficile e duro, molte illusioni sono cadute, molte occasioni sfuggite perché i nostri legislatori hanno guardato al passato e hanno mancato di coerenza o di coraggio. L'Italia procede ancora nel compromesso, nei vecchi sistemi del trasformismo politico, del potere burocratico, delle grandi promesse, dei grandi piani e delle modeste realizzazioni. Riconosciamo francamente una mancanza di idee, una carenza di uomini, una crisi di partiti."*¹⁷⁰.

Ancora precedentemente, nel dopoguerra precedente (1919), Piero Gobetti, quindi non un qualunque 'sovversivo bolscevico', ma l'erede della tradizione post-

170. Adriano Olivetti, *Democrazia senza partiti*, 1949, ultima ristampa Edizioni di Comunità, Roma, 2013.

illuminista e liberale italiana, descriveva più o meno allo stesso modo la situazione dell'epoca:

«[...] Gli uomini cercano, nella vita pratica, realtà ideali concrete che comprendano i loro bisogni e le loro esigenze. Oggi i partiti si sono limitati a formule vaste e imprecise, da cui nulla si può logicamente e chiaramente dedurre. [...] Nella vita attuale dei partiti di concreto c'è solo un circolo pernicioso per cui gli uomini rovinano i partiti, e i partiti non aiutano il progresso degli uomini. [...] Le idee, insomma, in cui le forze si inquadrano, i partiti, sono rimasti addietro di un secolo. E gli uomini ci stanno a disagio. La storia va innanzi: gli uomini con essa. Gli schemi non possono restare gli stessi. Se non si liquidano, se rimangono, vanno soggetti nella pratica realtà alla deformazione che su di essi operano i singoli, favoriscono la disorganizzazione, la confusione, essi che per organizzare e sistemare erano sorti».

Il sostanziale superamento della concezione dei partiti come espressione dei desideri e delle ambizioni degli individui, ha dato vita - in anni più recenti - alla ricerca da parte dei singoli cittadini di alternative di libera espressione delle proprie opinioni.

In questa affannosa ricerca di avvicendamento, Facebook ha sicuramente svolto il ruolo del più grande contenitore virtuale dell'autentico spirito popolare, dando di sé l'immagine di un nitido spaccato dell'ampia fascia di cittadini scontenta ed insoddisfatta, frustrata ed impotente.

Nonostante il significativo ruolo sin qui svolto, Facebook risulta ormai insufficiente - come peraltro la totalità degli altri social network - giacché i partecipanti hanno ormai ben chiaro il limite di questi strumenti: essi consentono l'espressione della singola protesta o frustrazione, ma nessuno di questi strumenti riesce a garantire un meccanismo di aggregazione che consenta la formulazione di una proposta condivisa in grado di superare la frontiera dell'atomizzazione degli individui intrappolata nel mondo virtuale, per riuscire a produrre un qualche risultato collettivo rilevabile sul piano sociale.

In questo scenario di frenetica ricerca delle migliori forme di innovazione dei meccanismi della conoscenza e della partecipazione, sono numerosi i progetti assimilabili (ai vari livelli di attinenza, diffusione e sviluppo) alla modalità di *e-participation*, ovvero - in altri termini - al concetto di piattaforma per la costruzione collaborativa di proposte di soluzione ai problemi più disparati, come per esempio "Liquid Feedback"¹⁷¹.

171. LiquidFeedback (abbreviato in LQFB) è stato sviluppato nell'ottobre del 2009 da alcuni membri del Partito Pirata tedesco aderenti al Movimento Interaktive Demokratie. È un software studiato per raccogliere opinioni condivise all'interno di una comunità, secondo i principi della democrazia liquida. Quest'ultima include contemporaneamente i concetti di democrazia rappre-

Liquid Feedback è un progetto *open source* (software libero, gratuito ed aperto ad ulteriori innovazioni) che permette alle associazioni di offrire ai propri membri uno spazio libero per prendere parte ai processi decisionali. L'idea è quella di approvare (o indirizzare) le singole decisioni attraverso un dibattito web.

Il processo è distinto in due fasi: discussione e votazione. Se la prima ricorda da vicino il funzionamento di un qualsiasi forum Internet, la parte più interessante è quella che riguarda la fase decisionale. La votazione avviene infatti secondo il cosiddetto '*metodo Schulze*'¹⁷², che prevede la possibilità di esprimere la propria opinione su un quesito in maniera articolata, creando una gerarchia di preferenze delle varie soluzioni.

Un altro, autentico progetto *open source* è rappresentato dal progetto Airesis¹⁷³. Esso si propone come strumento di facilitazione per l'evoluzione della società, offrendo un ambiente integrato e ricco di strumenti "social-catalizzatori", tra cui:

- un calendario condiviso tramite cui annunciare attività, meeting e organizzare votazioni;
- una funzione di gestione di gruppi privati, unitamente ad un'area pubblica definita "Spazio Comune" nella quale avviare la discussione di proposte;
- strumenti di auto-organizzazione come la bacheca di gruppo, in cui pubblicare post e condividere informazioni, offrendo a ciascun utente un blog personale, ai gruppi uno spazio per la memorizzazione dei documenti condivisi, un forum per le chiacchiere ancora acerbe e più conviviali (utili alla socializzazione ed al *brainstorming*);

sentativa e democrazia diretta. Il software si propone di creare una rappresentazione accurata delle opinioni espresse dai membri della comunità, senza che sia alterata da gerarchie sociali e dalle disparità di conoscenze nei partecipanti. La sua diffusione in Italia è dovuta al suo utilizzo da parte del Movimento 5 Stelle.

172. Il metodo Schulze è un sistema di valutazione dei voti sviluppato nel 1997 da Markus Schulze che seleziona un singolo vincitore utilizzando i voti di preferenza. Il metodo può anche essere utilizzato per creare una lista di vincitori. Esso fu illustrato per la prima volta dal suo ideatore nel 2011, con un articolo apparso sulla rivista *Social Choice and Welfare* dal titolo "*A new monotonic, clone-independent, reversal symmetric, and condorcet-consistent single-winner election method*".

173. Airesis (www.airesis.it) è una piattaforma software libera, prodotta da un team di sviluppatori italiani attraverso un metodo partecipato, per consentire a comunità/gruppi di organizzarsi in modo produttivo secondo i principi della democrazia diretta e partecipata. A tal scopo, la piattaforma è stata pensata come un sistema multifunzionale che integra tutti gli strumenti web che possono servire allo sviluppo di una comunità, in particolare strumenti "social" e strumenti deliberativi.

- uno strumento di discussione e votazione delle proposte in cui far confluire e formalizzare le idee, incanalandole lungo un iter che le conduca verso una delibera condivisa e consensuale.

Non mancano poi funzioni avanzate come la *console* di gestione di ruoli e autorizzazioni a cui un utente può essere abilitato, la creazione e gestione di aree di lavoro specifiche per la creazione di commissioni di esperti su varie tematiche all'interno di un gruppo.

La vera novità proposta dalla piattaforma Airesis è sicuramente lo strumento di gestione delle proposte. Esso si basa essenzialmente sulla redazione di un documento condiviso e strutturato per paragrafi, inizialmente creato da un autore che ne diviene anche redattore, assumendo con ciò il dovere di svolgere un ruolo di facilitazione nell'aggregazione dei contributi e dei suggerimenti apportati da tutti coloro che partecipano alla discussione della proposta considerata.

La piattaforma prevede la possibilità che ogni utente possa richiedere di diventare co-redattore per ogni proposta, in modo che la molteplicità dei punti di vista sia il più possibile salvaguardata e possano così svilupparsi soluzioni, anche radicalmente alternative, nell'ambito della discussione riguardante il medesimo problema di fondo.

Quest'ultimo aspetto assume un'importanza strategica, introducendo per la prima volta nel panorama delle tecnologie dedicate ai procedimenti deliberativi i più volte richiamati concetti di *dialogicità* e di *'negoziazione deliberativa'* che sinora si potevano riscontrare solo nei processi "in presenza", ma non si erano mai sviluppati in ambienti virtuali.

La piattaforma Airesis ha inoltre implementato, caso unico nel panorama internazionale, l'anonimato temporaneo durante la fase di discussione, cercando di eliminare alla radice un fattore destabilizzante derivante dal pregiudizio che ogni partecipante antepone in sede di giudizio delle affermazioni di altri individui che per varie ragioni (colore politico, livori personali, opinioni divergenti, status sociale, razza, religione, inclinazioni d'altra natura, ecc.) possono non risultare graditi.

Ultimo elemento di rilievo è rappresentato dall'implementazione dell'algoritmo di Shulze nel contesto delle votazioni a soluzione multipla, un sistema - come già sottolineato - utilizzato anche da Liquid Feedback, che consente attraverso le preferenze di determinare la soluzione maggiormente gradita (o meno sgradita) dai votanti, superando i limiti di altri sistemi che pure oggi godono di maggior fama e diffusione.

* * *

Nonostante i tanti progressi, le sfide della E-Democracy ancora aperte sono numerose e complesse:

1. *la certificazione delle identità dei partecipanti ed il valore legale delle votazioni online*, che rappresentano due fattori imprescindibili al fine di determinare un'effettiva integrazione della E-Democracy nei processi istituzionali. L'attribuzione di un valore giuridicamente attendibile alle identità presenti sulle varie piattaforme, così come ai voti espressi dagli utenti medesimi, dovrà con ogni probabilità passare per l'adozione di tecnologie e strumenti già esistenti e riconosciuti dalle normative vigenti, italiane ed internazionali, andando a prevedere l'uso di certificati digitali qualificati e l'intermediazione di *Certification Authorities* accreditate, che svolgano pertanto la funzione di garanzia e attendibilità sufficienti a che le istituzioni possano permettersi di considerarle, accoglierle ed eventualmente svilupparle e realizzarle.
2. *la facilitazione*, che implica onestà intellettuale nell'integrare opinioni e contributi divergenti dai propri, sensibilità e capacità di ascolto di chi espone un punto di vista diverso, competenza e cultura specifiche rispetto al tema per il quale ci si è proposti in qualità di redattore, proprietà di linguaggio e di comprensione del testo tali da consentire la redazione di sintesi fedeli al pensiero di tutti i partecipanti, evitando le distorsioni generate da un'arbitraria e deleteria reinterpretazione dei contenuti altrui.
3. *il coinvolgimento degli stakeholder per il giusto ambito*. Questo punto implica l'ideazione di un flusso di discussione che garantisca o quantomeno attribuisca un valore ponderato, riferibile al grado di partecipazione di tutti gli stakeholder. Entrano qui in gioco fattori piuttosto difficili da gestire come la tutela delle minoranze e la determinazione dell'insieme di cittadini da coinvolgere, giacché non appare sufficiente il criterio dell'area geografica e dell'iscrizione anagrafica riferita al territorio di competenza giuridico-istituzionale.
4. *la gestione della competenza e della reputazione degli utenti*. È ovvio che tutti non possano parlare di tutto con lo stesso livello di attendibilità. La competenza rispetto a tematiche o branche della conoscenza deve essere certificata o quantomeno documentata e collegialmente attribuita. La meritocrazia dovrebbe essere un criterio ammissibile (o quanto meno auspicabile) per l'individuazione degli utenti maggiormente capaci nel redigere la sintesi delle proposte, quelli che si dimostrano capaci di rispettare e rappresentare le voci di tutti. Ciò comporta la definizione di ulteriori quesiti come la determina-

zione di algoritmi il più possibile equi ed al contempo incentivanti secondo i criteri della *gamification*¹⁷⁴, ma soprattutto il confronto sull'ammissibilità filosofica di un modello deliberativo basato sulla "merito-democrazia"¹⁷⁵.

5. *l'interfacciamento con le istituzioni*. Questo è un altro punto focale che porta con sé molte sfide legate agli Open e Big Data, questioni di interoperabilità e di sicurezza strettamente informatiche, necessità di adozione di protocolli di redazione normativa per l'interazione con gli organi istituzionali, la necessità di porsi come soggetti *super partes*, rispetto alla scena politica di riferimento, e di risultare credibili e in grado di fornire livelli di servizio adeguati e garantiti.
6. *il ruolo effettivo della E-Democracy nel contesto degli organi istituzionali esistenti*. La democrazia partecipativa può certamente agire in affiancamento paritetico rispetto agli organi istituzionali rappresentativi. Quindi essa può agire autonomamente con potere consultivo e propositivo. Rimane al momento insoluto il problema del destino delle sue deliberazioni nel caso in cui esse provenissero da una minoranza dei cittadini aventi comunque diritto di voto in quel contesto.
7. *il problema della tracciabilità degli esiti delle deliberazioni e delle votazioni online*, per il quale occorre prevedere strumenti che consentano di gestire il *project planning* e il *project management* delle proposte (dettaglio di chi deve fare cosa, a quale prezzo, entro quali tempi), creando così uno strumento operativo e di informazione che coinvolga i cittadini e gli enti privati così come le istituzioni, dialogando su un terreno comune costituito da normali e consolidati criteri di gestione d'impresa ma affini anche alla gestione di una semplice economia domestica. Occorre anche rendere tracciabili le votazioni effettuate implementando un meccanismo di *auditable voting* (voto verificabile) e garantire poi l'autenticità (del votante rispetto al voto), la non alterabilità (dell'azione di voto rispetto alle preferenze espresse) e il non ri-

174. La "*gamification*" cerca di coinvolgere le persone a provare più coinvolgimento e divertimento nelle attività quotidiane attraverso il gioco.

175. La "merito-democrazia" è l'insieme dei principi, dei metodi e delle strategie volte allo studio, alla ricerca scientifica, alla sperimentazione e all'attuazione di soluzioni innovative ed alternative ai problemi che caratterizzano i diversi settori della società moderna, nell'ambito delle prospettive scientifiche di sviluppo delle tecnologie e delle innovazioni per uno sviluppo strategico sostenibile. Essa si fonda sul presupposto che la crescita e la competitività del Paese richiedano un salto di qualità di tipo culturale nella gestione dei rapporti di lavoro, in cui il talento e la professionalità, il merito e la competenza vengano usati in contrapposizione ai concetti di casta e raccomandazione e rappresentino le leve per vincere le sfide competitive.

publio (la possibilità di disconoscere il voto dopo averlo “firmato” e autenticato). L’operazione di auditing (revisione e controllo) dovrebbe essere accessibile potenzialmente a tutti gli utenti per tutti i voti riferibili ad una sessione di votazione considerata.

8. *il problema della gestione dei problemi complessi*. Se si discute di un problema complesso sarà opportuno che - per poter essere trattato in modo adeguato - esso sia scomposto in sottoproblemi (e relative sottoproposte di soluzione). Una volta approvati le sottoproposte di soluzione ci si potrà addentrare nei dettagli di ciascuna idea emersa con sufficiente consenso. Per questo motivo si rende necessario ideare degli strumenti che consentano di scomporre i macro problemi in sottoinsiemi, mantenendo i legami tra i vari elementi, consentendone la tracciabilità pre e post delibera, così come le fasi di discussione e votazione, indipendenti ma correlate.
9. *il problema del fact checking e dell’attendibilità delle informazioni*. La verifica dei fatti è assolutamente necessaria per sgombrare il campo da strumentalizzazioni e deformazioni varie. In questo contesto si tratta di implementare quei vecchi, solidi e sani principi propri del metodo, coadiuvandoli con le migliori pratiche proprie del codice deontologico dei giornalisti (attenersi ai fatti, se possibile dimostrarli, citare le fonti e tutelarne l’anonimato, se richiesto).
10. *il problema dell’autoregolamentazione democratica dei gruppi*. Questa problematica riguarda la possibilità di creare delle meta-politiche o meta-regolamenti che consentano a ciascun gruppo presente sulla piattaforma di *online deliberation*, di rivedere su base democratica ruoli e autorizzazioni inizialmente decisi dagli amministratori del gruppo stesso all’atto della sua costituzione.
11. *la gestione dei grandi numeri a livello di partecipazione*. I grandi numeri implicano un volume di contributi da gestire potenzialmente enorme, con un prevedibile livello di eccedenza di dati (*overflow*) per i redattori, che dovrebbero crescere in maniera proporzionale, evitando le *edit wars*¹⁷⁶ e riuscendo ad aggregare e canalizzare le idee maggiormente condivise all’interno di differenti e alternative proposte di soluzione. Tutto ciò comporta anche la necessità di sviluppare una tecnologia efficace in grado di evitare la proliferazione di proposte doppie o semanticamente affini, allo scopo di evitare

176. Una *edit war* (guerra di modifiche o guerra di revisioni) è una situazione in cui due o più utenti fanno ripetutamente modifiche tra loro opposte, tentando di far prevalere “con la forza” la propria versione. È una situazione spiacevole e dannosa, giacché se una modifica viene annullata sarà più opportuno discuterne e non iniziare una battaglia a suon di annullamenti.

la dispersione dell'intelligenza collettiva in rivoli di discussione ignari l'uno dell'altro. Per questi meccanismi sarà necessario ideare dispositivi in grado di filtrare sempre meglio il cosiddetto "suono" rispetto al "rumore" della conversazione, al fine di determinare rapidamente quale contenuto sia costruttivo (anche in senso critico) e quale invece rappresenti un generico commento non utile all'evoluzione della proposta, che si immagina per definizione essere finalizzata ad una sempre crescente attendibilità, esaustività, comprensibilità e ipotetica efficacia e vicinanza rispetto allo stato dell'arte esistente sul tema considerato. La possibilità che i software di E-Democracy siano o meno in grado di realizzare un modello di *Deliberative Opinion Poll*, perfezionato e scalabile per grandi volumi di partecipanti, sarà una delle sfide più interessanti cui prendere parte nel prossimo futuro.

12. *individuare un modello di E-Democracy sostenibile*. La E-Democracy ha una struttura piramidale costituita da un livello di partecipazione caratterizzato da una fortissima correlazione inversa (al crescere dell'impegno richiesto la base di utenti partecipanti si riduce). Questo rappresenta ovviamente un problema di tipo strutturale per il pieno dispiegamento di questa metodologia di coinvolgimento alla partecipazione, sul quale sono aperte una serie di ipotesi di lavoro.

* * *

In definitiva esistono ancora molti limiti lungo la strada dello sviluppo di una piattaforma informatica all'altezza delle metodologie di partecipazione deliberativa già realizzate "in presenza" dei cittadini.

I sistemi di *auditable voting* (voto verificabile), i modelli riguardanti il voto elettronico certificato, i *web services* che favoriscano il paradigma degli open data e dell'interoperabilità, i sistemi di autenticazione con validità giuridicamente attendibile (tramite per esempio le *smart card* di tipo CRS\CNS\C.I.E di cui molti cittadini sono ormai dotati), gli algoritmi di gestione della reputazione e della competenza dei partecipanti, i test di vulnerabilità dell'applicazione, gli algoritmi evolutivi alternativi al modello redattore-centrico, le mappe mentali come strumento per dominare la complessità e l'interrelazione, la semplificazione dell'esperienza dell'utente sul sito, l'individuazione di criteri sempre più oggettivi per consentire ai contenuti di qualità di emergere dal magma delle proposte incomplete. Tutte queste, ed altre ancora, sono questioni non ancora completamente risolte e sulle quali il confronto e la competizione anche con altre piattaforme *open source* (il cui sviluppo è probabilmente ancora *in fieri* in qualche parte del modo) sono assolutamente aperti ed impregiudicati.

3. I nuovi strumenti di E-Democracy: una piattaforma tecnologica per la facilitazione della partecipazione popolare

Come già precedentemente illustrato, Airesis è una piattaforma software libera, realizzata da un team di sviluppo italiano attraverso un metodo partecipato, per consentire a comunità/gruppi di organizzarsi in modo produttivo secondo i principi della democrazia diretta e partecipata. A tale scopo, la piattaforma è stata pensata come un sistema multifunzionale, che integra tutti gli strumenti web che possono servire allo sviluppo di una comunità, in particolare strumenti “social” e strumenti deliberativi.

Gli strumenti “social” comprendono i blog ed un sistema di promozione di eventi/incontri con calendarizzazione. Gli strumenti deliberativi comprendono aree per la raccolta e la delibera di proposte/iniziative e un sistema di votazione di candidati. Tra le caratteristiche salienti di questa piattaforma, c'è la possibilità di creare liberamente gruppi/comunità ristrette a partire dalla comunità complessiva.

Poiché l'obiettivo di Airesis è quello di stimolare la partecipazione, è stata prestata grande attenzione all'intuitività. La filosofia di sviluppo è quella del miglioramento continuo, basato sui *feedback* ricevuti dagli utenti. Il gruppo di sviluppo è disponibile ad andare gratuitamente incontro alle esigenze delle comunità che desiderano impiegare il software.

Airesis è uno strumento decisionale *open source*, sviluppato interamente da volontari, senza scopo di lucro, nato per rendere più veloci, informate, condivise e partecipate le decisioni. Si basa sui seguenti principi:

Partecipazione

Coinvolgere i cittadini significa avere a disposizione più energie, più punti di vista. Solo attraverso la partecipazione diretta è possibile approfondire i problemi, cambiare idea, comprendere cosa si vuole veramente. La partecipazione è l'essenza di decisioni rappresentative.

Trasparenza

Senza trasparenza le regole possono essere facilmente aggirate e la democrazia degenera in fretta. Trasparenza significa anche apertura, capacità di accogliere: per questo Airesis consente anche agli utenti non registrati di visionare i contenuti del sito. Trasparente è anche il codice del software *open source*.

Dialogo costruttivo

Nessuno ha in tasca tutte le risposte giuste, altrimenti non vi sarebbe bisogno di democrazia. Con opportuni strumenti, elaborare idee a più mani può risultare molto più produttivo che farlo da soli.

Pari opportunità

Inteso come eguaglianza effettiva di possibilità. Senza tale equità ogni democrazia è un po' un'oligarchia.

Flessibilità

Ogni gruppo ha le proprie necessità, ogni proposta è diversa dalle altre, ogni utente ha le proprie esigenze.

Strumento di proposte e dibattito

Il cuore del software sta nello "strumento deliberativo" che consente di partecipare alla stesura di una proposta, di fissare un obiettivo comune, di contribuire alla ricerca di soluzioni alternative e di portare in votazione il risultato di questo lavoro in modo che la proposta possa ricevere più consenso possibile e possa emergere la soluzione migliore e più condivisa.

Ad oggi, l'iter prevede tre fasi:

1. l'autore compone la proposta secondo una procedura guidata (obiettivo, proposta, documenti a sostegno, quorum e modello di proposta). Con l'immissione del format compilato, il sistema pubblica nella sezione/stato "*in dibattito*" la proposta, dove permane in attesa di ricevere sostegno, consigli e critiche. Durante questo periodo la proposta può essere corretta dagli autori in base alle valutazioni dei contributi apportati;
2. al raggiungimento del quorum, la proposta passa alla sezione/stato "*in votazione*", durante il quale il testo della proposta non è più modificabile; l'autore sceglie un "*evento votazione*" (periodo destinato alle votazioni) tra quelli già programmati o può crearne uno dal calendario; tutti i membri certificati del gruppo possono votare durante il periodo prescelto;
3. al termine del periodo di votazione, il sistema calcola i voti, e colloca la proposta nella sezione/stato "*approvate*" o in caso di esito negativo, la respinge; le proposte possono essere successivamente revisionate e reintrodotte nell'iter decisionale a partire dalla fase 1.

Particolarmente interessante è l'adozione di un'*area di discussione* per ogni proposta pubblicata che permette alla proposta stessa di essere modificata dall'autore (come un *wiki*) per ogni paragrafo in base al consenso ottenuto dai singoli contributi. Lo spazio di discussione è organizzato su due livelli, il primo destinato a raccogliere contributi, il secondo le considerazioni personali su questi ultimi. Il primo livello implementa un meccanismo di raccolta di gradimento mediante l'accorpamento nella proposta dei contributi più condivisi.

Il quorum, necessario per far passare una proposta alla fase di votazione, si ottiene al soddisfacimento di tre diversi parametri:

- *valutazioni*, definito come numero di persone che ne hanno dichiarato un gradimento (positivo o negativo);
- *tempo di discussione*, minimo periodo di discussione (a partire dalla presentazione della proposta);
- *gradimento*, definito come percentuale di “partecipanti” che dichiarano di gradire la proposta.
- *soglia minima* da superare affinché la proposta non sia respinta.

La valutazione di “gradimento” (o meno) di una proposta è un atto formale dei membri della comunità (fatto durante il periodo di “discussione”) con il quale si esprime l’idoneità del testo e delle soluzioni alla successiva fase di votazione.

Sono ovviamente previsti diversi tipi di quorum: a seconda della “pesantezza” dell’argomento trattato, i parametri (partecipazione, tempo e gradimento) variano di consistenza. Per le “proposte comuni”, i quorum sono definiti dall’amministratore di sistema; mentre i quorum delle proposte dei gruppi, sono liberamente definibili degli amministratori dei gruppi.

Le proposte sono organizzate, ordinate e ricercabili, secondo tre modalità:

1. a seconda del loro stato (“in dibattito”, “in votazione”, “votate”, “abbandonate”);
2. a seconda di categorie predefinite (“Lavoro”, “Salute”, “Educazione”, ecc.);
3. a seconda del modello di proposta: standard, regolamento, preventivo di spesa, comunicato, decisione tecnica, ecc.;
4. tramite dei *tag* liberi, che possono essere inseriti nel testo della proposta.

Votazione con metodo Schulze e democrazia diretta

Quando un numero sufficiente di persone concordano sulla maturità della proposta e/o il tempo minimo fissato per il dibattito scade, la proposta può passare alla votazione finale.

A questo punto la proposta viene congelata e il proponente deve scegliere un periodo in cui il gruppo potrà votare la proposta. L’evento ‘votazione’ viene registrato sul calendario del gruppo e il programmato periodo della votazione viene notificato a tutti gli iscritti al gruppo.

Al momento della votazione viene inviata una nuova notifica nella quale viene indicata la proposta da votare e la pagina sulla quale si svolge la votazione. A questo punto ciascun partecipante, dopo aver letto la proposta e l’elenco delle possibili so-

luzioni, può esprimere la propria preferenza ordinando tali soluzioni dalla più idonea a quella meno e permettendo in tal modo l'elaborazione del *'metodo Schulze'* per trovare la soluzione preferita dal gruppo.

La votazione può avvenire sia in forma segreta che palese e l'opzione deve essere scelta nel momento dell'inserimento della proposta.

Al termine della votazione verrà notificata la soluzione approvata e la proposta si sposta nello stato di 'votata', nel quale sarà comunque possibile una successiva revisione e reintroduzione della proposta nell'iter decisionale.

Successivamente sarà sempre disponibile il dettaglio della votazione che evidenzierà in un grafico a torta i risultati espressi e i nominativi di chi ha votato.

Promozione di proposte condivise e democrazia partecipata

Airesis è stato sviluppato per promuovere la condivisione delle idee e delle opinioni all'interno di una comunità. Per ottenere questo la piattaforma mette a disposizione vari strumenti:

- la proposta è pubblica di default e può essere visualizzata da chiunque su Internet. Pertanto c'è la possibilità di partecipare al gruppo per l'interesse verso una particolare iniziativa;
- la pubblicazione delle proposte sui social network, nello Spazio Comune di Airesis o su blog e forum esterni;
- il blog personale dove i membri della comunità possono presentarsi e pubblicare nelle news dei vari gruppi a cui appartengono informazioni e comunicati, oltre che scambiare idee/opinioni;
- la possibilità di organizzare incontri "fisici" (riunioni) fra i membri della comunità;
- la possibilità di segnalare eventi interessanti su un'area comune ("calendario");
- la presenza di un'area di discussione collegata ad ogni proposta, dove contribuire mediante suggerimenti all'autore che li potrà recepire in funzione delle valutazioni ottenute dal contributo;
- il sistema di reputazione che premia la partecipazione e la costruttività delle proposte ed incentiva la risoluzione dei problemi e la chiarezza espositiva;
- la possibilità di invitare i propri contatti a prendere parte alla discussione di una proposta;
- la possibilità di chiedere di diventare co-autore di una proposta;
- l'ovvia necessità, da parte degli autori delle proposte, di raccogliere il sostegno della comunità;
- la delibera sulle proposte tramite il voto dei membri certificati.

Anonimato temporaneo, voto segreto e auditable voting

Una delle particolarità di Airesis è che i gruppi possono scegliere se dibattere le proposte in modo anonimo o meno. Se l'anonimato viene abilitato, autori e commentatori delle proposte sono indicati con uno pseudonimo.

Questa peculiarità consente di valutare le proposte, le critiche e i suggerimenti unicamente in base al loro contenuto, in modo imparziale, senza che il “nome” degli autori e le dinamiche di simpatia/antipatia interpersonali influenzino il dibattito.

In ogni caso, al termine del dibattito e dopo la votazione, i partecipanti verranno visualizzati con i loro nomi in modo da poter verificare gli interventi.

Questa opzione è applicabile anche alla votazione: è dunque possibile scegliere che questa abbia luogo con voto palese oppure segreto. Entrambe le opzioni presentano vantaggi e svantaggi, la cui entità dipende dalla particolare decisione da prendere. Ad esempio, il voto segreto evita che i membri della comunità possano essere messi sotto pressione per le loro opinioni (o peggio, perseguitati); il voto palese può incentivare una scelta responsabile nei confronti della collettività. Per ogni proposta è possibile scegliere il metodo di voto ritenuto più appropriato.

Importante, soprattutto in caso di voto segreto, è la possibilità di verificare l'effettiva registrazione del proprio voto e la non presenza di brogli. Questo è possibile attraverso il sistema di *auditable voting* implementato in Airesis.

Elezioni

Airesis implementa un sistema per indire elezioni tra i membri di un gruppo e pertanto decidere i ruoli che ciascun membro può attribuirsi.

La procedura prevede quattro fasi:

1. la pubblicazione dell'elezione, con la relativa “calendarizzazione”;
2. un periodo per la presentazione delle candidature;
3. un periodo per l'esecuzione della votazione;
4. calcolo delle preferenze e presentazione dei risultati.

Una caratteristica della piattaforma è l'implementazione di un sistema di voto preferenziale che si basa sul Metodo Schulze attraverso il quale l'elettore esprime un grado di “preferenza” verso i candidati che il sistema calcola e stila all'interno di una graduatoria ponderata.

Gestione dei gruppi e degli utenti

Airesis consente ai gruppi che ne fanno uso di scegliere le impostazioni che meglio si adattano alle loro esigenze e ai loro regolamenti interni. Risulta possibile,

ad esempio, consentire l'accesso ad alcune funzioni solo agli utenti attivi e/o certificati, oppure a coloro che hanno un particolare ruolo. Vi è ampia libertà anche sulla gestione dei requisiti che le proposte devono raggiungere per accedere alla votazione. Possono inoltre essere creati sotto-gruppi di lavoro con una gestione dei permessi a sé stante.

Un'altra importante funzionalità è la suddivisione in aree/gruppi di lavoro grazie alla quale è possibile creare delle aree all'interno dei gruppi e poter autorizzare in ciascuna area i partecipanti che potranno discutere delle proposte inerenti quella particolare area. A ciascun partecipante potranno essere assegnati ruoli particolari in modo da rendere ancora più flessibile lo strumento.

Sistema di reputazione e condivisione delle competenze

In Airesis è previsto un sistema di reputazione basato su punteggi per ogni azione compiuta che incentiva:

- la chiarezza espositiva;
- la costruttività dei contributi;
- la completezza dell'informazione;
- la partecipazione al dibattito;
- la divulgazione della proposta;
- la fiducia della community nell'utente.

Gli utenti che dimostrano migliori capacità potranno essere chiamati a svolgere attività che li valorizzano, riconoscendo il loro merito. Inoltre è possibile ricevere delle 'medaglie' (riconoscimenti simbolici) da parte del gruppo nel caso di comportamenti particolarmente virtuosi.

Sarà inoltre inserito un sistema che consentirà agli utenti di mettere a disposizione le proprie competenze per l'elaborazione di proposte e per altre attività organizzate nei gruppi a cui partecipano. Gli utenti dovranno ovviamente precisare pubblicamente le modalità di acquisizione di ciascuna competenza. Risulta inoltre possibile inserire nel proprio profilo personale un link all'eventuale curriculum su LinkedIn.

CAPITOLO 5

Le esperienze di riferimento della democrazia deliberativa

1. Le leggi regionali sulla partecipazione della Regione Toscana

La legge «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali», approvata il 19 dicembre 2007 dal Consiglio Regionale della Toscana, è stata una legge assunta con l'obiettivo di sostenere la diffusione e la sperimentazione di nuovi modelli ed istituti partecipativi. Per le sue caratteristiche, essa può essere considerata alla stregua del primo caso di intervento legislativo che si ispira implicitamente, anche se non esclusivamente, ai principi normativi della "democrazia deliberativa".

La prima tappa di questo percorso era stata un'affollata assemblea tenutasi il 13 gennaio 2006. Gli interlocutori privilegiati di questo primo appuntamento erano stati quelli che si possono definire gli "stakeholder della partecipazione", ovvero tutti quei soggetti associativi ed istituzionali potenzialmente interessati alla legge in itinere: assessori comunali alla partecipazione, dirigenti e funzionari comunali addetti al settore, comitati e associazioni, intellettuali impegnati nella ricerca sui temi della democrazia partecipativa.

Sin dal primo dibattito emersero con chiarezza i dilemmi che il progetto avrebbe dovuto affrontare: da un lato i comitati e le associazioni che non sfuggivano ancora alla logica della "rivendicazione" e della protesta, dall'altro gli interventi dei responsabili politici che coglievano l'«intuizione» strategica del progetto, fondata sulla percezione di una sorta di *impasse* nei tradizionali circuiti della *accountability* (responsabilità) e della *responsiveness* (risposta) democratica.

Questa legge nasceva quindi dalla consapevolezza di una crisi non risolta della rappresentanza¹⁷⁷. I tre circuiti virtuosi che la legge avrebbe dovuto puntare a riat-

177. Antonio Florida, *Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, «Stato e Mercato», n. 82, aprile 2008.

tivare erano quello tra partecipazione e rappresentanza, tra partecipazione e decisione e tra interessi “particolari” e visione “generale”. Di conseguenza i temi erano orientati alla ricerca della “giusta saldatura” tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, alla definizione di una risposta alla domanda di partecipazione dei cittadini, ma anche alla diffusa domanda di decisioni rapide ed efficaci e, infine, alla individuazione di un meccanismo che evitasse di esporre la partecipazione al rischio di una crescente frammentazione sociale.

Gli elementi fondamentali della Legge erano due: il primo era evidenziato dalla notevole quantità di risorse finanziarie stanziata dalla Giunta regionale per lo sviluppo degli strumenti della partecipazione; il secondo consisteva nella previsione di una durata predefinita (cinque anni) della legge stessa, al termine della quale essa avrebbe comunque cessato di operare, salvo eventualmente essere riapprovata, con conferme o modifiche, alla luce di una valutazione degli effetti prodotti. Era in sostanza una sorta di “clausola di dissolvenza” che suonava come un’ulteriore conferma dell’approccio apertamente sperimentale che caratterizzava il provvedimento legislativo.

* * *

Il nuovo testo della legge regionale sulla partecipazione è stato elaborato al termine di un processo di valutazione previsto dalla stessa legge 69/2007, nonché di una indagine sugli effetti della legge che si è svolta nel corso del 2012 ed è culminata in una “Risoluzione” con la quale il Consiglio regionale ha espresso un giudizio positivo sugli effetti della legge, affermando l’opportunità di una nuova approvazione della stessa ed indicando alcuni orientamenti per la revisione dei punti sui quali si erano palesati delle criticità o dei limiti.

La novità più significativa della nuova legge, richiamata anche nel suo titolo, è rappresentata dalla nuova disciplina del Dibattito Pubblico regionale. Tale istituto, che era presente anche nella precedente legge, non aveva trovato di fatto applicazione. Il nuovo testo introduce rilevanti novità, prima fra tutte quella della obbligatorietà del Dibattito Pubblico, date certe soglie finanziarie e determinate fattispecie.

La prima legge (l.r. 69/2007) era stata considerata come uno dei pochi esempi in Italia (seguito da una legge della Regione Emilia-Romagna, approvata nel 2010) e per certi versi unico anche in campo internazionale, di una legislazione che cercava di introdurre e sperimentare forme e modalità innovative di partecipazione dei cittadini ai processi di costruzione delle politiche pubbliche e delle scelte collettive.

A fronte dei problemi e delle difficoltà che caratterizzano il rapporto tra cittadini e istituzioni, la nuova legge regionale sulla partecipazione (l.r. 46/2013) si propone come strumento innovativo per incentivare la creazione di percorsi e processi partecipativi, valutare le possibili soluzioni attraverso il dialogo e il confronto, entro tempi definiti, nella fase preliminare che precede la vera e propria decisione.

L'idea di partecipazione che la nuova legge presuppone, dunque, non è quella di un assemblearismo confuso, in cui prevale chi grida più forte, ma quella che si esprime attraverso un confronto pubblico tra le diverse tesi, retto da procedure e regole condivise, alla ricerca una soluzione quanto più possibile comune. Questa è un'idea di partecipazione che non annulla affatto le responsabilità della politica e delle istituzioni rappresentative, ma agisce per rafforzare la qualità, l'efficacia e il livello di consenso delle decisioni che comunque le istituzioni devono assumere.

Sullo sfondo, l'idea che la stessa efficacia delle politiche condotte dalle istituzioni debba e possa fondarsi sulla valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze diffuse nella società, sulla capacità delle istituzioni di attivare un largo confronto con i cittadini, con le forze sociali, con le competenze e le idee presenti nel tessuto sociale, nella fase in cui ancora diverse opzioni sono possibili, al fine di arricchire e migliorare la qualità delle decisioni (e quindi anche, in definitiva, accrescere la loro effettiva tempestività, a fronte dei conflitti che in molti casi rallentano o bloccano i processi decisionali).

REGIONE TOSCANA

Legge regionale 2 agosto 2013, n. 46

Dibattito pubblico regionale e promozione della
partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.
Bollettino Ufficiale n. 39, parte prima, del 7 agosto 2013

Il Consiglio regionale

Visto l'articolo 117, comma 4, della Costituzione;

Visto l'articolo 3, comma 4, l'articolo 4, comma 1, lettere e), f), m) e z), gli articoli 58, 59, 62 e 72 dello Statuto;

Vista la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile);

Vista la legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale Toscana");

Vista la legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio);

Vista la legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto);

Vista la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali);

Vista la legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza);

Vista la legge regionale 28 luglio 2011, n. 34 (Parlamento regionale degli studenti della Toscana);

Vista la legge regionale 1 agosto 2011, n. 35 (Misure di accelerazione per la realizzazione delle opere pubbliche di interesse strategico regionale e per la realizzazione di opere private. Modifiche alla legge regionale 3 settembre 1996, n. 76 “Disciplina degli accordi di programma”);

Vista la legge regionale 10 dicembre 2012, n. 72 (Proroga del termine di abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”);

Vista la risoluzione Consiglio regionale 19 dicembre 2012, n. 168 (In merito agli orientamenti per la revisione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”);

Considerato quanto segue:

1. La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell’ordinamento toscano e configura un diritto dei cittadini, che lo Statuto regionale impone in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni;
2. La Regione ha perseguito e favorito l’esercizio di tale diritto con l’approvazione, nel 2007, della l.r. 69/2007, una legge fortemente innovativa nel panorama nazionale, approvata a seguito di un ampio processo partecipativo e deliberativo e caratterizzata dal fatto di contenere già al proprio interno una disposizione recante il termine della propria vigenza al 31 dicembre 2012, al fine di imporre un momento di valutazione in merito al proseguimento o meno, ed in quali forme, dell’esperienza fino ad allora maturata;
3. La valutazione sugli esiti della l.r. 69/2007, effettuata al termine di un’indagine conoscitiva svolta dalla Prima commissione consiliare, di concerto con l’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, anche su richiesta della Portavoce dell’opposizione, ha evidenziato differenti valutazioni sugli effetti prodotti dalla medesima legge, ma ha riconfermato, tuttavia, l’opportunità e la validità di uno strumento legislativo in tema di partecipazione, pur con l’introduzione di alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettano di superare le criticità emerse;
4. In particolare, al termine del processo di valutazione, si è ritenuto di considerare i principi e le finalità enunciate nella citata l.r. 69/2007 tuttora pienamente validi, raccomandandone quindi la riconferma anche nell’impianto della nuova legge;
5. Tra le finalità generali enunciate dalla l.r. 69/2007 vanno riconfermate, in particolare, quella di promuovere forme e strumenti di partecipazione democratica per garantire e rendere effettivo il diritto di partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali; quella di un rafforzamento della qualità della democrazia e dei suoi processi decisionali, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa; quella

- della diffusione e della concreta realizzazione e sperimentazione di nuove pratiche ed esperienze di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle scelte pubbliche e delle decisioni collettive;
6. A seguito della citata indagine conoscitiva, ed al fine di dare piena attuazione agli intendimenti emersi, il Consiglio regionale ha orientato la formulazione della presente legge indicandone, nella sopracitata risoluzione 168/2012, gli elementi di base ed i punti fondamentali quali, ad esempio, il superamento del carattere monocratico dell'organo di garanzia ed il necessario raccordo dello stesso con la figura di garanzia prevista dalla legge regionale in materia di governo del territorio;
 7. La risoluzione consiliare in parola raccomanda anche il potenziamento del Dibattito Pubblico, con particolare riferimento alla rimodulazione delle fasi del relativo procedimento al fine di superare i margini assai ristretti stabiliti dalla precedente disciplina e responsabili, in parte, della sostanziale disapplicazione di tale istituto;
 8. Si ritiene, conseguentemente, confermando le caratteristiche metodologiche e le modalità di svolgimento del Dibattito Pubblico così come già definite nel testo della l.r. 69/2007, che a sua volta sostanzialmente si ispiravano al modello presente nella legislazione francese, di prevedere che:
 - a) per tutte le opere pubbliche di competenza regionale che superano la soglia di euro cinquanta milioni, il Dibattito Pubblico sia reso obbligatorio;
 - b) salvi i casi regolati dalla normativa in materia di governo del territorio, il Dibattito Pubblico sia obbligatorio per tutti i piani regionali di previsione localizzativa relativi ad opere pubbliche nazionali;
 - c) per tutte le opere private che superano la suddetta soglia finanziaria, il dibattito pubblico sia attivato previa valutazione dell'Autorità regionale e dopo aver acquisito la disponibilità del soggetto privato a concorrere finanziariamente alla realizzazione del dibattito stesso;
 - d) per tutte le opere, pubbliche e private, superiori alla soglia di dieci milioni di euro, l'Autorità, di propria iniziativa o su richiesta di altri soggetti, possa valutare l'opportunità di attivare il Dibattito Pubblico, acquisendo, in caso di opere private, la collaborazione dei soggetti promotori;
 - e) per le opere pubbliche statali, sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, l'Autorità possa promuovere forme di Dibattito Pubblico, nei limiti compatibili con il rispetto delle procedure della legge statale.
 9. Si ritiene di dar seguito alle indicazioni contenute nella suddetta risoluzione proponendo un insieme di modifiche alle procedure di presentazione, valutazione e ammissione delle richieste di sostegno ad un processo partecipativo locale, che nel complesso mirano a semplificare tali procedure, ad agevolare il ruolo degli enti locali e di tutti i possibili soggetti promotori e, soprattutto, a rafforzare i meccanismi che possano assicurare un più stringente rapporto tra la fase della partecipazione e la fase decisionale propria delle istituzioni rappresentative;
 - 9 bis La piattaforma informatica per la partecipazione di cui all'articolo 22 ha lo scopo di favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione, ridurre i costi della predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo ed evitare che la memoria di ogni percorso partecipativo possa perdersi a seguito di una chiusura di tali piattaforme;

10. La stessa l.r. 69/2007 prevedeva il termine per la sua abrogazione al 31 dicembre 2012, successivamente prorogato al 31 marzo 2013: non si provvede dunque alla abrogazione di tale legge. Restano ovviamente salve le modifiche che la l.r. 69/2007 aveva apportato ad altre leggi regionali;

Approva la presente legge

CAPO I

Principi della legge e Autorità regionale per
la garanzia e la promozione della partecipazione

SEZIONE I

Principi

Art. 1 - Diritto di partecipazione e obiettivi della legge

1. La Regione, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge.
2. La Regione con la presente legge persegue gli obiettivi di:
 - e) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;

promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;

rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;

contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;

valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;

contribuire alla parità di genere;

favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;

valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione.

Art. 2 - Titolari del diritto di partecipazione

1. Possono intervenire nei processi partecipativi:
 - a) i cittadini residenti e gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi;
 - b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo.

SEZIONE II

Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione

Art. 3 - Istituzione e requisiti dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione

1. È istituita l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, di seguito denominata Autorità.
 2. L'Autorità è un organo indipendente e dura in carica cinque anni. È composta da tre membri, designati dal Consiglio regionale (1) scelti tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana.
 3. Il Presidente del Consiglio regionale, acquisite le designazioni di cui al comma 2, nomina i componenti dell'Autorità e ne convoca la seduta di insediamento.
 4. L'Autorità adotta un regolamento interno che disciplina le modalità di svolgimento delle sedute, le quali possono essere effettuate anche tramite videoconferenza. Il regolamento disciplina altresì il funzionamento e l'organizzazione dei lavori, nonché la comunicazione di questi ultimi al Garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ed agli altri soggetti interessati. (2).
 5. Nei processi partecipativi inerenti a questioni di governo del territorio, il Garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della l.r. 1/2005 ha diritto di partecipare alle sedute dell'Autorità ed esprime parere sugli atti adottati da quest'ultima ai sensi degli articoli 11 e 18. (2).
- 5 bis In sede di prima applicazione del comma 2, come modificato dalla legge regionale 19 febbraio 2014, n. 9 (Disposizioni in materia dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Modifiche alla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"), per la designazione del terzo componente, il Consiglio regionale può attingere alle candidature presentate a seguito di avviso già pubblicato ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione), per le nomine di sua competenza. (3).

Art. 4 - Procedure di nomina dell'Autorità

1. Per quanto non diversamente stabilito dalla presente legge, alla nomina dell'Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni della legge regionale che disciplina le nomine e designazioni di competenza della Regione. In particolare, ai singoli componenti si applicano i requisiti di ineleggibilità, incompatibilità e conflitti di interesse nonché le limitazioni per l'esercizio degli incarichi stabiliti dalla predetta legge.
2. La commissione consiliare competente, verificati i requisiti, effettua l'audizione dei candidati in possesso dei requisiti necessari e propone con voto unanime al Consiglio la nomina dei tre (4) candidati ritenuti più idonei a ricoprire l'incarico, nel rispetto della parità di genere.
3. In caso di mancanza di unanimità, la Commissione trasmette l'elenco dei candidati idonei all'Ufficio di Presidenza del Consiglio il quale, entro trenta giorni, propone al Consiglio una rosa composta da almeno cinque candidati di cui almeno due dello stesso genere. Sono eletti, nel rispetto della parità di genere, i tre candidati più votati. (5).

Art. 5 - Compiti dell'Autorità

1. L'Autorità in particolare:
 - a) attiva d'ufficio il Dibattito Pubblico nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2;
 - b) valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti di cui all'articolo 8, commi 3 e 5;
 - c) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi di cui al capo III;
 - d) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo III;
 - e) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'articolo 14, comma 5;
 - f) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;
 - g) approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; il rapporto deve contenere e motivare gli orientamenti e i criteri seguiti dall'Autorità nello svolgimento dei propri compiti nonché gli effetti rilevati;
 - h) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte.
2. L'Autorità delibera i finanziamenti relativi ai dibattiti pubblici ed ai processi partecipativi locali, in modo tale da garantire che a questi ultimi sia attribuita una quota non inferiore al 60 per cento della disponibilità annua complessiva, determinata ai sensi dell'articolo 31.
3. L'Autorità trasmette i propri atti al Consiglio regionale ed ai consigli degli enti locali interessati.

Art. 6 - Sede, strutture e indennità dell'Autorità (6)

1. Il Consiglio regionale e la Giunta regionale assicurano, previa intesa, la sede e la dotazione di risorse umane e strumentali per lo svolgimento delle funzioni dell'Autorità.
2. I componenti dell'Autorità ricevono un gettone di presenza di euro 30,00 lordi per ogni seduta collegiale. Il gettone viene erogato anche per le sedute che si svolgono in videoconferenza.
3. Ai componenti dell'Autorità spetta il rimborso, nella misura prevista per i dirigenti regionali, delle spese di vitto, alloggio e trasporto effettivamente sostenute per lo svolgimento dell'attività prevista dalla legge. Per gli spostamenti necessari per raggiungere, dalla propria residenza o domicilio, la sede dell'Autorità, ai componenti della stessa spetta, oltre al rimborso delle spese di vitto e alloggio nella misura prevista per i dirigenti regionali, un rimborso spese di trasporto che, in analogia a quanto previsto per i consiglieri regionali dall'articolo 6 bis, comma 4, della legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3 (Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale), è determinato moltiplicando per euro 0,40 a chilometro il doppio della distanza tra il luogo di residenza o domicilio e la sede dell'Autorità. La distanza, arrotondata per eccesso ad un multiplo di 20, è calcolata sulla base del percorso stradale più breve. Il rimborso è corrisposto per un massimo di venti sedute annue. A tali fini l'Autorità definisce, all'inizio di ogni esercizio, finanziario l'ammontare delle spese che prevede di effettuare nel corso dell'esercizio medesimo. Il rendiconto delle spese effettuate è presentato in allegato al rapporto annuale di cui all'articolo 5, comma 1, lettera g). (7)

CAPO II
Dibattito Pubblico regionale

Art. 7 - Definizione di Dibattito Pubblico regionale

1. Il Dibattito Pubblico regionale, di seguito Dibattito Pubblico, è un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica.
2. Il Dibattito Pubblico si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva.

Art. 8 - Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico

1. Sono oggetto di Dibattito Pubblico:
 - a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
 - b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 23, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000.
2. Per le opere di iniziativa privata che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, l'Autorità coinvolge il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie. In tal caso non si applica il comma 7. L'entità del contributo viene definita d'intesa con l'Autorità, in relazione ai costi complessivi dell'investimento previsto.
3. Per le opere di cui ai commi 1 e 2 che comportano investimenti complessivi fra euro 10.000.000 e 50.000.000 che presentano rilevanti profili di interesse regionale, l'Autorità può comunque disporre un Dibattito Pubblico, sia di propria iniziativa, sia su richiesta motivata da parte dei seguenti soggetti:
 - a) Giunta regionale;
 - b) Consiglio regionale;
 - c) enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere;
 - d) soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere;
 - e) almeno lo 0,1 per cento dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento.
4. Non si effettua il Dibattito Pubblico:
 - a) per gli interventi disposti in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 5, commi 2 e 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità;
 - b) per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.
5. Il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi:

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie;
 - b) elettrodotti;
 - c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili;
 - d) porti e aeroporti;
 - e) bacini idroelettrici e dighe;
 - f) reti di radiocomunicazione.
6. Per le opere di cui al comma 5:
- a) il Dibattito Pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga agli articoli da 9 a 12;
 - b) l'Autorità si adopera affinché i soggetti promotori assicurino la piena collaborazione nella realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuiscano anche sul piano finanziario;
 - c) l'Autorità, qualora non ravvisi la possibilità di svolgere il Dibattito Pubblico, può comunque disporre un processo partecipativo ai sensi del capo III con tempi e modalità compatibili con il procedimento in oggetto.
7. Nei casi in cui sia disposto il Dibattito Pubblico e l'opera sia soggetta a valutazione di impatto ambientale (VIA) di competenza regionale o provinciale ai sensi della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica "VAS", di valutazione di impatto ambientale "VIA" e di valutazione di incidenza), lo svolgimento del Dibattito Pubblico è condizione per l'avvio della procedura di valutazione.
8. Per i casi di opere pubbliche per le quali sono previste intese tra regioni:
- a) si applica il comma 6;
 - b) non si applica il comma 7.

Art. 9 - Coordinamento tra Dibattito Pubblico e valutazione di impatto ambientale

1. Per le opere di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, il Dibattito Pubblico si svolge prima dell'inizio della procedura di valutazione di VIA nell'ambito della quale si tiene conto di quanto già emerso dallo stesso Dibattito Pubblico.
2. Per fase anteriore all'inizio della procedura di VIA si intendono le fasi antecedenti all'avvio:
 - a) della procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 48 della l.r. 10/2010;
 - a) della valutazione di impatto di cui all'articolo 52 della l.r. 10/2010.
3. Per le opere di cui all'articolo 8, comma 4, sulle quali non è disposto il Dibattito Pubblico, l'Autorità può comunque attivare, successivamente alle fasi di cui al comma 2, processi partecipativi ai sensi dell'articolo 42 della l.r. 10/2010.

Art. 10 - Procedura di attivazione del Dibattito Pubblico

1. Nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2:
 - a) i soggetti promotori delle opere rendono disponibile all'Autorità, anche solo in forma elettronica, una relazione sull'opera prima dell'avvio delle procedure di cui agli articoli 48 e 52 della l.r. 10/2010;
 - b) l'Autorità entro il termine di quindici giorni dal ricevimento della relazione può chiedere elementi integrativi, assegnando un termine per la loro trasmissione;
 - c) entro trenta giorni dall'invio della relazione o dall'acquisizione degli elementi integrativi, l'Autorità delibera ai sensi dell'articolo 11.

2. Nei casi di cui all'articolo 8, comma 3, l'Autorità, entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta, delibera ai sensi dell'articolo 11.
3. L'Autorità promuove e coordina il Dibattito Pubblico sulla base della documentazione acquisita, quando la valuti sufficiente a chiarire i termini della discussione pubblica.
4. L'Autorità si adopera, in ogni caso, affinché i soggetti promotori delle opere assicurino la piena collaborazione alla realizzazione del Dibattito Pubblico e vi contribuiscano anche sul piano finanziario.
5. Qualora i soggetti promotori delle opere non offrano la loro disponibilità a collaborare, l'Autorità può procedere comunque all'attivazione del Dibattito Pubblico.

Art. 11 - Indizione, modalità di svolgimento ed effetti del Dibattito Pubblico

1. L'Autorità indice il Dibattito Pubblico con atto motivato nel quale:
 - a) stabilisce le modalità e gli strumenti del dibattito stesso, in modo da assicurare la massima informazione alla popolazione interessata, promuovere la partecipazione e garantire l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza, anche di genere, nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
 - b) stabilisce le fasi del dibattito e la relativa durata, che non può superare i novanta giorni dal termine dell'istruzione tecnica, salvo una sola proroga, motivata da elementi oggettivi, per non oltre trenta giorni;
 - c) nomina il responsabile del Dibattito Pubblico individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, secondo procedure ad evidenza pubblica che consentano di scegliere i migliori curricula attinenti all'attività affidata, definendone gli specifici compiti; resta ferma la possibilità che sia la stessa Autorità ad assumere tale responsabilità;
 - d) definisce il termine, non superiore a novanta giorni, per il completamento dell'istruzione tecnica del dibattito.
2. L'atto di cui al comma 1 sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del Dibattito Pubblico. La sospensione è limitata agli atti la cui adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito del Dibattito Pubblico.
3. In caso di dubbio l'Autorità indica, anche d'ufficio, gli atti amministrativi sospesi ai sensi del comma 2.
4. La sospensione di cui ai commi 2 e 3, non riguarda gli atti la cui mancata adozione può pregiudicare finanziamenti statali o comunitari.
5. L'atto con cui si dispone l'apertura del Dibattito Pubblico è trasmesso alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale, è pubblicato sui rispettivi siti istituzionali e sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT); resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.

Art. 12 - Conclusione del Dibattito Pubblico

1. Al termine del Dibattito Pubblico l'Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsabile del Dibattito Pubblico; tale rapporto riferisce i contenuti e i risultati del Dibattito Pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo.
2. L'Autorità trasmette il rapporto al Consiglio regionale ed alla Giunta regionale, che ne dispongono la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta regionale ne cura

la pubblicazione sul BURT. Resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.

3. Entro novanta giorni dalla pubblicazione ai sensi del comma 2, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a Dibattito Pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:
 - a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;
 - b) proporre le modifiche che intende realizzare;
 - c) confermare il progetto sul quale si è svolto il Dibattito Pubblico.
4. L'Autorità assicura adeguata pubblicità alle dichiarazioni del comma 3 che sono trasmesse alla Giunta regionale ed al Consiglio regionale per la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta regionale ne cura la pubblicazione sul BURT. Le dichiarazioni sono portate a conoscenza anche dei consigli elettivi interessati. Resta ferma la possibilità per l'Autorità di disporre ulteriori forme di pubblicità.
5. La pubblicazione delle dichiarazioni di cui al comma 3 fa venire meno la sospensione degli atti di cui all'articolo 11, commi 2 e 3.

CAPO III

Sostegno regionale ai processi partecipativi locali

SEZIONE I

Soggetti abilitati a presentare richiesta di sostegno ad un processo partecipativo locale e requisiti di ammissione

Art. 13 - Soggetti e tipologie di sostegno

1. Possono presentare domanda di sostegno a propri progetti partecipativi, diversi dal Dibattito Pubblico:
 - a) i residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, corredando la richiesta con:
 1. un numero di firme pari al 5 per cento della popolazione residente, per gli ambiti fino a 1.000 abitanti;
 2. un numero di firme pari a 50 più il 3 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 1.000 abitanti per gli ambiti compresi tra 1.001 e 5.000 abitanti;
 3. un numero di firme pari a 170 più il 2 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 5.000 abitanti per gli ambiti compresi fra 5.001 e 15.000 abitanti;
 4. un numero di firme pari a 370 più l'1 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 15.000 abitanti per gli ambiti compresi fra 15.001 e 30.000 abitanti;
 5. un numero di firme pari a 520 più lo 0,5 per cento di firme della popolazione residente eccedente i 30.000 abitanti per gli ambiti con oltre 30.000 abitanti;
 - b) associazioni e comitati, con il sostegno di residenti che sottoscrivano la richiesta, secondo quanto stabilito alla lettera a);

- c) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di residenti e associazioni;
 - d) imprese, su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica, eventualmente con il supporto dell'ente locale territorialmente interessato;
 - e) le istituzioni scolastiche, con le modalità previste dall'articolo 19.
2. I residenti titolati alla sottoscrizione delle richieste ai sensi del comma 1, lettere a), b) e c), sono tutti coloro che, anche non cittadini italiani, hanno compiuto sedici anni alla data della sottoscrizione.
- 2 bis. I residenti titolati alla sottoscrizione delle richieste ai sensi del comma 1, potranno raccogliere le firme in forma telematica, se espressamente richiesto dall'Autorità, secondo specifiche modalità e apposite piattaforme previste e gestite dalla Regione Toscana in collaborazione con la stessa Autorità. (8)

Art. 14 - Procedure di ammissione (9)

1. I soggetti che intendono chiedere il sostegno ad un proprio processo partecipativo, presentano una domanda preliminare redatta sulla base di uno schema che l'Autorità definisce entro trenta giorni dal proprio insediamento, sulla base dei requisiti di ammissione di cui al comma 2.
2. La domanda preliminare di richiesta di un sostegno deve essere presentata alla Autorità e deve indicare, quali requisiti di ammissione:
- a) l'oggetto del processo partecipativo, definito in modo preciso;
 - b) la fase e lo stato di elaborazione degli orientamenti programmatici relativi a tale oggetto oppure, eventualmente, la fase del processo decisionale, anche già avviato, relativo all'oggetto del processo partecipativo;
 - c) i tempi e il periodo di svolgimento, con una durata complessiva di norma non superiore a centottanta giorni;
 - d) nei casi in cui sia un ente locale a presentare la richiesta, le risorse finanziarie eventualmente già destinate alla realizzazione di opere, interventi o progetti relativi all'oggetto del processo partecipativo, nonché gli atti amministrativi e programmatici già compiuti che a tale realizzazione siano collegati o che possano testimoniare gli impegni politici pubblicamente assunti dall'amministrazione competente sulla materia oggetto del processo partecipativo proposto;
 - e) il contesto, le motivazioni e gli obiettivi del processo partecipativo proposto; (10)
 - f) le prime ipotesi e proposte metodologiche sulle modalità di svolgimento del processo partecipativo;
 - f bis) una previsione di massima sui costi del processo partecipativo proposto. (11)
3. Le domande preliminari sono esaminate dall'Autorità in base all'ordine di presentazione. L'Autorità delibera sull'ammissibilità valutando comparativamente le domande presentate, anche sulla base delle risorse disponibili; la valutazione dell'Autorità è effettuata con le seguenti scadenze:
- a) entro il 31 gennaio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 marzo;
 - b) entro il 31 maggio, per i processi che hanno inizio dopo il 31 luglio e per i processi promossi dagli istituti scolastici;
 - c) entro il 30 settembre, per i processi che hanno inizio dopo il 30 novembre. (12)
4. Abrogato. (13)
5. Abrogato. (13)

Art. 15 - Valutazione dell'ammissibilità dei progetti (14)

1. L'Autorità decide sull'ammissibilità delle domande preliminari entro trenta giorni dalla data di scadenza dei termini alla quale si riferiscono, sulla base dei seguenti criteri:
 - a) valutazione della rilevanza dell'oggetto e delle motivazioni del processo partecipativo proposto;
 - b) valutazione dei costi del processo partecipativo, in relazione ai costi del progetto, dell'opera, dell'atto di governo del territorio o dell'intervento oggetto dello stesso processo partecipativo;
 - c) valutazione dei possibili effetti che il processo partecipativo può produrre sulla comunità locale e sulla crescita della coesione sociale, nonché sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni e sulla diffusione di una cultura della cittadinanza attiva;
 - d) valutazione delle prime ipotesi metodologiche contenute nel progetto;
 - e) valutazione dell'indicazione di massima dei costi.
2. L'Autorità, sulla base delle domande preliminari presentate e delle attività istruttorie attivate, decide sull'ammissibilità dei progetti, fornendo indicazioni ed orientamenti ai soggetti proponenti ai fini di una migliore ed adeguata definizione del progetto stesso.
3. I soggetti proponenti ricevuta comunicazione, entro la data stabilita dal comma 1, dell'avvenuta ammissibilità del progetto, presentano, entro trenta giorni, una domanda definitiva contenente la progettazione analitica del processo partecipativo, che sia tale da assicurare:
 - a) la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e l'eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
 - b) l'inclusività delle procedure, la neutralità e imparzialità della gestione del processo partecipativo;
 - c) la massima diffusione delle conoscenze e delle informazioni necessarie ad ottenere la più ampia partecipazione, rendendo disponibile in via telematica tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo, comprese una sua versione sintetica e divulgativa.
4. La durata prevista di svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale decorre dalla data della definitiva approvazione da parte dell'Autorità.

Art. 16 - Domande degli enti locali

Le domande degli enti locali sono ammesse se presentano, oltre ai requisiti elencati nell'articolo 14, comma 2, i seguenti ulteriori requisiti:

- a) dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento;
- b) adesione al protocollo Regione-enti locali di cui all'articolo 20;
- c) accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo;
- d) messa a disposizione del processo di risorse proprie, finanziarie e organizzative.

Art. 16 bis - Domande presentate dalle imprese (15)

1. Le domande presentate nella categoria "domande presentate dalle imprese" possono essere presentate da aziende private, cooperative sociali e aziende pubbliche, in possesso della personalità giuridica e che non rientrino nella categoria "enti locali".

2. Le domande delle imprese devono riguardare proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica.
3. Le domande non possono essere ammesse al finanziamento nei casi in cui, direttamente o indirettamente, i progetti abbiano la finalità di rendere più competitivi prodotti o servizi da immettere sul mercato.
4. Le domande sono ammesse se presentano, oltre ai requisiti elencati nell'articolo 14, comma 2, i seguenti ulteriori requisiti:
 - a) accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo;
 - b) messa a disposizione del processo di risorse proprie, sia finanziarie che organizzative, di cui sia chiarita l'incidenza sul valore totale dei costi previsti per il processo.

Art. 17 - Criteri di priorità

1. Tra le domande ammesse sulla base dei requisiti indicati all'articolo 14, l'Autorità valuta come prioritari i progetti che:
 - a) hanno per oggetto piani, opere o interventi che presentano un rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente;
 - b) si svolgono in territori che presentano particolari situazioni di disagio sociale o territoriale;
 - c) prevedono il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, compresi i diversamente abili;
 - d) agevolano, attraverso l'individuazione di spazi, tempi e luoghi idonei, la partecipazione paritaria di genere;
 - e) presentano un migliore rapporto tra i costi complessivi del processo e le risorse proprie;
 - f) adottano forme innovative di comunicazione e di interazione con i residenti;
 - g) sono sostenuti da un numero consistente di richiedenti, oltre la soglia minima di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a).
2. Quando la domanda è presentata da enti locali, l'Autorità valuta come prioritari i progetti che, oltre a quanto stabilito dal comma 1:
 - a) danno continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell'ente locale o che, con i medesimi scopi, costituiscono applicazione di regolamenti locali sulla partecipazione;
 - b) presentano una dimensione integrata e intersettoriale;
 - c) sono presentati in forma associata da parte di più enti locali o in collaborazione tra uno o più enti locali ed organizzazioni di altra natura; (16)
 - d) utilizzano la rete telematica toscana di cui alla legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 (Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale Toscana") anche mediante i punti di accesso assistito in essa previsti ed eventuali forme di interattività telematica con i partecipanti;
 - e) si propongono di contribuire ad uno sviluppo coerente con gli obiettivi enunciati dalla Comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 (Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva).

Art. 18 - Ammissione definitiva (17)

1. L'Autorità provvede all'ammissione dei progetti partecipativi con atto motivato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda definitiva e ha facoltà di:

- a) condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto stesso finalizzate a renderlo più compiutamente rispondente ai requisiti di ammissione e ai criteri di priorità;
 - b) indicare modalità di svolgimento integrative anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere, con eventuale necessità di integrare il numero delle firme;
 - c) richiedere il coordinamento di progetti simili o analoghi indicandone le modalità;
 - d) differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno regionale, tenendo conto delle richieste;
 - e) nei casi di progetti validi o innovativi che, tuttavia, non sono rientrati nella lista dei progetti finanziati a seguito della valutazione comparativa, concedere il patrocinio gratuito, con autorizzazione all'uso del logotipo dell'Autorità medesima.
2. L'Autorità, valutati i requisiti di cui all'articolo 15, comma 2, si riserva la facoltà di non concedere il sostegno, qualora il progetto analitico presentato nella domanda definitiva non sia conforme ai contenuti della domanda preliminare approvata.
 3. Quando esamina progetti proposti da residenti, imprese ovvero da enti locali nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti, l'Autorità acquisisce la disponibilità dell'amministrazione competente a partecipare attivamente al processo proposto ed a tener conto dei risultati dei processi partecipativi, o a motivarne pubblicamente, ed in modo puntuale, le ragioni del mancato o parziale accoglimento.
 4. Qualora l'amministrazione competente non manifesti la disponibilità ai sensi del comma 3, l'Autorità ne dà notizia pubblicamente e ne informa i soggetti richiedenti, comunicando le ragioni che rendono impossibile l'accoglimento della domanda, ovvero l'impossibilità di avviare un percorso partecipativo condiviso con l'ente titolare delle decisioni sulla materia oggetto del processo partecipativo.
 5. L'Autorità, sulla base delle domande presentate, riserva annualmente una quota delle risorse finanziarie disponibili per il sostegno ai progetti partecipativi inerenti gli atti di governo del territorio.

Art. 18 bis - Modalità di sostegno dei progetti ammessi (18)

1. Il sostegno dei progetti ammessi dall'Autorità può comprendere anche uno soltanto dei seguenti interventi:
 - a) sostegno finanziario;
 - b) supporto metodologico;
 - c) patrocinio o supporto logistico e organizzativo, con particolare riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
2. Il sostegno ai progetti ammessi è:
 - a) rateizzato, anche con una quota di anticipo;
 - b) subordinato alla presentazione:
 1. dei rapporti periodici e finali del processo partecipativo;
 2. della documentazione analitica dei costi; la relazione finale del processo partecipativo e la documentazione analitica dei costi sono presentate, entro e non oltre, tre mesi dalla conclusione del processo partecipativo.
 - c) sospeso, sino all'avvenuta regolarizzazione, nei modi e termini definiti in sede di ammissione, dei requisiti e degli elementi costitutivi dei criteri di priorità;
 - d) soggetto a decadenza e ripetizione in caso di inosservanza insanabile delle condizioni di ammissione.

3. La consegna all'Autorità della relazione intermedia del processo partecipativo costituisce condizione ineludibile per il pagamento della seconda rata di finanziamento del processo.
4. La relazione finale del processo partecipativo e la documentazione analitica dei costi sono presentate, entro e non oltre, tre mesi dalla conclusione del processo partecipativo.
5. La mancata presentazione della relazione finale entro tali termini annulla il dovere di pagamento dell'ultima rata del finanziamento da parte dell'Autorità e impedisce al soggetto proponente di presentare richieste di finanziamento ai bandi successivi.
6. Per i processi partecipativi in corso tra la conclusione di un mandato dell'Autorità e la successiva nomina, la struttura del Consiglio regionale di supporto dell'Autorità effettua le verifiche di corrispondenza fra i progetti ammessi al finanziamento e quanto effettivamente realizzato, compresa l'ammissibilità delle spese effettuate, provvedendo alla conseguente proporzionale liquidazione di quei progetti che ottengono un riscontro positivo.

SEZIONE II

Sostegno ai processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche e universitarie (19)

Art. 19 - Processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche e universitarie (20)

1. Gli istituti scolastici e universitari, singoli o associati, possono richiedere all'Autorità, con deliberazione dei loro organi collegiali, il sostegno a proprie proposte di processi partecipativi, in modo da creare e diffondere fra le giovani generazioni le pratiche della cittadinanza attiva e della partecipazione.
2. Gli istituti scolastici possono presentare una domanda di sostegno nel periodo 1° aprile - 31 maggio, con riferimento a processi partecipativi che abbiano inizio con il successivo anno scolastico e che, di norma, si svolgano lungo l'intero corso di tale anno scolastico.
3. L'Autorità, sulla base del numero e della qualità delle domande presentate, riserva annualmente una quota delle risorse finanziarie disponibili per il sostegno ai progetti presentati dagli istituti scolastici.
4. Gli istituti universitari e i centri di ricerca dotati di statuto di persona giuridica possono presentare i loro progetti durante l'intero arco dell'anno, e il finanziamento dei progetti da essi presentati non rientra nella quota riservata agli istituti scolastici.

CAPO IV

Strumenti di valorizzazione e promozione

Art. 20 - Protocollo fra Regione ed enti locali

1. La Giunta regionale promuove un protocollo di intesa tra enti locali e Regione, aperto a sottoscrizioni anche successive.
3. La sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge, l'accettazione delle procedure in essa previste, la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del Dibattito Pubblico o degli altri processi di partecipazione.
3. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale, anche al di fuori di processi

specifici di partecipazione ammessi a sostegno regionale, per ciò che concerne logistica, tecnologie dell'informazione e formazione professionale, privilegiando quegli enti che danno stabilità alle pratiche partecipative.

Art. 21 - Attività di formazione

1. La Giunta regionale, sentita l'Autorità, promuove e organizza attività di formazione a supporto dei processi partecipativi che si articolano in:
 - a) corsi di formazione;
 - b) materiali di studio, ricerca e documentazione metodologica, disponibili anche in via telematica;
 - c) progetti specifici;
 - d) previsione di protocolli o convenzioni con università per attività formative;
 - e) incontri e scambi di esperienze finalizzati, in particolare, alla diffusione delle buone pratiche.
2. Le attività di formazione sono finalizzate alla promozione di una cultura della partecipazione all'interno delle amministrazioni regionali e locali e alla formazione di personale specializzato, all'interno di tali amministrazioni, in grado di progettare, organizzare e gestire un processo partecipativo.
3. Le attività formative riservano particolare attenzione ai giovani e sono dirette a:
 - a) associazioni, esperti ed operatori locali;
 - b) dirigenti scolastici e insegnanti;
 - c) studenti.
4. Le attività formative possono prevedere iniziative o progetti specifici concordati con il Parlamento regionale degli studenti.

Art. 22 - Partecipazione e nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione

1. La Regione Toscana valorizza l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali.
2. A tal fine, la Regione:
 - a) predispone e mette a disposizione dei cittadini e degli enti locali una piattaforma informatica per la partecipazione, attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in corso nella Regione, indipendentemente dal fatto che siano co-finanziati o meno dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione; lo scopo di tale piattaforma sarà quello di favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione, eliminare i costi della predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo;
 - b) mette a disposizione la propria piattaforma informatica e telematica e le competenze tecniche, metodologiche e organizzative al fine di realizzare processi o eventi partecipativi fondati su specifiche strumentazioni informatiche e telematiche. (21)
3. Nel caso dei dibattiti pubblici di cui al Capo II, l'Autorità, d'intesa con la Regione, dispone che tutti i documenti riguardanti il dibattito nonché i pareri e gli interventi di tutti i soggetti interessati, siano resi disponibili e pubblicati all'interno della piattaforma regionale di cui al comma 2, lettera a).

Art. 23 - Coordinamento con la legislazione regionale in materia di governo del territorio

1. La partecipazione al processo di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio avviene secondo gli istituti ed i regolamenti attuativi previsti dalla legislazione regionale in materia di governo del territorio.

Art. 24 - Valutazioni ed orientamenti del Consiglio regionale

1. Ogni anno l'Autorità presenta un rapporto al Consiglio regionale, che ne dà adeguata pubblicità.
2. Tale rapporto contiene:
 - a) l'analisi e la valutazione dei processi partecipativi locali e dei dibattiti pubblici svoltisi nel corso dell'anno;
 - b) l'enunciazione dei criteri di valutazione adottati ai fini dell'ammissione del Dibattito Pubblico e dei processi partecipativi locali;
 - c) l'analisi ed il rendiconto delle risorse impegnate;
 - d) le considerazioni sull'impatto e sulla efficacia dei processi partecipativi attivati.
3. Ogni anno il Consiglio regionale dedica una seduta alla discussione del rapporto presentato dall'Autorità ed all'elaborazione ed approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competente.
4. Nell'anno antecedente la scadenza dell'Autorità, il Consiglio regionale e la Giunta regionale promuovono e svolgono percorsi di partecipazione e di confronto pubblico, con l'obiettivo di valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge.
5. Trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, entro i centottanta giorni successivi, prorogabili per un massimo di altri centottanta giorni una sola volta per motivate ragioni, con deliberazione dello stesso Consiglio, tenuto conto anche degli esiti dell'attività di cui al comma 4, effettua la valutazione degli effetti della sua attuazione al fine di promuoverne eventuali aggiornamenti o integrazioni.

Art. 25 - Dibattito Pubblico e referendum consultivo

1. L'indizione del referendum consultivo su opere, interventi o progetti, ai sensi della legge regionale 23 novembre 2007, n. 62 (Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto) determina l'inammissibilità del Dibattito Pubblico sullo stesso oggetto, fermo restando quanto disposto dall'articolo 46, comma 1, lettera c), della stessa l.r. 62/2007.

Art. 26 - Processi partecipativi ed elezioni

1. Il Dibattito Pubblico non può svolgersi nei centottanta giorni antecedenti l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale. In caso di cessazione anticipata della legislatura il divieto opera dal giorno della cessazione, con sospensione delle procedure in corso.
2. Gli enti locali non possono presentare domanda di Dibattito Pubblico o di sostegno a propri progetti partecipativi nei centottanta giorni antecedenti le elezioni per il rinnovo degli organi.

Art. 27 - Sostituzione dell'articolo 9 della L.r. 10/2010

1. L'articolo 9 della l.r. 10/2010 è sostituito dal seguente:

“Art. 9 - Partecipazione

1. *La presente legge garantisce l'informazione e la partecipazione del pubblico al procedimento di VAS, nelle forme e con le modalità di cui al capo III, assicurando l'intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti del piano o programma sull'ambiente.*
2. *Nell'ambito dei procedimenti di VAS di competenza degli enti locali, gli stessi enti possono promuovere ulteriori modalità di partecipazione quali previste dalla legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 (Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) e attingere al sostegno finanziario che la Regione prevede in applicazione e ai fini della stessa l.r. 46/2013. A tale scopo, gli enti interessati presentano domanda all'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, secondo le modalità previste dalla l.r. 46/2013.*
3. *Nei casi di cui al comma 2:*
 - a) *l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione decide sull'ammissione della domanda entro quindici giorni dalla presentazione, sulla base dei requisiti di cui all'articolo 14 della l.r. 46/2013;*
 - b) *il processo partecipativo ammesso si svolge entro i termini inderogabili di cui al capo III del presente titolo II, previsti per le procedure partecipative e nel rispetto del principio di non duplicazione di cui all'articolo 8; in ogni caso il procedimento di VAS si conclude nei tempi e con le modalità previste dalla presente legge;*
 - c) *non ha luogo la sospensione degli atti amministrativi di cui all'articolo 20, comma 2, della l.r. 46/2013;*
 - d) *il rapporto sugli esiti del processo partecipativo è trasmesso all'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione e all'autorità competente nei termini utili per l'espressione del parere motivato di cui all'articolo 26; la mancata trasmissione degli esiti non impedisce la conclusione del procedimento di VAS nei termini previsti dalla presente legge”.*

Art. 28 - Modifiche all'articolo 42 della L.r. 10/2010

1. Nella rubrica dell'articolo 42 della l.r. 10/2010 le parole “l.r. 69/2007” sono sostituite dalle seguenti: “l.r. 46/2013”.
2. Al comma 1 dell'articolo 42 della l.r. 10/2010 le parole “alla l.r. 69/2007” sono sostituite dalle seguenti: “all'articolo 9, comma 3, della legge regionale 46/2013 (Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali)”.
3. Al comma 2 dell'articolo 42 della l.r. 10/2010 le parole “l.r. 69/2007” sono sostituite dalle seguenti: “l.r. 46/2013”.
4. Ai commi 3 e 4 dell'articolo 42 della l.r. 10/2010, rispettivamente, le parole “di cui alla l.r. 69/2007” e “ai sensi della l.r. 69/2007” sono soppresse.
5. Alla lettera a) del comma 4 dell'articolo 42 della l.r. 10/2010 le parole “di cui all'articolo 14 della l.r. 69/2007” sono sostituite dalle seguenti: “di cui all'articolo 13 della l.r. 46/2013”.
6. Al comma 5 dell'articolo 42 della l.r. 10/2010 le parole “dall'articolo 18, comma 2, della l.r. 69/2007” sono sostituite dalle seguenti: “dall'articolo 11, comma 2, della l.r. 46/2013”.

Art. 29 - Modifiche all'articolo 12 della l.r. 61/2012

1. La lettera d) del comma 1 dell'articolo 12 della legge regionale 6 novembre 2012, n. 61 (Istituzione dell'anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e norme in materia di trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive. Abrogazione della l.r. 49/1983, abrogazione parziale della l.r. 68/1983, modifiche alla l.r. 38/2000, alla l.r. 74/2004 e alla l.r. 5/2008) è sostituita dalla seguente: "*d) Autorità garante per la partecipazione di cui alla l.r. 46/2013*".

Art. 30 - Norma transitoria

1. In sede di prima applicazione, il Presidente del Consiglio regionale ed il Presidente della Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, curano l'emanazione degli avvisi pubblici di rispettiva competenza per la presentazione delle candidature relative alla designazione dei membri dell'Autorità.
2. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale definiscono l'intesa di cui all'articolo 6. L'intesa può essere successivamente aggiornata in ragione delle necessità sopravvenute.

Art. 31 - Abrogazione

1. La legge regionale 10 dicembre 2012, n.72 (Proroga del termine di abrogazione della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali) è abrogata.

Art. 32 - Norma finanziaria

1. Ai fini del finanziamento della presente legge è autorizzata, per l'anno 2013, la spesa di euro 150.000,00 e, per ciascuno degli anni 2014 e 2015, la spesa di euro 850.000, cui si fa fronte, quanto agli adempimenti di cui al Capo IV "Strumenti", mediante gli stanziamenti della UPB 131 "Attività di carattere istituzionale – Spese correnti" e quanto ai restanti adempimenti mediante gli stanziamenti della UPB 134 "Attività istituzionale del Consiglio regionale – Spese correnti" del bilancio di previsione 2013 e del bilancio pluriennale a legislazione vigente 2013-2015, annualità 2014 e 2015.
2. Al fine della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione 2013 e pluriennale a legislazione vigente 2013-2015, annualità 2014 e 2015, sono apportate le seguenti variazioni rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza:
Anno 2013
 - in diminuzione, UPB 741 "Fondi – Spese correnti", per euro 150.000,00;
 - in aumento, UPB 134 "Attività del Consiglio regionale – Spese correnti", per euro 150.000,00.Anno 2014
 - in diminuzione, UPB 741 "Fondi – Spese correnti", per euro 850.000,00;
 - in aumento, UPB 131 "Attività di carattere istituzionale - Spese correnti", per euro 150.000,00;
 - in aumento, UPB 134 "Attività del Consiglio regionale – Spese correnti", per euro 700.000,00.Anno 2015
 - in diminuzione, UPB 741 "Fondi – Spese correnti", per euro 850.000,00;

- in aumento, UPB 131 “Attività di carattere istituzionale - Spese correnti”, per euro 150.000,00;
- in aumento, UPB 134 “Attività del Consiglio regionale – Spese correnti”, per euro 700.000,00.

3. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

Note

1. Parole così sostituite con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 1.
2. Comma così sostituito con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 1.
3. Comma aggiunto con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 1.
4. Parola così sostituita con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 2.
5. Periodo così sostituito con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 2.
6. Articolo così sostituito con l.r.19 febbraio 2014, n. 9, art. 3.
7. Comma così sostituito con l.r.6 maggio 2014, n. 23, art. 1.
8. Comma aggiunto con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 1.
9. Rubrica così sostituita con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 2.
10. Lettera così sostituita con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 2.
11. Lettera aggiunta con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 2.
12. Comma così sostituito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 2.
13. Comma abrogato con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 2.
14. Articolo così sostituito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 3.
15. Articolo aggiunto con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 4.
16. Lettera così sostituita con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 5.
17. Articolo così sostituito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 6.
18. Articolo aggiunto con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 7.
19. Parole aggiunte con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 8.
20. Articolo così sostituito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 9.
21. Comma così sostituito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 10.
22. Punto inserito con l.r. 3 aprile 2015, n. 43, art. 11.

2. Regione Emilia-Romagna: la legge regionale 3/2010 e le Linee Guida per la progettazione di percorsi di partecipazione

Anche la Regione Emilia-Romagna si è dotata di una legge regionale orientata a strutturare le norme per la definizione, il riordino e la promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Legge regionale 09 febbraio 2010, n. 3

Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali

Bollettino Ufficiale n. 18 del 9 febbraio 2010

Il Consiglio regionale ha approvato
Il Presidente della Giunta regionale promulga
la seguente legge:

TITOLO I **Principi e Finalità**

Articolo 1 - Principi

1. La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia.
2. Coerentemente a tali principi la presente legge si pone in attuazione, in particolare, delle seguenti disposizioni dello Statuto regionale:
 - a) articolo 2, comma 1, lettera a), in quanto, in forza del principio di uguaglianza, intende facilitare l'accesso alla costruzione delle scelte pubbliche di tutte le persone e delle loro organizzazioni, riconoscendo pari diritti alle persone, risposte proporzionate e con una forma appropriata ai cittadini che si trovino in condizioni diverse, valorizzando l'autonomia delle comunità locali;
 - b) articolo 4, comma 1, lettera d), in quanto istituisce e definisce il quadro dei soggetti e le procedure per attuare processi di confronto preventivo, concertazione, programmazione negoziata e partecipazione;
 - c) articolo 7, comma 1, lettere a) e b), in quanto mette a disposizione delle istituzioni regionali e locali risorse, strumenti e competenze per attivare processi di democrazia partecipata, attraverso metodi che assicurano pari opportunità alle organizzazioni dei cittadini;

- d) articolo 15, comma 3, in quanto rafforza le opportunità per l'affermazione del diritto di partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni, affiancando gli strumenti già previsti dallo Statuto.
3. La Regione Emilia-Romagna riconosce l'inscindibile connessione fra la partecipazione e la semplificazione dei procedimenti pubblici al fine del raggiungimento di un'elevata qualità amministrativa e della realizzazione del principio di non aggravamento dei procedimenti.
4. La Regione, in applicazione della presente legge, persegue in particolare la realizzazione di un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio, nel quale siano valorizzate le migliori pratiche ed esperienze, anche attraverso accordi procedurali tra la Giunta e il Consiglio delle Autonomie locali.

Articolo 2 - Obiettivi

1. La presente legge si pone i seguenti obiettivi:
- a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza;
 - b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali: amministrazioni pubbliche, istituti pubblici, associazioni di rappresentanza economica e culturale, imprese, famiglie e cittadini;
 - c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche;
 - d) favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti, attraverso la convergenza d'azione degli attori territoriali;
 - e) ridurre i tempi e i costi amministrativi dei procedimenti decisionali, attivando modalità operative condivise per ridurre possibili ostacoli e ritardi;
 - f) valorizzare le competenze diffuse nella società, promuovere la parità di genere, l'inclusione dei soggetti deboli e gli interessi sottorappresentati e in generale un maggior impegno diffuso verso le scelte riguardanti la propria comunità locale e regionale;
 - g) attuare il principio costituzionale (articolo 118) della sussidiarietà che afferma l'importanza dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, nell'ambito e nelle forme stabilite dalla legge;
 - h) favorire e regolare la partecipazione delle persone, singole o associate, affinché da soggetti amministrati diventino soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture;
 - i) favorire la qualificazione della pubblica amministrazione e dei suoi operatori, anche mediante apposite iniziative di formazione, al fine di rinnovare la cultura, le modalità di relazione e la capacità di percezione delle istituzioni pubbliche nel rapporto con i cittadini, singoli e associati;
 - j) garantire la pluralità e la qualità dei modelli partecipativi e la flessibilità nella loro adozione in ambito regionale e locale;

- k) sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all’impianto delle forme partecipative, basato sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall’esperienza;
 - l) favorire, oltre la mera comunicazione istituzionale, l’evoluzione della comunicazione pubblica, anche per una piena affermazione del diritto alla trasparenza e alla cittadinanza attiva;
 - m) riconoscere una premialità agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private rilevanti, riguardanti qualsiasi settore, prevedendo processi partecipativi al fine di verificarne l’accettabilità sociale, la qualità progettuale e la gestione della sicurezza condivisa;
 - n) valorizzare le esperienze già attivate in regione per la proposta e lo svolgimento di processi partecipativi, in particolare quale principio cardine per le politiche di sviluppo sostenibile.
2. La Regione e gli enti locali operano per garantire un’adeguata informazione preventiva ai cittadini, in particolare sulle ipotesi riguardanti la loro comunità, secondo quanto previsto all’articolo 10, comma 1.
 3. La Regione e gli enti locali operano per favorire la partecipazione ma, comunque, gli strumenti di partecipazione e la loro applicazione in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

TITOLO II

Iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e organi

Articolo 3 - Soggetti titolari del diritto di partecipazione

1. Hanno diritto di partecipare ai procedimenti partecipativi di cui alla presente legge tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente.
2. Lo stesso diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Le istanze di partecipazione sono attivate nel rispetto delle norme previste dagli statuti degli enti interessati.

Articolo 4 - Iniziativa dei cittadini per l’avvio di processi partecipativi

1. Cittadini singoli o associati possono inoltrare istanze e petizioni agli organi della Regione o degli enti locali competenti, per la conoscenza e l’informazione sulle scelte che riguardano i relativi territori o questioni di particolare rilevanza sociale o culturale di loro interesse.
2. I soggetti di cui al comma 1, inoltre, possono richiedere, secondo le modalità previste dallo statuto dell’ente competente, l’apertura della discussione su determinate questioni con l’avvio di un processo partecipativo così come regolato dalla presente legge. Tali iniziative dei cittadini costituiscono un fattore premiante nella valutazione delle domande per ottenere il sostegno regionale alla partecipazione, di cui al titolo III.
3. Nel caso in cui l’ente locale risponda negativamente o non risponda alle richieste partecipative dei cittadini entro trenta giorni, salvo comunque il necessario rispetto del-

l'articolo 2, comma 3, questi ultimi possono richiedere l'intervento di mediazione del tecnico di garanzia in materia di partecipazione di cui all'articolo 8, di seguito denominato tecnico di garanzia.

Articolo 5 - Soggetti proponenti l'avvio di processi partecipativi

1. I processi partecipativi sostenuti dalla Regione in base all'articolo 9 possono essere avviati su istanza dei seguenti soggetti:
 - a) Giunta o Assemblea legislativa. L'Assemblea legislativa nell'atto in cui assume tale decisione indica la Commissione delegata a seguire il procedimento partecipativo;
 - b) enti locali, anche in forma associata, e loro circoscrizioni.
2. Oltre ai soggetti di cui al comma 1 possono inoltrare istanze anche altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto elencato al comma 1 che sia titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo, di seguito denominato ente responsabile.
3. I soggetti proponenti e aderenti si impegnano a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo proposto.

Articolo 6 - Sessione annuale per la partecipazione

1. La presente legge realizza il principio del maggiore coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nelle politiche di sviluppo dei processi partecipativi.
2. Nell'ambito dell'amministrazione regionale lo sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale sono realizzati mediante un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa. Tale sessione è aperta dalla proposta del programma di iniziative per la partecipazione della Giunta regionale, redatta anche sulla base della relazione annuale del nucleo tecnico di cui all'articolo 7. Il programma è accompagnato da una relazione sulla partecipazione nel territorio della regione contenente un'analisi dello stato dei processi partecipativi e proposte per la loro evoluzione e il loro miglioramento. L'Assemblea legislativa approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali di cui al titolo III.

Articolo 7 - Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali

1. Al fine dello sviluppo coordinato di processi partecipativi che consentano la maggiore partecipazione alle scelte programmatiche della Regione e degli enti locali, la Regione persegue la migliore integrazione con le esperienze degli enti locali mediante un nucleo tecnico. Esso è presieduto dal tecnico di garanzia in materia di partecipazione ed è composto dal dirigente della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi di concessione dei contributi di cui al titolo III e da due esperti appartenenti all'amministrazione degli enti locali, designati dal Consiglio delle Autonomie locali, che durano in carica tre anni. Il nucleo tecnico ha sede presso l'Assemblea legislativa ed in caso di parità prevale il voto del presidente. La partecipazione ai lavori del nucleo tecnico costituisce adempimento dei compiti istituzionali ed è senza oneri per la Regione.
2. Al nucleo tecnico compete l'esame e lo studio delle migliori pratiche partecipative attuate in Italia ed all'estero e l'elaborazione di raccomandazioni tecniche non vin-

colanti relative ai processi partecipativi. Individua, altresì, possibili forme per lo sviluppo professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, al fine di migliorare le capacità e la flessibilità organizzativa dei relativi enti nel rapporto con i cittadini, qualificando il sistema pubblico.

Articolo 8 - Tecnico di garanzia in materia di partecipazione

1. Un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia in materia di partecipazione e svolge, in particolare, i seguenti compiti:
 - a) fornisce i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale;
 - b) esamina le proposte di progetto e ne certifica la qualità ai fini della concessione dei contributi di cui al titolo III;
 - c) offre un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi;
 - d) offre un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici;
 - e) svolge un ruolo di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico;
 - f) elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione dei processi partecipativi;
 - g) realizza e cura un sito web dedicato alla propria attività e ad iniziative attinenti la democrazia partecipativa;
 - h) propone obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro attività nel rapporto con i cittadini;
 - i) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei processi partecipativi ammessi al sostegno regionale.

TITOLO III

Sostegno regionale, modalità e criteri di ammissione

Articolo 9 - Sostegno regionale

1. La Giunta regionale con proprio atto, sulla base degli indirizzi dell'Assemblea legislativa, stabilisce annualmente:
 - a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale;
 - b) le modalità per la presentazione delle domande;
 - c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità.
2. Le domande per il contributo finanziario sono presentate alla competente struttura della Giunta regionale, che concede i contributi ai progetti di partecipazione la cui qualità sia stata previamente certificata dal tecnico di garanzia.

Articolo 10 - Definizione dei processi partecipativi

1. Per garantire l'informazione, quale premessa necessaria ai processi partecipativi, la Regione e gli enti locali adottano adeguati strumenti, anche informatici, idonei a consentire ai cittadini di accedere facilmente alle informazioni possedute dalle amministrazioni,

allo scopo di realizzare un quadro conoscitivo il più possibile condiviso. Al fine di agevolare questa attività informativa, la Giunta regionale, sulla base degli indirizzi contenuti nel programma annuale per la partecipazione, approva apposite raccomandazioni tecniche non vincolanti tese a segnalare le migliori pratiche, anche secondo la diversa tipologia e dimensione delle amministrazioni.

2. L'inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni all'elaborazione delle scelte pubbliche avviene attraverso modalità diverse e, in particolare, in applicazione della presente legge, tramite lo svolgimento di processi partecipativi proposti e ammessi al sostegno regionale.
3. Per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione.
4. Il prodotto del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso.

Articolo 11 - Oggetto e tempi dei processi partecipativi

1. I processi partecipativi possono riferirsi a progetti, atti normativi o procedure amministrative nella loro interezza, ad una loro parte o andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo.
2. L'oggetto su cui si attiva il processo partecipativo va definito in modo preciso e riportato nel progetto di partecipazione sottoposto all'approvazione degli enti preposti.
3. I processi partecipativi, dal loro avvio, non possono avere una durata superiore a sei mesi. Eventuali proroghe possono essere concesse per particolari progetti, fino ad un massimo di dodici mesi complessivi. Eventuali proroghe in corso di processo avviato non possono superare i sessanta giorni e necessitano dell'approvazione del tecnico di garanzia, sulla base delle reali difficoltà riscontrate dallo stesso. Il processo partecipativo si conclude con l'approvazione della proposta da inviare all'ente pubblico interessato o con l'approvazione del verbale che certifica il mancato raggiungimento di un accordo.
4. I processi partecipativi hanno inizio con l'approvazione dell'atto relativo da parte dell'ente responsabile e si concludono con l'approvazione da parte dello stesso dell'atto conclusivo, che dà atto del processo partecipativo seguito e dell'esito dell'eventuale proposta partecipata.

Articolo 12 - Criteri di conformità e valutazione dei progetti

1. Al fine della concessione dei contributi regionali i progetti partecipativi approvati dal-

l'ente responsabile del procedimento oggetto del processo stesso devono contenere l'impegno a sospendere qualsiasi atto amministrativo di propria competenza che anticipi o pregiudichi l'esito del processo proposto.

2. Fra i requisiti tecnici indispensabili dei progetti oggetto della richiesta di sostegno regionale devono essere presenti, in particolare, i seguenti:
 - a) la persona fisica responsabile del progetto che ne è il referente;
 - b) il nominativo dei progettisti e dello staff del processo;
 - c) le fasi del processo, i soggetti coinvolti e da coinvolgere, i metodi adottati, gli obiettivi perseguiti e i tempi previsti per lo svolgimento e la conclusione, salva proroga motivata da richiedere al tecnico di garanzia da parte del responsabile o da parte dell'ente proponente, sentito il responsabile stesso;
 - d) i costi preventivati, compresi quelli per un'ampia e qualificata informazione ai cittadini, ed il rapporto costo-efficacia.
3. È considerato criterio premiante se i progetti contengono l'impegno formale dei principali attori territoriali coinvolti, mediante un accordo preventivo, alla costituzione di un eventuale comitato di pilotaggio, composto da delegati dei principali soggetti coinvolti dal processo.

Articolo 13 - Criteri di qualità tecnica dei progetti

1. I processi partecipativi oggetto di contributo della Regione devono prevedere:
 - a) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura;
 - b) l'inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all'attivazione del processo;
 - c) un tavolo di negoziazione, sin dalle prime fasi, con i principali soggetti organizzati che si sono dichiarati interessati al processo;
 - d) metodi per la mediazione delle eventuali divergenze e di verifica di eventuali accordi tra i soggetti partecipanti, anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta, nel rispetto degli statuti degli enti interessati, o partecipativa e deliberativa;
 - e) la documentazione dei progetti e dei relativi processi deve essere accessibile via web dal sito del tecnico di garanzia e, per progetti superiori ai 20.000 euro di contributo regionale, anche attraverso pagine web dedicate appositamente alla comunicazione del processo.

Articolo 14 - Comitato di pilotaggio

1. Il processo partecipativo può essere accompagnato da un comitato di pilotaggio appositamente composto da delegati rappresentativi del tavolo di negoziazione; i delegati o le modalità di selezione dei delegati vanno indicati nel progetto.
2. Il comitato segue il processo per verificare il rispetto dei tempi, delle azioni previste, dell'applicazione del metodo e del rispetto del principio d'imparzialità dei conduttori, nonché la congruenza degli effetti del processo sugli atti amministrativi o le comunicazioni dell'ente responsabile concernenti il processo.

3. La costituzione del comitato di pilotaggio è obbligatoria per i processi con richieste di finanziamento regionale superiori a 20.000 euro.

Articolo 15 - Attività di mediazione finalizzata alla partecipazione

1. Il tecnico di garanzia può svolgere un ruolo di mediazione tra cittadini richiedenti e l'ente interessato, finalizzata alla promozione dei progetti di partecipazione, in particolare nei casi in cui il progetto sia di notevole rilievo ed abbia ottenuto l'adesione formale delle seguenti percentuali minime di residenti nell'ambito territoriale di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo:
 - a) 5 per cento fino a mille residenti;
 - b) 3 per cento fino a cinquemila residenti;
 - c) 2 per cento fino a quindicimila residenti;
 - d) 1 per cento fino a trentamila residenti;
 - e) 0,50 per cento oltre i trentamila residenti.
2. La conclusione dell'attività di mediazione sarà resa pubblica dal tecnico di garanzia mediante l'utilizzo di propri strumenti informativi, anche in via telematica.

TITOLO IV

Esiti ed effetti dei processi partecipativi

Articolo 16 - Impegni dell'ente responsabile dell'atto amministrativo ed esiti del processo

1. Il processo partecipativo si deve concludere con l'approvazione da parte dell'ente responsabile di un documento conclusivo che dà atto del processo partecipativo seguito e della proposta partecipata, validata da parte del tecnico di garanzia, oppure della non validazione del processo da parte del tecnico di garanzia stesso, cui segue la revoca dei contributi concessi, qualora utilizzati in maniera difforme rispetto al progetto approvato.
2. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, valutata la proposta partecipata, non ha obbligo alcuno e può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del procedimento partecipativo o di non recepirle. È comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione, anche per via telematica, che esponga le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo.

TITOLO V

Disposizioni finanziarie e finali

Articolo 17 - Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, con riferimento alle leggi di spesa settoriali vigenti, o mediante l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle l.r. 6 luglio 1977, n. 31 e l.r. 27 marzo 1972, n. 4).

Articolo 18 - Clausola valutativa

1. Dopo cinque anni dall'approvazione della presente legge, l'Assemblea legislativa, sulla base di una relazione appositamente predisposta dalla Giunta regionale, discuterà dell'esperienza compiuta, anche tenendo conto delle esperienze di altre Regioni italiane e della normativa europea in merito.
2. La relazione di cui al comma 1 dovrà, in particolare, evidenziare i seguenti aspetti:
 - a) l'incremento quantitativo e qualitativo dei processi partecipativi nella Regione Emilia-Romagna;
 - b) le prospettive di ulteriore sviluppo della partecipazione;
 - c) il miglioramento della qualità e della semplificazione dei procedimenti amministrativi;
 - d) l'efficacia dei processi partecipativi adottati nel superare situazioni di conflitto e giungere a soluzioni condivise, successivamente realizzate;
 - e) l'aumento della condivisione delle scelte pubbliche;
 - f) il miglioramento delle possibilità di accesso alle attività dell'amministrazione pubblica;
 - g) il miglioramento della percezione delle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini;
 - h) l'accresciuta qualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni e della flessibilità del suo utilizzo, in funzione dei processi partecipativi.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Emilia-Romagna.

* * *

A valle della promulgazione della legge regionale sulla partecipazione, l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha elaborato un manuale che illustra le principali tecniche per la gestione dei progetti di partecipazione, allo scopo di metterlo a disposizione di tutti gli interessati all'argomento e di quanti intendono approfondire la conoscenza della legge regionale n. 3/2010 *“Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*.

Il principale obiettivo della pubblicazione del volume è quello di aumentare l'informazione di base per evitare che l'uso approssimativo di modalità partecipative possa causare il fallimento dei progetti da realizzare. La versione più aggiornata di questo materiale è stata pubblicata nel settembre 2013. Di seguito se ne propone un'ampia sintesi.

Linee Guida per la progettazione di un processo partecipativo¹⁷⁸

Premessa

Queste linee guida sono uno strumento che il Tecnico di garanzia per la partecipazione mette a disposizione di coloro che si accingono a curare processi partecipativi. Si basano sui seguenti atti:

- l.r. n. 3/2010;
- Relazione del Nucleo Tecnico di Integrazione con le Autonomie Locali (NTI) Anno 2011.

Le linee guida sono redatte tenendo conto delle più diffuse esperienze di partecipazione, degli orientamenti e raccomandazioni che provengono dalla letteratura specializzata e da esperienze sul campo che risultano particolarmente significative.

Il modello scelto dall'Emilia-Romagna

Il modello di partecipazione adottato dall'Emilia-Romagna è ispirato alla co-deliberazione, un percorso costituito da fasi di condivisione e discussione che accomuna i promotori del processo, siano essi soggetti pubblici o privati, prevedendo la più ampia sollecitazione delle realtà sociali e l'inclusione dei nuovi soggetti sorti conseguentemente all'attivazione del processo, per giungere poi al coinvolgimento (individuale) dei cittadini in varie modalità.

In questo modello un ruolo fondamentale è svolto dal Tecnico di garanzia che:

- a) certifica la qualità del progetto sia ai fini della concessione del contributo regionale, che indipendentemente dalla richiesta di contributo;
- b) offre consulenza metodologica all'elaborazione e conduzione dei progetti partecipativi;
- c) svolge un ruolo di mediazione finalizzato alla promozione del confronto democratico;
- d) valuta in itinere ed ex post lo svolgimento dei progetti partecipativi ammessi al sostegno regionale.

Le linee guida sono suddivise in capitoli; inoltre vi sono alcuni approfondimenti relativi a casi che possono costituire "buone pratiche".

1. Attivazione del percorso
2. Condivisione del percorso
3. Tavolo di negoziazione
4. Comitato di pilotaggio
5. Svolgimento del processo
6. Chiusura del processo
7. Comunicazione del processo
8. Appendice

1. Attivazione del percorso

I processi partecipativi possono essere attivati dagli enti titolari della decisione stessa o da altri soggetti (pubblici o privati) che li hanno promossi e magari anche progettati, ma soltanto se hanno anche l'adesione dell'ente titolare della decisione amministrativa pubblica

178. Regione Emilia-Romagna, Direzione generale Assemblea legislativa, Ufficio di supporto al Tecnico di garanzia in materia di partecipazione, settembre 2013.

collegata al processo stesso. In sostanza un processo partecipativo può essere attivato solo con l'adesione dell'ente territoriale titolare.

I soggetti non titolari della decisione, che vogliono dare inizio a un processo ma non riescono ad ottenere l'adesione dell'ente titolare, possono avvalersi della mediazione del Tecnico di garanzia. Infatti nel caso in cui l'ente titolare della decisione non sia disposto ad aprire la discussione con i richiedenti, essi possono chiedere la mediazione del Tecnico di garanzia dopo aver raccolto un certo numero di firme.

La legge regionale all'art. 15 elenca le percentuali minime di firme richieste per attivare la mediazione del Tecnico di garanzia:

- a) 5 per cento fino a mille residenti,
- b) 3 per cento fino a cinquemila residenti;
- c) 2 per cento fino a quindicimila residenti;
- d) 1 per cento fino a trentamila residenti;
- e) 0,50 per cento oltre i trentamila residenti.

Il soggetto promotore può supportare la propria proposta anche promuovendo adesioni dei cittadini tramite raccolte di firme (istanze o petizioni).

L'Ente responsabile del processo è l'ente titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo stesso e si impegna a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo (art. 12.c.1).

Tra i requisiti tecnici indispensabili del processo - al fine di ottenere il sostegno regionale - l'art. 12.c.2 individua:

- a) la persona fisica responsabile del processo: il referente;
- b) il nominativo dei progettisti e dello staff del processo;
- c) le fasi del processo, i soggetti coinvolti o da coinvolgere, i metodi adottati, gli obiettivi perseguiti, i tempi previsti per lo svolgimento e la conclusione;
- d) I costi preventivati (anche per l'informazione ai cittadini) e il rapporto costo-efficacia.

L'effettiva conduzione del processo può essere affidata al referente, che non è necessariamente un funzionario della PA, o a un funzionario dell'amministrazione promotrice o aderente al progetto stesso. Tali figure elaborano il progetto di partecipazione da inviare al Tecnico di garanzia e provvedono allo svolgimento del processo e delle comunicazioni con il Tecnico di Garanzia in merito alla valutazione continua e finale del processo.

Funzionari o facilitatori?

Anche in Italia esiste una comunità di operatori della partecipazione: sono accademici, liberi professionisti individuali o società di consulenza e/o progettazione. Inoltre, vi sono alcuni dipendenti della PA (sia funzionari che dirigenti), o collaboratori a contratto, che hanno una certa preparazione ed esperienza in questo campo.

La PA oltre a poter curare direttamente l'organizzazione di un processo, può affidare l'incarico ad un operatore privato.

Condizione necessaria per il buon avvio del processo partecipativo è la definizione precisa del progetto (art. 11.c. 2).

La conclusione del processo partecipativo prevede la redazione di un atto conclusivo nel quale si dà atto del processo seguito e dell'esito dell'eventuale proposta partecipata (art. 11.c. 4).

I processi partecipativi che richiedono una governance complessa, dovendo coinvolgere diversi enti territoriali e tecnici, possono essere affrontati attivando un processo semplice o integrato.

Il processo integrato è quello in cui l'ente promotore e titolare di uno spazio decisionale sul procedimento coinvolge, ottenendone l'adesione, tutti gli altri enti che hanno competenza in quel procedimento.

Raccomandazioni sull'attivazione del processo di partecipazione

1. Preparare un buon clima di vicinato istituzionale

Prima di presentare il progetto, si raccomanda di coinvolgere tutti gli enti territoriali contermini all'ente titolare, in particolare quando si tratta di opere che hanno un potenziale impatto sull'ambiente (acqua, aria, consumo di suolo), sui flussi di trasporto, sul paesaggio, sui servizi sanitari, educativi, di welfare e comunque in tutti i casi in cui è prevedibile un impatto in territori non amministrati dall'ente titolare.

2. Condivisione del percorso

La l.r. 3/2010 incoraggia, fin dall'attivazione del processo partecipativo, la ricerca della condivisione del percorso con i principali attori che si dichiarano interessati alla questione. La l.r. 3/2010, incoraggia la condivisione del percorso prevedendo una premialità ai progetti che allegano un accordo formale preventivo con i principali attori organizzati interessati alla questione. In tale accordo si dichiara la loro disponibilità a seguire il processo, a sostenerlo e ad accettarne gli esiti e, se il progetto lo prevede, anche a candidare loro rappresentanti o delegati nel Comitato di pilotaggio che accompagna il processo dal punto di vista metodologico.

La legge inoltre richiede:

- 1) la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate alla discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, abilità, età, lingua e cultura;
- 2) l'inclusione di eventuali nuovi soggetti organizzati, sorti in seguito e conseguentemente all'avvio del processo;
- 3) l'organizzazione di un Tavolo di negoziazione (art. 14.c.1) fin dalle prime fasi del processo.
- 4) La sollecitazione delle realtà sociali e l'inclusione di eventuali nuovi soggetti sorti conseguentemente al processo nel Tavolo di negoziazione.

Proprio dai primi incontri del Tavolo di negoziazione con gli attori già esistenti, emergeranno scenari che prefigurano trasformazioni in contesti sociali o geografici non previsti. In tal caso è necessario, prima di procedere con successivi incontri, comunicare pubblicamente, nelle aree di potenziale impatto, le ipotesi di evoluzione e invitare i nuovi soggetti, aggiornando il Tavolo.

Chi sono e come individuare i principali attori organizzati?

Per "attori" (o *stakeholder* – portatori di interessi o posizioni) si intendono coloro in grado di mobilitare risorse chiave (economiche, cognitive/culturali, politico-sociali) per il territorio e particolarmente collegate con la questione in discussione.

Dopo un'accurata mappatura delle realtà sociali presenti nell'area e nella città, tali attori chiave possono con facilità essere contattati direttamente, tramite le associazioni di categoria o gli ordini professionali, oppure tramite gli albi comunali delle associazioni.

È necessario considerare che esistono spesso attori chiave più determinanti di altri. In certi casi il coinvolgimento, dunque l'adesione al processo, di alcuni attori può essere considerata indispensabile, pena il condizionamento stesso degli obiettivi del processo.

Altri soggetti del territorio interessato dalla questione possono essere sollecitati ad auto-rappresentarsi attraverso i canali di comunicazione più appropriati, così da non essere esclusi dal processo di partecipazione.

Non tutte le realtà sociali sono facilmente raggiungibili. Per alcune categorie non sono sufficienti le comunicazioni più ricorrenti (media, siti web, social network, manifesti, locandine, lettere, e mail). Serve una comunicazione differenziata integrata.

Alcuni soggetti possono essere più facilmente raggiunti attraverso operatori di strada, talvolta qualificati mediatori culturali, visite a domicilio, animazione in luoghi pubblici, telefonate mirate o altri metodi cosiddetti *outreach*¹⁷⁹ che hanno il compito di ridurre la tendenza alla marginalizzazione.

Sollecitare tutte le realtà sociali

In situazioni in cui non esiste un tessuto sociale sedimentato, un nuovo quartiere, un'area attraversata da varie popolazioni piuttosto mobili (*city user*, turisti, giovani, migranti) è necessario un intervento diretto sul campo, il cosiddetto *outreach*. Ci sono diverse esperienze anche in Italia: autobus adibiti a centri d'ascolto, educatori di strada, feste di vicinato, interviste a domicilio, ecc.

Attori forti e attori deboli

Nel linguaggio comune alcuni attori sono considerati forti e altri deboli. Gli attori forti di solito sono le associazioni di rappresentanza economica (imprenditoriale e del lavoro) che dispongono di personale stipendiato, spesso qualificato, formato alla promozione e negoziazione degli interessi di categoria, oppure i rappresentanti di imprese medie o grandi o gruppi proprietari. Gli attori deboli sono le associazioni di volontariato o i comitati spontanei di cittadini, meno dotati di mezzi e con personale non stipendiato, che per recarsi ad incontri o eventi, in orario lavorativo, dovrebbe chiedere particolari permessi. Tuttavia anche tra gli attori deboli ci sono attori più deboli di altri, più o meno organizzati. Essi però sono spesso in grado, su certe singole questioni, di trasmettere posizioni diffuse, di rappresentare meglio di altri il sentimento o l'opinione di molte persone e anche di mobilitarle per protestare o ostacolare un procedimento amministrativo.

Coniugare questi due tempi della città non è scontato. Un modo è quello di cercare di aiutare con servizi o agevolazioni gli attori deboli a partecipare in orari standard e creare spazi di discussione, protetti, non affollati, ma trasparenti. Gli attori forti, d'altro canto, vanno spesso spronati alla discussione, è necessario farli uscire dalla loro abitudine di parlare direttamente con gli amministratori o i funzionari tecnici, e sollecitarli pubblicamente ad entrare nell'arena della discussione pubblica quando si defilano.

179. L'*outreach* è una metodologia utilizzata nei processi di progettazione partecipata in ambito anglosassone, che Nick Wates, uno dei maggiori esperti inglesi di urbanistica partecipata, definisce "andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che esse vengano da noi".

3. Il Tavolo di negoziazione

Il Tavolo di negoziazione ha essenzialmente due ruoli:

- a) condivisione del percorso partecipativo con gli attori, nei tempi, luoghi e forme indicate nel progetto:
 - a.1) in fase di attivazione - il Tavolo di negoziazione potrebbe anche condividere con le autorità la scelta del progettista e/o curatore del processo, poi condividere il percorso, siglando l'accordo preliminare da allegare al progetto da inviare al Tecnico di garanzia;
 - a.2) in fase di avvio/condivisione del percorso già strutturato, chiedendo modifiche ai tempi, luoghi, strumenti di discussione, modalità di formazione di un eventuale comitato di pilotaggio, modalità di selezione dei partecipanti alle discussioni per diverse categorie e criteri;
 - a.3) il Tavolo di negoziazione – sia in attivazione che in avvio – deve essere coinvolto per la definizione delle modalità di costituzione di un eventuale Comitato di pilotaggio. Il Tavolo di negoziazione deve condividere le modalità di reclutamento e scelta dei membri, e i membri del Tavolo devono indicare propri delegati come candidati.
- b) elaborazione del tema in discussione ed emersione dei diversi punti di vista (posizioni) aggregati sulla questione e dei nodi conflittuali (posizioni contrastanti):
 - b.1) in fase di attivazione, un Tavolo di negoziazione potrebbe già fornire una prima ricognizione della questione da affrontare e le posizioni principali in merito.
 - b.2) in fase di svolgimento – una volta condiviso il percorso, i membri del Tavolo di negoziazione possono discutere la preparazione di eventi con strumenti partecipativi/deliberativi, facendo emergere i nodi conflittuali sulla questione;

Nel Tavolo di negoziazione (art.13, comma 1. lettera c), ai fini della condivisione del percorso, gli attori potranno chiedere modifiche al percorso già progettato.

4. Il Comitato di Pilotaggio

Il Comitato di pilotaggio (CdP) è un gruppo di discussione formato da delegati degli attori con il compito di seguire il processo dal punto di vista metodologico. Sorveglia il rispetto del programma stabilito, delle regole, dello stile imparziale dei conduttori delle discussioni e la congruenza degli atti e delle comunicazioni degli enti responsabili rispetto agli esiti del processo. In caso di anomalie e obiezioni, deve tenere i rapporti con il Tecnico di garanzia. Si suggerisce che i membri del Comitato di pilotaggio siano persone con una certa conoscenza delle pratiche di discussione pubblica, anche se formate in vari campi e non necessariamente impegnate in campo professionale. Si suggerisce che siano persone interessate alla filosofia e alle metodologie della partecipazione, almeno attraverso la lettura della documentazione messa a disposizione dal Tecnico di garanzia.

5. Svolgimento del processo

Una volta condiviso il percorso - si può entrare maggiormente nel merito della questione da affrontare.

Un processo partecipativo si sviluppa - per quello che riguarda le idee - come un imbuto. Inizialmente entrano molte idee tendenzialmente vaghe, molte posizioni, molte opinioni, molti scenari, e alla fine ne devono uscire poche, chiare e concise.

Un processo partecipativo può assumere varie forme di percorso e strumenti di *Democrazia Diretta, Deliberativa, Partecipativa* (DDDP), purché tali strumenti siano inseriti in un percorso coerente che conduca ad un esito chiaro e sufficientemente rappresentativo.

Strumenti DDDP

Gli strumenti DDDP possono essere di vario tipo. Possiamo qui elencare alcuni degli strumenti censiti che, ricordiamo, sono sempre modificabili, adattabili e ibridabili tra loro. Quelli del gruppo 1 sono maggiormente indicati per la fase di apertura, mentre quelli del gruppo 2 e 3 sono maggiormente indicati per la fase di apertura-chiusura.

Gruppo 1 - Strumenti qualitativi (o di democrazia deliberativa)

- Sondaggio deliberativo;
- Consensus Conference;
- Future panel – Future workshop;
- Giuria dei cittadini;
- Débat public;
- Open Space Technology (OST);
- Focus group - Gruppo di discussione - Brainstorming;
- World Café – Café Seminar;
- Citizens' Review;
- EASW – European Awareness Scenario Workshop;
- Participatory Scenario Building Workshop;
- Camminate di quartiere;
- Laboratori di discussione/progettazione urbanistica partecipata (Planning for Real).

Gruppo 2 - Strumenti quantitativi (o di democrazia diretta)

- Referendum (in generale, come regolato da statuti);
- Referendum deliberativo (referendum personalizzato, anche su base territoriale).

Gruppo 3 - Strumenti quali-quantitativi (o di democrazia partecipativa/deliberativa)

- Assemblea dei Cittadini (Citizens' Assembly o Citizens' Hearing);
- Sondaggi;
- Votazioni online;
- Voting Conference;
- Bilancio Partecipativo;
- Electronic Town Meeting.

Segnaliamo inoltre che molti strumenti di ricerca scientifica possono essere svolti in forme partecipative ed essere considerati strumenti DDDP:

- Strumenti di Ricerca Scientifica Partecipativa per Valutazioni di Sostenibilità:
 - Valutazione del Ciclo di Vita (Life Cycle Assessment - LCA);
 - Analisi Costi Benefici (Cost-Benefit Analysis – CBA);
 - Stima di Impatto Sociale (Social Impact Appraisal – SIA);
- Strumenti di valutazione d'impatto ambientale partecipativa;
- Strumenti di indagine epidemiologica partecipativa.

Raccomandazioni per lo svolgimento del processo partecipativo

A. Come scegliere i partecipanti ad un DDDP

Vi sono diversi approcci per il reclutamento dei partecipanti ad un DDDP, ma sempre, in ogni caso, qualsiasi sia l'approccio scelto e i criteri utilizzati per selezionare eventuali categorie, le persone partecipano ad un DDDP a titolo personale, individuale.

a.1 Approccio della "porta aperta"

L'approccio della "porta aperta" prevede una campagna di informazione, nella quale vengono indicati gli appuntamenti degli incontri a cui tutti gli interessati possono partecipare. Tale approccio può essere 'ridotto' con l'applicazione di alcuni criteri selettivi all'ingresso (p.e. solo i giovani di età compresa tra...; solo i titolari di impresa; solo i membri di associazioni di volontariato; i residenti del quartiere X, ecc.).

Ovviamente anche i luoghi e gli orari di appuntamento condizionano i profili dei partecipanti.

a.2 Approccio "a campione"

L'approccio a campione – anche se più costoso - viene adottato per evitare le distorsioni che può produrre l'approccio precedente, cioè la tendenza a polarizzare la discussione solo tra interessati, o ancor peggio a scoraggiare la partecipazione delle posizioni minoritarie.

Il campione dunque vuole proporsi, oltre che come un metodo più rappresentativo, anche come un metodo che consente una discussione migliore, più ricca di punti di vista ed equilibrata.

Le tecniche di campionamento sono:

a.2.1 Campione casuale semplice o stratificato

Questa tecnica di campionamento è quella comunemente utilizzata dai sondaggi d'opinione. Tuttavia per ogni contesto e oggetto di discussione saranno adottati criteri specifici. Per un campione casuale semplice serve un campione numericamente molto ampio di soggetti. In genere si riduce il numero dei soggetti e si adotta un campione stratificato. Le variabili sulle quali si stratifica, sono in genere le variabili di età, sesso, professione e luogo di residenza.

Il reclutamento del campione avviene di solito per chiamata telefonica, attraverso gli elenchi degli abbonati alla rete fissa. Tale metodo è sempre più problematico e foriero di critiche (si stanno diffondendo le residenze senza abbonamento telefonico fisso) soprattutto quando sono necessari accorgimenti e correzioni per ottenere una rappresentazione più diversificata.

a.2.2 Campione casuale con correzioni

Per ampliare la diversità di posizioni e punti di vista, e soprattutto per dare spazio alle minoranze o a soggetti a debole rappresentazione, è necessario, in base al contesto e all'oggetto in discussione, prevedere quote di soggetti con caratteristiche particolari (diversità di età, di genere e orientamento sessuale, di cultura e lingua e professione, diversità di abilità).

a.2.3 Campione selezionato dagli attori

Si può richiedere agli attori la disponibilità a farsi loro stessi reclutatori di una certa quota del campione. Si possono fissare criteri di selezione, che possono prevedere l'area di residenza, l'età, il genere, ma anche il grado di affiliazione

al network dell'attore (p.e. dirigenti, militanti, simpatizzanti, contatti non affiliati). Per ogni attore si possono fissare delle quote uguali o rappresentative della realtà territoriale (p.e. se gli attori sono partiti politici, è più opportuno che ad ogni partito sia assegnato una quota di contatti pari alla propria rappresentatività territoriale desunta dalle elezioni più recenti).

a.2.4 Campione arbitrario diretto e indiretto

Si possono individuare dei comitati formati da persone che godono della fiducia diffusa nella comunità e in tutti gli attori (p.e. comitati di saggi, comitati di esperti). Direttamente, questi comitati potranno individuare e invitare attraverso i propri contatti o altri metodi i membri del campione, oppure, indirettamente, si può aprire una campagna informativa con invito a proporre candidature e tali comitati avranno l'incarico di selezionare, in base a determinati criteri, i membri del campione.

Tutte queste modalità di campionamento possono essere ibridate tra loro.

6. Chiusura del processo

Con la comunicazione del DocPP all'Ente responsabile, rimane a cura del responsabile del processo, del Tavolo di negoziazione, ma soprattutto dell'eventuale Comitato di pilotaggio, l'aggiornamento sul seguito e l'impatto che il DocPP ottiene nel procedimento amministrativo collegato al processo.

7. Comunicazione del processo

Per comunicazione del processo si intende la gestione dei media e dei messaggi che accompagnano un processo partecipativo. Essa può essere inquadrata in due fondamentali componenti: la componente statica e quella dinamica.

7.1 La componente statica della comunicazione del processo

La componente statica comprende tutta la documentazione formale prodotta ed elaborata nel corso del processo, dalla certificazione del progetto fino alle relazioni richieste dal Tecnico di Garanzia.

Attraverso lo strumento delle pagine web è possibile facilmente fornire un accesso completo almeno alle seguenti informazioni:

- Titolo del progetto;
- Ente responsabile e staff del progetto;
- Documentazione del progetto così come certificato, completo delle integrazioni;
- Documentazione amministrativa relativa al progetto;
- Verbali degli incontri del Tavolo di Negoziazione e dell'eventuale Comitato di Pilotaggio;
- Verbali descrittivi e sintetici ed eventuali reportage audiovisivi degli eventi DDDP;
- Il Documento di Proposta Partecipata;
- Relazioni da fornire al Tecnico di garanzia: relazione intermedia e relazione finale;
- Altri documenti richiesti dal Tecnico di garanzia.

Le pagine web dovrebbero essere facilmente accessibili:

- direttamente: attraverso banner o link posizionati in evidenza sulle *home page* del sito dell'ente responsabile e di eventuali enti aderenti e/o attori;

- indirettamente: attraverso percorsi costituiti da banner o link ben evidenti che accedono a pagine tematiche dedicate alla partecipazione pubblica, posizionati in evidenza sulla *home page* del sito dell'ente responsabile e di eventuali enti aderenti e/o attori.

7.2 La componente dinamica della comunicazione del processo

La componente dinamica comprende tutte quelle comunicazioni che il processo attiva con il territorio, che preparano e organizzano gli eventi, che recepiscono quello che gli eventi non riescono a cogliere, li arricchiscono di sfumature, conoscenze e informalità.

Gli stessi strumenti DDDP, l'*outreach*, i sopralluoghi, le passeggiate di quartiere, gli animatori di strada e gli approcci etnografici sono già parte importante di questa componente, quando vengono impiegati. Qui ci limitiamo alla comunicazione dinamica attraverso i media web e i cosiddetti tradizionali.

7.2.1 Il web

La componente dinamica di un sito web è costituita dalle comunicazioni in uscita e da quelle in entrata. Per le comunicazioni in uscita si tratta di fornire le seguenti indispensabili informazioni:

- la mappa del percorso partecipativo al momento attuale (deve essere sintetica, il più possibile schematizzata, certamente più gradevole quando è disegnata da bravi illustratori);
- le date e i luoghi e le informazioni (chi parteciperà, chi può partecipare, eventuali documenti da leggere) sugli eventi in programma (devono essere fornite con un adeguato anticipo, in base al caso);
- le news sugli eventi appena trascorsi, con brevi comunicati essenziali, corredati da alcuni dati (numero partecipanti, temi discussi, risultati/considerazioni emerse, eventuali cambiamenti al percorso). Possono essere corredate anche da brevi reportage fotografici o audiovisivi;
- le news dovrebbero dare notizia e incorporare i link alla documentazione statica (vedi 7.1) tutte le volte che viene prodotta e archiviata nelle pagine statiche.

Le comunicazioni in entrata sono costituite dalle interazioni con il territorio sia localizzato che extra localizzato. Gli strumenti principali sono:

- e-mail e mailing-list;
- web/tele-conferenza;
- Social media:
 - Blog;
 - Commenti ai post;
 - Vari tipi di *feedback* rapidi (mi piace, voto);
 - Sondaggi;
 - Forum.

Possono essere sviluppati interessanti impieghi di social media o teleconferenza in situazioni di compresenza (p.e. assemblee dei cittadini, *voting conference*, *town meeting*), al fine di allargare anche al pubblico online la fruizione di una discussione ed eventualmente la votazione di una mozione.

7.2.2 I media tradizionali

La componente dinamica nei media tradizionali è costituita da svariati canali anch'essi non meno costosi e problematici di quelli web. Tuttavia tali canali, per loro natura, sono tendenzialmente attraversati da messaggi in uscita. I messaggi in entrata necessiterebbero di integrazioni e accorgimenti a questi media che rimanderebbero agli strumenti DDDP (sondaggi, questionari, interviste, etc.).

Gli strumenti principali sono:

- Trasmissioni televisive (spot, servizi giornalistici, dibattiti in studio);
- Trasmissioni radiofoniche;
- Stampa quotidiana (spazi pubblicitari, comunicati stampa, lettere, articoli, interviste);
- Volantini e affissioni pubbliche (brochure, pieghevoli, locandine, manifesti);
- Audio diffusioni pubbliche (altoparlanti statici o mobili);
- Proiezioni fotografiche o cinematografiche (*indoor* o *outdoor*);
- Campagne telefoniche e postali;
- Campagne porta a porta;
- Banchetti di strada e strilloni.

3. Alcune esperienze significative sviluppate in Italia¹⁸⁰

3.1 Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento

“La mentalità dei vercellesi è questa: quando c'è una domenica ecologica, i cittadini pensano “c'è il blocco delle auto, da dove posso passare?”. Non pensano “come posso muovermi con altri mezzi?” (Serena, 10 marzo 2007).

“Non perdiamo tempo a parlare delle domeniche ecologiche, i dati ci hanno dimostrato che questo genere di provvedimenti non serve a ridurre l'inquinamento.” (Giorgio, 10 marzo 2007).

“Qualsiasi provvedimento decideremo di proporre, bisogna poi verificarne l'impatto sulla qualità dell'aria.” (Giuseppe, 10 marzo 2007).

* * *

Queste considerazioni non provengono dalla sala del consiglio comunale né da una riunione di giunta. Sono opinioni di cittadini comuni, più precisamente, di cittadini estratti a sorte. Siamo a Vercelli, nel bel mezzo del dibattito di una giuria di cittadini. È un esperimento, ma si svolge nella vita reale e coinvolge 18 cittadini nella definizione di alcune decisioni pubbliche. I cittadini sono chiamati giurati

180. Tratte da *“Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia”*, a cura di Luigi Bobbio, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino Editore, Roma, 2007.

perché devono emettere una sorta di verdetto: una proposta di provvedimenti da attuare a Vercelli per ridurre l'inquinamento prodotto dal traffico.

Nonostante l'idea di organizzare la giuria sia nata in ambito accademico - il soggetto promotore è un gruppo di professori e ricercatori delle Università di Torino e del Piemonte Orientale - la costituzione di un comitato promotore per la fase di progettazione garantisce da subito il coinvolgimento attivo degli attori istituzionali e delle associazioni vercellesi attive sui temi del traffico. Gli assessori competenti di Comune e Provincia, i tecnici dell'Amministrazione e dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente (Arpa), le Associazioni di commercianti e di ambientalisti e l'Automobil Club cominciano così a riunirsi periodicamente con il gruppo di ricercatori fin dal novembre del 2006, per impostare insieme la struttura dell'evento.

È un compito tutt'altro che semplice. Come vedremo, ogni scelta lascerà dietro di sé idee inesplorate, punti di vista trascurati, soluzioni mancate.

I cittadini giurati

Far prendere a qualche decina di cittadini una decisione su una questione così complessa e controversa è un bel problema. Di legittimità innanzi tutto (18 cittadini non sono 18 consiglieri eletti), ma anche di manipolazione (il tipo di cittadini partecipanti può influire sull'esito del processo decisionale). La selezione dei giurati è quindi una fase molto delicata e il comitato deve scegliere quali criteri adottare.

Tutti i componenti convengono che la giuria debba essere eterogenea per sesso, età, luogo di residenza e titolo di studio. Ma oltre alle caratteristiche sociografiche, altri criteri possono rivelarsi dirimenti.

Per esempio, sarebbe un bell'impiccio scoprire che la giuria è formata in prevalenza da persone che per spostarsi usano la bicicletta, quando a Vercelli almeno 6 abitanti su dieci circolano in auto. È poi scontato che un commerciante percepisca bisogni e problemi legati al traffico in modo diverso rispetto a una casalinga, un insegnante o un pensionato.

Inoltre, una giuria che mette al centro del dibattito il tema della mobilità urbana non dovrebbe trascurare il punto di vista delle persone diversamente abili.

Per evitare troppe distorsioni all'interno del gruppo, il comitato è però costretto ad escludere alcuni criteri. Dopo una lunga discussione, si decide di privilegiare le variabili sociografiche (sesso, età, luogo di residenza) più il titolo di studio e la professione. Il reclutamento dei giurati è affidato alla società di sondaggi Tns Abacus di Milano.

Qualche settimana prima dell'evento, previsto per due sabati consecutivi di marzo, la società comunica al comitato i nominativi e le caratteristiche dei giurati selezionati. Il gruppo è eterogeneo, a parte una leggera sotto-rappresentazione delle donne.

Le misure antismog

“Quello che stiamo organizzando è un esperimento che, se ben progettato, può diventare anche uno strumento, utile all'amministrazione come spunto per indirizzare le proprie scelte.” (Luigi Bulsei, Università del Piemonte Orientale, 14 dicembre 2006).

Il passaggio da esperimento a strumento non è scontato e dipende dalla struttura e dagli esiti del processo. La preoccupazione legittima degli assessori è che i cittadini finiscano per presentare all'autorità politica una serie di rimostranze sulle inadempienze dell'amministrazione e una sfilza di richieste di intervento pubblico inattuabili.

Che cosa fare per scongiurare questo rischio, peraltro non privo di fondamento? Dopo varie ipotesi - dall'idea di impostare il tema in termini di voci di spesa pubblica e di entrate, alla proposta di sottoporre ai giurati un unico provvedimento sul quale chiedere assenso o rifiuto - il comitato opta per lasciare ai giurati un ampio margine di scelta, con l'obbligo però di un'equa distribuzione di impegni e sacrifici fra amministrazione e cittadini. Grazie alle competenze dei tecnici del Comune e della Provincia, vengono elaborati due elenchi di misure antismog suddivise per centri di costo: da un lato i provvedimenti che gravano prevalentemente sulle casse dell'ente pubblico; dall'altro quelli che comportano un maggior sacrificio da parte del cittadino

Le misure antismog

COSA SONO DISPOSTO A FARE IO CITTADINO?
Pago solo quando inquinò
Dò un contributo (fisso o variabile) al Comune se circolo con un veicolo più inquinante.
Rinuncio al mezzo inquinante
Circolo con mezzi alternativi (trasporto pubblico, bici, auto in condivisione con altri).

>>>

>>>

Car Sharing – Bike Sharing: possibilità di noleggiare dall'amministrazione comunale o da aziende specializzate auto o biciclette da utilizzare all'interno della città.

Car Pooling – Bike Pooling: condivisione dell'auto o della bici privata da parte di più persone per percorrere il medesimo tragitto.

Investo per non inquinare

Circolo con un veicolo ecologico (meno inquinante).

DOVE PUO' INVESTIRE L'AMMINISTRAZIONE

Trasporto Pubblico

Incremento del parco circolante di autobus.

Installazione sui bus obsoleti di filtri anti particolato per la riduzione delle emissioni di polveri.
Parcheggi di interscambio con navette frequenti.

Sistemi telematici di trasporto. Trasporto pubblico collettivo a chiamata: formule di mobilità organizzate tramite un punto informatico.

NUOVE MODALITA' DI TRASPORTO PRIVATO

Creazione di percorsi protetti e riservati alle diverse modalità di trasporto (veicoli privati, trasporto pubblico, bici, piedi).

Bonus per l'utilizzo di *car sharing* e *car pooling*.

Servizio pubblico di noleggio biciclette in vari punti della città.

Piani spostamento casa-lavoro.

INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE DEI CITTADINI

Iniziative di sensibilizzazione e dimostrazione gratuita di mobilità alternative.

Domeniche ecologiche e altre azioni di sensibilizzazione all'uso di modalità di spostamento maggiormente sostenibili.

TRASPORTO VEICOLARE PULITO

Bonus per l'acquisto di veicoli ecologici (Euro 4, metano, Gpl).

Esperti e testimoni

Sabato 3 marzo 2007, i 18 cittadini vercellesi prescelti si presentano nella sede della Provincia. Sanno già che li aspetta una giornata fitta di appuntamenti. Prima un esperto dell'Arpa, poi un epidemiologo, un fisico degli inquinanti e un dirigente dell'Automobil Club, poi ancora il vicepresidente dell'Associazione dei commercianti, un'urbanista di Italia Nostra e per finire il *mobility manager* del Comune. Prima di assumersi la responsabilità di prendere una decisione che riguarderà tutta la cittadinanza, devono raccogliere tante informazioni. Per questo non basta il fascicolo informativo che il comitato promotore ha accuratamente

confezionato e spedito a ciascuno di loro due settimane prima. Dieci pagine non sono sufficienti per colmare lacune, fugare dubbi, soddisfare curiosità.

Così eccoci in una sala riunioni, molto informale: 20 sedie in cerchio, un proiettore sulla parete e tanti cartelloni appesi agli armadi. I giurati non si conoscono di persona, ma Vercelli è una cittadina di neanche 45.000 abitanti e bastano pochi minuti per sciogliere il ghiaccio.

Nessuno di loro, però, è esperto di inquinamento o di traffico ed è con un certo smarrimento, ma anche con un po' di curiosità, che cominciano a confrontarsi sull'argomento. Si scambiano opinioni, ma soprattutto sollevano perplessità e incertezze. È per dare loro delle risposte che esperti e testimoni - mantenendo il gergo tipico del foro, in una giuria di cittadini un *testimone* è un portavoce di interessi di parte - sono mano a mano invitati a portare le loro conoscenze nel gruppo e a condividerle con i giurati. Alcuni dubbi sono chiariti, altri probabilmente no.

Dal dibattito alle raccomandazioni finali.

La giornata di sabato 10 marzo è quella decisiva e si prospetta molto faticosa. Bisogna discutere e poi ancora discutere, ma soprattutto produrre un risultato. Il risultato più incisivo sarebbe fornire ai due assessori un documento di raccomandazioni altamente condiviso, ma tutto dipenderà dai giurati. In verità non proprio, o meglio, non solo. I giurati infatti sono assistiti nel loro compito. Non da un giudice imparziale né da un avvocato di parte, ma da una figura per certi versi enigmatica: il facilitatore.

Il facilitatore si presenta ai giurati all'inizio del primo sabato e si congeda da loro al termine del secondo. Il suo lavoro è però cominciato da mesi, assistendo alle riunioni del comitato promotore e all'intera fase di progettazione dell'esperimento. Potremmo tentare di elencare i requisiti di questa strana professione, ma uno slogan rende forse più di tante parole: un bravo facilitatore non usa ricette, è un capace improvvisatore. E a pensarci bene, tanti mestieri seguono un percorso professionale simile, dal cuoco al musicista jazz. Se è riduttivo dire che un cuoco unisce ingredienti per preparare pietanze, dire che il facilitatore è colui che dà la parola, che fa esprimere chi tende a stare in disparte e a limitare chi per natura dominerebbe la scena, non basta. Un facilitatore guida la discussione verso un obiettivo prestabilito, con tutti i vantaggi e le problematiche che questo ruolo comporta in termini di imparzialità, coerenza e legittimità del processo.

A Vercelli, il facilitatore ha un mandato ben preciso: tentare di far convergere i giurati verso raccomandazioni condivise, senza ricorrere al voto e tuttavia senza sedare i contrasti o mettere a tacere le posizioni minoritarie. Al termine di una lunga

giornata, le raccomandazioni (vedi tabella sotto: gli esiti) che Elena, una dei giurati, legge davanti agli assessori hanno imprecisioni e lacune, ma sono concrete e condivise. Senza dubbio, tutto ciò è anche colpa e merito del facilitatore. Ma come? Com'è che si passa dalle posizioni individuali alla decisione collettiva? Il giorno della discussione, c'è in effetti un momento cruciale. Il facilitatore invita i giurati ad esprimere le loro preferenze sulle misure antismog formulate dal comitato. Fra quelle che pesano prevalentemente sull'amministrazione, c'è chi preferisce il potenziamento del trasporto pubblico, chi gli investimenti nella comunicazione ed educazione ambientale, chi la costruzione di parcheggi di interscambio.

Fra i provvedimenti che gravano sul cittadino, alcuni privilegiano la conversione o sostituzione dei veicoli più inquinanti, altri la chiusura di alcune zone della città al traffico. C'è però qualche giurato che non riesce ad esprimersi in termini di singolo provvedimento. Claudio, in particolare, preferisce esprimersi in questi termini: *“io vorrei che in città ci fosse un piano complessivo per cambiare le modalità della nostra mobilità.”*

Gli Esiti

OSSERVAZIONI GENERALI
L'inquinamento da traffico è un problema reale, ma la cittadinanza non è abbastanza consapevole di tale rilevanza.
Il problema va affrontato adottando misure diverse integrate fra loro.
Le misure adottate dovrebbero essere valutate in base alla loro efficacia e i risultati comunicati ai cittadini.
RACCOMANDAZIONI
Predisporre un sistema di informazioni ai cittadini su diverse fonti inquinanti, livelli di inquinamento, servizi attivi, effetti sulla salute dell'inquinamento atmosferico.
Coinvolgere le scuole in percorsi di educazione ambientale e realizzare iniziative di sensibilizzazione (domeniche ecologiche, pedalate ecologiche, ecc.).
Realizzare parcheggi di interscambio alle porte della città, dai quali partano mezzi alternativi (bici, autobus, servizi di <i>car sharing</i> , ecc.) che si colleghino con la cerchia dei viali.
Trasformare l'area della cerchia dei viali in zona a traffico limitato (Ztl), aperta in alcune ridotte fasce orarie, e creare un sistema di navette che circolino con frequenza elevata (5-10 min.).
Predisporre varchi elettronici per l'accesso alla Ztl, controlli ai permessi di accesso, un sistema informatizzato per la richiesta dei permessi.
Trasformare l'attuale Ztl centrale in zona pedonale.
Costruire piste ciclabili all'interno della Ztl e dell'area pedonale.
Le misure proposte funzionano solo se vengono realizzate insieme.

È da questa espressione un po' vaga ma innovativa che il facilitatore decide di partire, mettendola sul tavolo della discussione.

Effettivamente, i giurati lasciano da parte le singole misure e cominciano a pensare e discutere di un piano complessivo della mobilità.

L'espressione usata da Claudio ha davvero in sé qualcosa di stimolante, ma quante altre idee interessanti il facilitatore lascia cadere nel vuoto durante la giornata? Ad un certo punto, Rosetta propone di introdurre una tassa annuale pro-capite di 50 euro per concedere a tutti l'uso gratuito dei mezzi pubblici, ma il facilitatore non è colpito dall'idea di Rosetta come lo è stato da quella di Claudio e gli altri giurati sono troppo intenti a discutere i confini di un'ipotetica zona a traffico limitato per accorgersi dell'occasione mancata. Come anticipavamo all'inizio, qualche strada nuova si imbecca, qualche altra rimane inesplorata.

I tecnici e gli esperti.

"Io ho sentito cosa ha detto la dirigente dell'Arpa sull'inquinamento, ma c'è qualcosa che non mi convince. I dati che ci hanno mostrato dicono che il 60% circa delle particelle sottili è prodotto dai veicoli a motore e dal traffico e che solo il 15% è attribuibile alle industrie. Ma questi dati come sono stati calcolati? Sono attendibili? Cosa fa l'Arpa, va a misurare alla fonte quanto emettono le ciminiere o si basa su dichiarazioni delle industrie stesse?" (Mattia, 10 marzo 2007).

È sabato 10 marzo, siamo a metà mattinata. È il giorno dedicato alla discussione e la dirigente dell'Arpa, come da programma, non è presente, quindi non può rispondere. Purtroppo nessuno dei giurati sa cosa dire a Mattia, ma anche Riccardo e Serena confermano di avere le sue stesse perplessità. Effettivamente, nessuno ha spiegato loro come vengono calcolati i dati sulle fonti degli inquinanti. Meno che mai può rispondere il facilitatore, che non è un esperto dell'argomento.

Per fortuna, tutto ciò era stato previsto. Un po' in disparte è seduta la consulente ambientale della Provincia, una giovane fisica che per anni ha studiato l'inquinamento atmosferico e che ha le conoscenze necessarie per rispondere. È molto schietta e dice a Mattia quello che sa:

"I dati sulle industrie possono non essere attendibili perché sono fondati su autodichiarazioni. I funzionari dell'Arpa devono poi effettuare dei controlli, ma a volte non li fanno. È difficile applicare leggi molto restrittive alle industrie, perché minacciano di delocalizzare la produzione in paesi con legislazione ambientale più permissiva. Comunque, a Vercelli di industrie ce ne sono solo due ed è molto improbabile che l'inquinamento sia imputabile a loro, quando nella città circolano 110.000 auto ogni giorno feriale." (Paola Carello, consulente ambientale Provincia di Vercelli, 10 marzo 2007).

Mattia non è soddisfatto, sviscera il problema, insinua nel dibattito il dubbio che in fondo, se non se ne conoscono a fondo le cause, non serve a nulla cercare di affrontarlo. Il facilitatore prende di petto Mattia, gli dice che non può distruggere il dibattito, che se davvero crede che quello che sta facendo la giuria non serva a nulla, deve alzarsi e andarsene. Poi ricorre nuovamente alla consulente, le chiede di spiegare meglio, di far capire a tutti perché e quanto è grave la situazione e lei sfodera nuovi dati, tabelle, immagini da satellite. I giurati ora sono davvero convinti, anche se Mattia rimane comunque un po' deluso. Forse non si aspettava che la realtà fosse così complessa.

Uno strumento

Sono le 17:30 di sabato 10 marzo. L'assessore comunale Antonio Prencipe si siede in mezzo ai giurati e comincia a parlare. È molto soddisfatto del lavoro e delle proposte finali formulate dalla giuria. È una promessa quella che fa davanti a tutti: terrà seriamente conto delle raccomandazioni. Anche perché, sostiene, sono proprio in linea con quello che ha in mente di fare nei prossimi anni. Qualche giurato è perplesso da quest'ultima affermazione, qualche altro annuisce. Al momento, ancora nulla si è mosso in questa direzione, ma i tempi della politica sono inevitabilmente più lunghi.

I giurati si alzano, finalmente il loro compito è concluso. È stato faticoso, ma interessante e anche divertente. Mattia è serio, è convinto che le misure presentate non siano abbastanza radicali e nello stesso tempo che la mentalità dei vercellesi sia impossibile da cambiare. Però si avvicina al facilitatore, lo ringrazia per averlo spronato, per non averlo zittito. E conclude dicendo che tutto questo in fondo gli è piaciuto e gli è servito, “per capire e per riflettere”.

3.2 Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica

“Sondaggi informati: esordio italiano con la Regione Lazio”: siamo a Roma, nei primi giorni di dicembre 2006, e questo è il titolo che campeggiava sui manifesti pubblicitari di presentazione dell'esperienza che stiamo per raccontare. Il sondaggio informato e partecipato che si è tenuto a Roma è stato il primo ad essere realizzato in Italia: ha utilizzato il metodo del *Deliberative Polling* ideato da James Fishkin dell'Università di Stanford e consolidato da importanti esperienze decennali in realtà diverse (dalle presidenziali americane ai referendum europei, fino alle politiche di amministrazione locali e temi controversi di rilevanza nazionale). I cittadini che vi hanno preso parte hanno discusso per un'intera giornata di alcuni fra i temi più caldi dell'agenda politica regionale.

La sperimentazione è dovuta all'iniziativa forte della leadership politica: quella del presidente della Regione Lazio, Piero Marrazzo e dell'assessore al bilancio, alla programmazione economico-finanziaria e alla partecipazione Luigi Nieri, che ha beneficiato, per la sua realizzazione, della collaborazione della rivista Reset, diretta da Giancarlo Bosetti e dell'Istituto per gli studi sull'opinione pubblica (Ispo). Ma come è nata l'idea? E cosa è successo di interessante? Lo abbiamo chiesto a due protagonisti che da vicino hanno seguito tutta l'iniziativa: il collaboratore di Luigi Nieri per tutte le questioni riguardanti la partecipazione in Regione Lazio Mauro Riccardi, e il referente di Reset Mauro Buonocore che ci hanno raccontato molti dettagli significativi, che ripercorreremo insieme.

Il sondaggio informato: perché no? Piero Marrazzo e Luigi Nieri sono entrambi convinti che la partecipazione dei cittadini nella elaborazione delle scelte economiche e finanziarie sia un fattore decisivo per migliorare il processo decisionale e scelgono di coinvolgere attivamente i cittadini per la definizione di scelte strategiche di spesa e investimento.

In realtà, la Regione Lazio, nel corso del 2006, ha già realizzato un percorso di partecipazione strutturato in incontri allargati su tutto il territorio regionale dove le proposte di programmazione economico - finanziaria regionale sono state presentate e discusse non solo con gli amministratori locali, ma con tutti gli interessati al tema.

I processi messi in campo, tuttavia, finivano per coinvolgere sempre le associazioni, i cittadini singoli storicamente più informati e attivi, coloro cioè che solitamente già partecipano.

Da qui l'idea di sperimentare un modo ancora diverso e innovativo per discutere e confrontarsi su questioni concrete e il sondaggio informato, conosciuto grazie al contributo di Reset, è sembrato potesse soddisfare proprio l'esigenza di allargare e diversificare, attraverso la selezione casuale del campione, la platea di cittadini che partecipano.

Inoltre, intorno alla questione delle decisioni di bilancio e al nodo critico della spesa sanitaria regionale, molto alta e fuori controllo, era necessario trovare qualcosa di diverso da fare anche per sensibilizzare l'opinione pubblica su alcuni aspetti in gioco. E così è stato possibile organizzare questa nuova esperienza, grazie anche al prezioso contributo di alcuni sponsor.

In sintesi, la Regione Lazio ha raccolto l'opinione dei cittadini selezionati dal sondaggio iniziale, riguardo determinati argomenti e successivamente, al termine di un articolato processo dialogico che ripercorreremo tra poco, ha nuovamente proposto gli stessi quesiti osservando alcune variazioni nelle preferenze espresse. Ma

come vedremo, il punto interessante non è tanto, o non soltanto, l'aspetto del mutamento di opinione, c'è dell'altro. Ma procediamo per gradi. A cosa hanno partecipato di preciso i cittadini del Lazio? E come?

La Tabella che segue aiuta nel fissare alcune informazioni iniziali riguardo la realizzazione del sondaggio.

Il sondaggio

INFORMAZIONI DI SINTESI
Soggetto realizzatore: Ispo srl (su incarico della Regione Lazio).
Tipo e oggetto del sondaggio: sondaggio di opinione a livello regionale.
Metodo di raccolta delle informazioni: Cati (<i>Computer assisted telephone interview</i>) Universo di riferimento: popolazione laziale dai 18 anni in su (4.400.000 individui circa).
Campione: rappresentativo della popolazione laziale dai 18 anni in su per genere, età, provincia, ampiezza comune, condizione professionale, titolo di studio.
Estensione territoriale: regionale (Regione Lazio) Consistenza numerica del campione: 2000 casi Elaborazione dati: Spss.
Periodo/date di rilevazione: 1000 casi 16 - 17 novembre 2006; 1000 casi 23 - 25 novembre 2006.

Attraverso il contributo di Ispo si è definito un primo campione della popolazione laziale di duemila persone che sono state raggiunte telefonicamente e intervistate sui temi oggetto del sondaggio. Al termine dell'intervista è stato chiesto a ciascun intervistato di manifestare il proprio interesse a partecipare all'evento nella giornata di domenica 3 dicembre, presso il palazzo della Regione Lazio, a Roma.

In base alle risposte positive raccolte sono stati sorteggiati circa 150 cittadini. Ciascuno di essi ha ricevuto a casa del materiale informativo (predisposto dalla stessa Regione Lazio, in collaborazione con Reset e Ispo) ed è stato richiamato pochi giorni prima della giornata programmata per verificare che si ricordasse dell'iniziativa.

È arrivato il momento: la giornata di domenica 3 dicembre. Quando abbiamo chiesto a Mauro Riccardi e Mauro Buonocore quale sia stato il momento più difficile di tutto il processo, entrambi non hanno avuto esitazioni: è stata la mattina del fatidico giorno. La paura che i cittadini non arrivassero è stata molto forte, così come anche la paura dell'ignoto: la possibilità, insomma, di non riuscire a fronteggiare difficoltà imprevedute e in fondo imprevedibili, visto che si trattava di una prima volta. Nei giorni immediatamente precedenti, i cittadini hanno chiamato in Regione per avere informazioni sulla bontà dell'invito ricevuto, a cui guar-

davano con diffidenza perché non sapevano esattamente di cosa si trattava e questo non faceva che aumentare le incertezze e le ansie dell'ambiente.

Comunque, alla fine il momento è arrivato e intorno alle 9:30 i cittadini si sono presentati nella sede della Regione Lazio, a Roma, dove sono stati accolti e si sono registrati. Questo è stato un momento molto delicato e forse tra i più emozionanti. Gli organizzatori, infatti, che fino alla fine hanno temuto il peggio: "ci chiedevamo cosa avremmo fatto se fossero venuti in pochi", hanno dovuto invece fronteggiare l'arrivo dei molti, purtroppo tutti assieme! Qualche tensione e qualche esitazione organizzativa nel momento iniziale e più delicato, che sicuramente l'esperienza avrebbe consentito di evitare o almeno di risolvere con maggiore spigliatezza, ma niente che alla fine non si sia risolto bene.

Dopo questi primi passi la giornata è entrata nel vivo nell'aula comune dove c'è stata una rapida introduzione collettiva all'evento da parte del personale dell'accoglienza a tutti i partecipanti, che subito dopo sono stati divisi in gruppi da 15, ciascuno con un facilitatore che animava e regolava il dibattito sui temi oggetto del sondaggio. Da questa discussione dovevano emergere un paio di domande condivise dai componenti del gruppo da proporre agli esperti intervenuti nella sessione comune.

La prima delle due sessioni di lavoro ha riguardato il tema della sanità. Alle 10:00 i gruppi si sono raccolti e hanno discusso sul tema, elaborando le domande condivise da sottoporre agli esperti nella successiva assemblea plenaria che è iniziata alle 12:00 (dopo un coffee break) e si è conclusa alle 13:30 per permettere ai gruppi di riunirsi per esprimersi sugli esiti dell'assemblea fino al pranzo delle 14:00.

La seconda sessione invece, nel pomeriggio, era dedicata al tema della finanza etica e degli investimenti della Regione Lazio e ha seguito la stessa articolazione (dalle 15:00 alle 16:30 discussione in gruppi, poi coffee break fino all'inizio della plenaria con gli esperti prevista dalle 17:00 alle 18:30 e poi di nuovo riunione dei gruppi per le riflessioni finali), fino alle 19:00, quando i partecipanti (119 su 122 che hanno preso parte all'evento, ma non fino alla conclusione dell'intera giornata) hanno risposto nuovamente alle domande iniziali, compilando il questionario.

I risultati finali sono stati considerati nella proposta di bilancio formulata dalla Giunta regionale e riassunti in un rapporto di sintesi, allegato allo stesso documento presentato dalla Giunta al Consiglio, per l'approvazione. Ma di che cosa hanno parlato i cittadini fra loro?

Le informazioni: il materiale predisposto e gli esperti

Nel documento informativo inviato ai partecipanti venivano presentati i temi scelti dalla Regione Lazio: sanità e finanza etica. Per quanto riguarda il primo tema, tutte le proposte analizzate attraverso il sondaggio (vedi tabella seguente) hanno ruotato attorno a questa domanda: si possono ridurre le spese e migliorare la sanità?

Sanità

PROPOSTE NEL SONDAGGIO
Diminuzione dei posti letto disponibili negli ospedali.
Riduzione delle liste di attesa attraverso il potenziamento del servizio pubblico.
Obbligo di prescrizione del farmaco generico.

Per quanto riguarda la finanza etica e gli investimenti della Regione, la domanda di fondo per le proposte avanzate era questa: come, in cosa investire i soldi ricavati dall'emissione di *bond* etici regionali? Anche qui, per sintesi, ricorriamo ad una tabella:

Finanza Etica

Ristrutturazione delle scuole.
Risanamento delle risorse idriche.
Miglioramento dei trasporti nel rispetto dell'ambiente.
Potenziamento della raccolta differenziata.

Il documento – ricordiamo, predisposto dagli esperti della Regione, di Reset e Ispo - appare semplice alla lettura. È stata scelta la strada della immediatezza e della semplificazione massima delle informazioni, forse a tratti persino eccessiva, nonostante si considerino alcune componenti importanti del campione (età e livello di istruzione).

Dopo aver letto il documento, i partecipanti avevano la possibilità di saperne di più attraverso il confronto reciproco e soprattutto con gli esperti, che avevano un tempo standard a disposizione per rispondere, scandito da un moderatore che ricordava loro i tempi, stabiliva il turno di parola e invitava gli evasivi a rispondere nel merito. Ma chi erano questi esperti?

Il *panel* degli esperti è stato costruito in maniera un po' diversa nelle due sessioni. Si trattava comunque di esperti sia esterni che interni alla Regione. Durante il

confronto sul tema della sanità, erano presenti entrambe le voci, sia i pro che i contro rispetto alle proposte presentate. Durante la sessione dedicata ai *bond* etici, l'obiettivo del dibattito con gli esperti era differente: i cittadini avrebbero dovuto esprimere una preferenza di investimento in riferimento alle 4 proposte, stilando una classifica di gradimento tra le opzioni presentate. Il dibattito, quindi, in questo secondo caso, è stato finalizzato a realizzare una competizione fra argomenti proposti piuttosto che favorire, come nel caso della sanità, una maggiore completezza delle informazioni trasferite ai cittadini.

Riguardo l'aspetto informativo (documento predisposto e scelta degli esperti), tuttavia, rimane qualche dubbio: il compito di bilanciare le informazioni è stato lasciato prevalentemente allo stesso ente regionale, che non era totalmente neutrale rispetto agli argomenti affrontati. Perché se è vero che da un lato l'autorevolezza istituzionale era marcata, ed il forte impegno politico assunto inizialmente si è tradotto in ascolto reale e concreto dei risultati finali, dall'altro lato può manifestarsi qualche dubbio sulla parzialità degli argomenti offerti e di una non completa esposizione dei punti di vista e delle ragioni offerte ai cittadini.

I partecipanti e il lavoro nei gruppi

Comunque, come abbiamo anticipato nelle battute iniziali di questo racconto, oltre le statistiche del sondaggio di importante c'è altro. C'è il gruppo. Circa 15 persone scelte casualmente, che hanno portato ricchezza e diversità di punti di vista all'interno della discussione. Una discussione, un dibattito spontaneo, aiutato dai facilitatori presenti ad ogni tavolo, con un ruolo molto importante: non dovevano condizionare il contenuto della discussione né commentare il merito degli argomenti e delle ragioni portate dai cittadini impegnati nei lavori del gruppo, ma aiutare il dialogo e la comprensione reciproca, facilitare per quanto possibile la predisposizione all'ascolto attivo e cercare di far parlare tutti, soprattutto i più timidi e restii. Lo stesso J. Fishkin ha curato personalmente la loro formazione, fissando le caratteristiche di un lavoro di gruppo tipico del sondaggio, diverso da quello di altri laboratori di partecipazione.

La qualità della discussione è stata molto alta: le persone selezionate tendono molto spesso ad auto-informarsi e a prepararsi per l'evento, già solo per il fatto di essere stati scelti.

E nel caso che abbiamo raccontato è stato proprio così: le domande proposte stupivano perché approfondivano temi non semplici e perché il livello medio di istruzione dei presenti non era elevato e c'erano molte persone anziane, che tra l'altro erano proprio quelle più partecipi.

E alla fine?

Entrambi gli intervistati, che come visto hanno curato l'organizzazione del sondaggio, concordano nell'esprimere molta soddisfazione per l'evento. Gli stessi cittadini partecipanti, si sono dimostrati particolarmente entusiasti dell'esperimento, basti pensare che il 96% di loro (82% sicuramente sì e 14% probabilmente sì) parteciperebbe ad un nuovo sondaggio informato. Ma non basta, cittadini normalmente disinformati su determinate questioni hanno avuto la possibilità di approfondire alcuni temi importanti e al termine della giornata ne sapevano molto di più. L'85% del campione ha dichiarato infatti di avere un'idea più chiara dei temi affrontati e in effetti le risposte corrette fornite in tema di conoscenza del settore sono aumentate sia nel caso della sanità che nel caso dei *bond* etici (Reset, 2007).

Inoltre, grazie alla maggiore informazione, si è registrato un cambiamento di opinione tra il primo e il secondo sondaggio, come illustrato dalla seguente scheda.

I PRINCIPALI ESITI

Alla domanda, più posti letto o poli-ambulatori sul territorio, l'86% (con un incremento dell'11% rispetto al sondaggio iniziale) si è dichiarato favorevole alla seconda ipotesi, preferendo l'assistenza ambulatoriale al tradizionale ricovero. Il 77%, invece, accetterebbe il taglio ai laboratori privati di analisi per potenziare le strutture pubbliche al fine di abbattere le liste di attesa (con un incremento del 10% rispetto al primo sondaggio).

Il 3 dicembre si è discusso anche di *bond* etico. Se la Regione Lazio emettesse titoli obbligazionari – questa la domanda rivolta al campione – come vorreste che fossero utilizzati i suoi proventi? L'81% sostiene che si dovrebbe potenziare la rete dei trasporti ecocompatibili. Segue la raccolta differenziata individuata come esigenza dal 74% della popolazione laziale per il finanziamento della quale in finanziaria sono stati stanziati 175 mln di euro nel periodo 2007-13.

Gli elementi evidenziati poco sopra sono interessanti, ma a noi preme anche evidenziare un altro aspetto relativo alle discussioni fra i cittadini e fra questi e gli esperti. I partecipanti hanno avuto la possibilità di parlare, di far ascoltare la propria voce, di raccontare quello che pensano e di manifestare i propri dubbi di fronte a qualcuno (altri cittadini, esperti e politici) che era lì, disposto ad ascoltare e a considerare quello che veniva detto. C'è stata la possibilità di confrontarsi, di ascoltare altre ragioni che prima non erano considerate, forse semplicemente perché non conosciute. E attraverso l'ascolto di quelle nuove ragioni, di quegli argomenti, molti hanno cambiato idea e hanno espresso nel questionario finale preferenze diverse rispetto a quelle formulate inizialmente. In altre parole hanno messo in discussione il loro pensiero e le loro certezze, riconoscendo che forse non

erano basate su presupposti corretti e che forse non tenevano conto di tante altre considerazioni possibili e valide.

Probabilmente quelle stesse persone non si incontreranno più tra loro, o forse sì, ma in fondo non è molto importante saperlo. Importante è aver dimostrato che esiste un modo diverso di fare politica e di confrontarsi con i cittadini e che certe sperimentazioni possono essere realizzate con serietà e professionalità, ma senza troppa paura dell'ignoto. Quando molti di quei cittadini sono andati via alcuni di loro si sono scambiati numeri di telefono e hanno preso contatto con gli organizzatori, ringraziando per "essere stati considerati e interpellati dalla Regione" riflettendo sulla possibilità di mettere in moto processi analoghi anche in altri contesti.

Certo, forse riuscire ad ottenere un'attenzione più accorta da parte dei media avrebbe permesso anche ad altri di beneficiare dell'esperienza e non solo ai circa 120 partecipanti diretti dell'iniziativa. Ma anche qui: l'importante è stato sperimentare (con successo) un nuovo modo per costruire la partecipazione, c'è spazio per gli aggiustamenti e per far tesoro dell'esperienza vissuta.

Documentazione:

<http://cdd.stanford.edu/docs/2006/rome-2006.pdf>

<http://www.caffeeuropa.it/demdelib/314nieri.html>

<http://www.caffeeuropa.it/demdelib/314mannheimer.html>

Reset, n. 99, gennaio-febbraio 2007

Report finale elaborato da Ispo (per informazioni: ispo@ispo.it)

3.3 Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite

Al di là della linea ferroviaria Milano-Bologna, che delimita il centro storico di Modena, si erano insediati, sin dalla seconda metà dell'800, stabilimenti industriali tanto numerosi da dar vita a una vera e propria città industriale: officine meccaniche, fonderie, acciaierie ed altro ancora. Questa struttura produttiva ha dato origine anche a saperi tecnici (insegnati e tramandati in scuole come l'Istituto Corni), cui le stesse fabbriche a loro volta attingevano per reclutare personale con le necessarie competenze. Insomma, si era creato un sistema non solo produttivo, ma anche tecnico-culturale, in cui sono nati marchi famosi nel mondo: Maserati, Bugatti e Ferrari (la casa di Enzo Ferrari è proprio lì, anche se la fabbrica si trova poco distante, a Maranello). Negli ultimi decenni gran parte di queste imprese hanno chiuso i battenti e i fabbricati che le ospitavano sono stati demoliti o completamente ristrutturati (come nel caso della Maserati).

Di tutto questo patrimonio edilizio-industriale è rimasto ancora in piedi un fabbricato, quello delle ex Fonderie Riunite, in attività fra il 1938 e il 1983; da allora l'edificio è stato abbandonato a una lenta decadenza. Si tratta di un fabbricato di 12.000 metri quadrati, largo 78 metri e lungo 150, suddivisibile in 6 "corpi": 1) una palazzina a due piani che ospitava gli uffici (80 x 10 metri, alta 9 metri), di cui la facciata rappresenta l'elemento di maggior pregio architettonico; 2 e 3) due corpi laterali (50 x 25 metri ciascuno, alti 7 metri); 4) un cortile interno (60 x 25 metri) ricompreso fra i due corpi laterali, la palazzina e 5) un corpo posteriore (80 x 25 metri, alto 7 metri); 6) un secondo corpo posteriore (80 x 80 metri, alto 7 metri). L'edificio e l'area di circa 40.000 metri quadrati sono di proprietà comunale.

È un edificio di qualche pregio di archeologia industriale (sussiste un obbligo di conservazione per la facciata e la retrostante palazzina), ma è anche un pezzo della storia dell'industrializzazione della città e del Paese, oltre che delle lotte sociali che l'hanno accompagnata.

Qui, in un clima nazionale di forti tensioni sociali, il 9 gennaio 1950 la polizia sparò sui lavoratori in sciopero, uccidendone ben 6 e ferendone almeno 15. Si tratta dunque di un luogo denso di valore simbolico.

Da quando è cessata la produzione, l'edificio è andato incontro a un lento declino, senza trovare una nuova destinazione. Dunque, che farne? Vari progetti, poi lasciati cadere, dalla fine degli anni Ottanta prevedevano di destinare il fabbricato a sede dell'azienda sanitaria locale.

Nel 2006 la Giunta comunale (e in particolare gli Assessorati al bilancio e alla partecipazione, e alla programmazione e gestione del territorio) decide di coinvolgere la città nella decisione, adottando un processo di tipo partecipativo con una valenza che va oltre il caso in questione, ovvero come metodo più generale di governo, come affermato dallo stesso sindaco.

Il coordinamento del processo viene affidato al Politecnico di Milano, e più precisamente a un gruppo coordinato dalla docente Marianella Sclavi (che chiameremo per semplicità la mediatrice), nota per la sua attività di animazione territoriale e gestione dei conflitti urbani, che propone un approccio basato sul confronto creativo e sull'ascolto attivo. Il processo dovrebbe articolarsi in due livelli, cittadino e di quartiere (quest'ultimo peraltro ha avuto una rilevanza limitata). Il costo di 60.000 euro viene coperto dalla Fondazione della Cassa di risparmio di Modena. Il Comune ha messo a disposizione spazi fisici e il proprio sito; due funzionari hanno seguito il processo a metà tempo per 6 mesi.

Il processo

Il 9 gennaio 2007, commemorando gli scontri sociali avvenuti 57 anni prima, il sindaco presenta il progetto partecipativo concernente le ex fonderie. Il processo è articolato in cinque distinte fasi.

La prima fase consiste, in sostanza, in un'azione di *outreach* per far conoscere alla città il processo partecipativo che si sta avviando, i suoi obiettivi, e il metodo impiegato. La mediatrice e i suoi collaboratori effettuano incontri (46) con *opinion leader* ed esponenti di gruppi d'interesse locali. A questo scopo vengono anche reclutati su base volontaria e formati in quattro incontri una trentina di facilitatori; viene loro fornito un kit dei contatti contenente i riferimenti utili per contattare associazioni e altre realtà, in particolare nel Quartiere Crocetta, dove è ubicato lo stabilimento (ne vengono effettuati una decina). All'inizio del mese di marzo si svolgono anche alcune iniziative pubbliche.

La seconda fase (Dare voce a Modena) ha l'intento di creare un clima di co-protagonismo, di iniziativa e ideazione polifonica. Per stimolare la creatività sociale, oltre a una visita in loco nell'edificio delle fonderie, si fa esplicito riferimento a progetti analoghi di riuso di contenitori industriali dismessi, in Italia e all'estero (materiale visivo di vario genere viene esposto presso l'Ufficio relazioni con il pubblico e la sede del quartiere). In un'apposita bacheca delle idee chiunque può contribuire ed esporre (sempre presso l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, il quartiere e il sito internet del Comune) idee e proposte: ne vengono formalizzate 45. Tutto il materiale viene presentato pubblicamente il 10 marzo.

Il processo e le sue fasi

La terza fase è costituita da un Open Space Technology (Ost), gestito da uno specialista italiano di questo metodo, Gerardo de Luzenberger, che si svolge il 17 e 18 marzo; sono presentate e confrontate 20 proposte. Le proposte vengono sintetizzate in un "rapporto istantaneo" consegnato, secondo quanto prevede la metodologia dell'Ost, ai partecipanti alla conclusione dell'evento. Nella seconda giornata si cerca di favorire, anche tramite l'intervento della mediatrice, l'aggregazione di proposte simili, ma di fatto questo avviene in misura molto limitata (vedi la proposta n. 6 nella Tabella delle Proposte). Nonostante i notevoli sforzi profusi nella precedente fase di disseminazione, l'Ost non riesce a coinvolgere un numero di partecipanti molto più ampio dei proponenti; sono presenti circa un centinaio di persone, tra cui una classe delle scuole medie. L'Ost ha comunque la funzione di creare un clima conversazionale fra i proponenti, che costituisce una risorsa utile per l'ascolto attivo nella fase successiva.

Alla conclusione dell'Ost si avvia il Tavolo di confronto creativo (Tcc) (30 marzo-31 maggio), cui sono invitate le 20 proposte (vedi tabella che segue) presenti all'Ost (che è stato quindi anche un momento di selezione di chi avrebbe partecipato al Tavolo; altre proposte non vengono ammesse in seguito). Il compito del Tcc è di pervenire a una proposta (la Giunta comunale si è riservata l'ultima parola) attraverso un processo di costruzione del consenso, assistito dalla mediatrice.

Le proposte presenti al Tavolo di confronto creativo

N.	Nome Proposta	Oggetto	Soggetto proponente
1	Parco della Memoria 9 gennaio 1950	Migliorare il verde nella zona, memoria, percorsi educativi, uffici comunali	Circolo XXII aprile
2	Palapolisport	Impianti sportivi: ghiaccio, roller, bici, palestre, campetti, percorso vita; anche per disabili	Terza Media S. Giuseppe
3	Centro documentazione e servizi associazionismo culturale	Conservare memoria delle iniziative culturali, laboratori, servizi, archivio	Consulta associazioni culturali
4	Facoltà design industriale	Studio del design di nuovi prodotti e materiali	Università Modena Reggio e Ferrara
5	Fare assieme, fare cose nuove, fare cose che durano nel tempo	Fondazione partecipazione, giovani, appartamenti studenti	Centro Studi Ferrari
6	Fonderia delle arti	Scuola arti, spazi expo, biblioteca, progettazione culturale, organizzazione grandi eventi; luogo di aggregazione al servizio della città (es. sala studio); collegamento arte-scienza; <i>young housing</i>	Fonderia delle arti (aggregazione di un circolo Arci, Teatro burattini, Centro artistico culturale)
7	Centro di documentazione storia del lavoro	Spazio espositivo, luogo di formazione: memoria del lavoro, luogo di aggregazione dei giovani	Istituto Storico
8 e 10	Copertura cortile e abbattimento recinzione	Cortile come spazio per attività culturali e altro; valorizzazione struttura	Quartiere Crocetta + Cittadini

N.	Nome Proposta	Oggetto	Soggetto proponente
9	Memoria salutare	Benessere, attività psico-fisica, stili di vita, convivialità. Memoria. Sicurezza sul lavoro. Animali	Cittadini
9 bis	Umana-mente	Luogo di aggregazione giovani, svago, progetti di coscienza critica	Cittadini
11	Spazi associazionismo e ONLUS	Aggregazione e cittadinanza attiva	Cittadini
12	Fabbrica della memoria e dei saperi	Memoria, orientamento e formazione competenze, sviluppo turismo	Amici delle Fonderie
13	Officine Emilia	Conoscenza attiva del territorio, laboratori didattici per le scuole, rigenerazione competenze meccanica	Officina Emilia (progetto Università Modena-Reggio)
14	Discoteca protetta	Discoteca protetta per giovanissimi, per evitare disagio, alcool, stupefacenti, incidenti	Modena amica dei bambini Onlus
15	Quartiere Crocetta +Anziani	Residenze anziani, servizi comuni, biblioteca, asilo nido	Cittadini
16	Centro documentazione esperienze di partecipazione difficili	Formazione e sostegno (zingari, residenti), piccoli appartamenti	Cittadini
17	Expo Tecnica	Museo dell'auto da corsa e della tecnologia dell'auto	Cittadini
18	Centro multiculturale e multietnico	Spazi alternativi, uffici di altri stati, biblioteca, giardino d'infanzia, ristorazione, uffici comunali, <i>young housing</i>	Cittadini
19	Centro arte contemporanea	Promozione cultura e arti, sperimentazione nuovi linguaggi	Cittadini
20	Razionale – Il denaro pubblico deve essere speso in cose utili per la città	Memoria della storia della fonderia, museo, monumento	Cittadini

All'avvio del Tavolo tutti i partecipanti accettano di sottoscrivere una *dichiarazione comune* in cui si impegnano a:

- 1) “mettere a fuoco tutte le proposte emerse” nell’Ost, “non per contrapporle [...] ma come punto di partenza per [...] l’invenzione di nuove proposte complesse [...] che sappiano [...] rispondere alla più ampia gamma di esigenze”;
- 2) “attingere al passato per avventurarsi nel futuro con i valori della solidarietà, convivialità e creatività”;
- 3) “risultare in un progetto di grande vitalità sociale e intellettuale”;
- 4) produrre “un progetto importante e bello anche esteticamente nel rispetto dell’identità storica del luogo e dell’edificio”.

Insomma, come si vede, un obiettivo assai ambizioso. Si fissano inoltre alcune regole riguardanti i comportamenti dei partecipanti (ad esempio, i tempi degli interventi) e l’assunzione di decisioni (ad esempio i partecipanti possono decidere di adottare la proposta finale con una maggioranza qualificata del 75-80%).

L’approccio adottato mira al *consensus building* (approccio proposto da L. Suskind): non un compromesso, ma una soluzione a *somma positiva* in cui tutti i partecipanti possano riconoscersi trovando elementi della propria idea originale, sfruttando le affinità e complementarità fra proposte, per arrivare a un progetto creativo, coerente e armonico.

La posta in gioco è chiaramente rappresentata dall’attribuzione degli spazi; lo stabilimento è grande, ma la somma delle richieste supera la disponibilità. Inoltre una semplice sommatoria di usi non crea di per sé un progetto che rispecchi gli obiettivi indicati dalla citata *dichiarazione*. Per di più, la Giunta ha chiaramente indicato che la soluzione individuata dal Tavolo deve anche indicare i costi e le modalità per coprirli (ad esempio alienando una parte dei terreni o dell’edificio).

Nel corso di questa fase i proponenti si ritrovano otto volte. In genere gli incontri durano due ore. Vengono anche effettuate visite (presso le sedi di alcune delle associazioni proponenti, una fonderia funzionante e altro ancora) affinché i partecipanti possano rendersi conto di persona di possibili opzioni. Assessori e funzionari comunali intervengono per illustrare le politiche comunali nei diversi settori e far conoscere la situazione delle strutture e dei servizi già previsti o esistenti.

Una parte - forse la più importante - del processo ha luogo anche al di fuori del Tavolo: numerosi incontri avvengono fra singoli proponenti e la mediatrice, talvolta con l’assistenza dell’Ordine degli Architetti (*facilitatore visivo* a titolo gratuito), e fra gruppi di proponenti per ricercare possibili punti di condivisione.

Emerge abbastanza spontaneamente e rapidamente una convergenza (del resto già *visibile* all'Ost) fra Fonderia delle Arti, Officine Emilia, Istituto storico e, soprattutto, la Facoltà di design industriale proposta dall'Università. A ridosso della scadenza, la mediatrice propone una bozza di *proposta unitaria* (una tecnica cui si fa spesso ricorso nelle negoziazioni) contenente una proposta cui viene attribuito l'appellativo di Dast (*Design, art, science, technology*): D come (Facoltà di) design industriale, a come (Fonderia delle) arti, st come (Fabbrica dei) saperi e tecnica (creatività industriale); la dimensione della memoria storica funge da collante.

Il processo termina alla data stabilita con la sottoscrizione della proposta da parte di 18 dei 20 proponenti originali; non firmano le proposte n. 2 e n. 16 (pare più per ragioni contingenti che per dissenso); la n. 18 (Centro multi-etnico) alla fine rinuncia a spazi propri, auspicando che alcuni aspetti della proposta vengano integrate nel progetto finale; l'Expotecnica (3.500 metri quadrati) verrà collocata nel corpo n. 6 o su un altro terreno comunale, a condizione che reperisca i finanziamenti per l'edificazione.

L'accordo è confezionato con i seguenti elementi:

- il Dast occupa gli spazi 1, 2, 3, 4, e 5; vengono individuati (con l'assistenza dell'Ordine degli architetti) numerosi spazi comuni o condivisibili (accomodando così i fabbisogni di spazi delle singole proposte ma riducendo al contempo il fabbisogno complessivo); vengono inoltre ipotizzate numerose possibili sinergie e convergenze fra le attività previste dalle diverse proposte;
- l'Istituto storico trova spazio nelle fonderie, lasciando liberi i 780 metri dell'attuale sede che possono quindi essere destinati ad altri usi; sarà garantita una gestione unitaria attraverso un'appropriata forma societaria (ad esempio una *fondazione di partecipazione*);
- 12.000 metri quadrati (su più piani nel corpo n. 6) saranno destinati ad uffici comunali (consentendo così all'amministrazione un risparmio di circa 1,1 milioni di euro all'anno attualmente spesi in affitti di locali che potranno contribuire ai costi della nuova struttura); sin dall'inizio il Comune ha chiarito che il progetto deve essere sostenibile economicamente; il costo di sistemazione dell'edificio viene valutato in 50 milioni di euro.

Il 4 giugno, nel corso di una conferenza stampa, i partecipanti consegnano il progetto al Sindaco. Inizia la quinta fase (*La città decide e realizza*). Il 13 la Giunta comunale svolge una prima discussione sul progetto di recupero; "Il progetto preliminare che ci è stato consegnato - afferma il Sindaco - contiene tante idee di valore e soprattutto una buona dose di concretezza". L'amministrazione si riserva peraltro di approfondire aspetti quali "equilibrio tra le funzioni, compatibilità fi-

nanziaria, effettiva fattibilità (anche sul piano gestionale) degli interventi proposti, loro integrazione col resto del tessuto cittadino”.

Rimangono dunque molti ed essenziali punti da chiarire.

Qualche elemento di valutazione

Si è trattato di un percorso originale (oltre che pubblico e aperto) che ha abbinato creatività e ricerca di soluzioni condivise. Il processo ha stimolato in misura significativa la creatività sociale e ha attinto alle competenze diffuse producendo una riflessione collettiva non solo sulle possibili destinazioni di un grande contenitore spaziale, ma anche sui bisogni della città. Inoltre ha mobilitato attori sociali ed istituzionali, in qualche caso ne ha creato/aggregato di nuovi, e ha dato vita a degli *stakeholder* interessati alla posta in gioco, ovvero all'uso degli spazi delle fonderie. Inoltre, sia pure con qualche inevitabile conflitto, alla fine è emersa una coalizione di *stakeholder* piuttosto coesa (anche emotivamente) che condivide almeno un'idea di massima, e che appare intenzionata a impegnarsi nella fase di successiva realizzazione del progetto. È verosimile che l'Amministrazione dovrà confrontarsi in futuro con il Tavolo (che ha chiesto esplicitamente di essere informato, consultato e coinvolto). Infine, ha contribuito indubbiamente alla creazione di capitale sociale nel duplice senso di rete di relazioni tra soggetti sociali e - almeno potenzialmente - tra società civile e amministrazione.

Sotto il profilo sostantivo, il processo ha portato a un progetto che, qualora venga realizzato, è qualcosa di più di una semplice sommatoria di esigenze di spazi e funzioni. Se questo poi avverrà effettivamente o meno, dipende molto dalle modalità con cui l'Amministrazione darà seguito alla proposta formulata, e dalle risposte che si daranno agli aspetti finanziari e tecnici che il processo ha appena toccato, ma che restano in larga misura da verificare.

Emergono peraltro alcuni rilevanti aspetti problematici. Il primo riguarda le proposte in gioco. Le asimmetrie fra i partecipanti sono piuttosto evidenti, e il Tavolo non le ha appianate: da una parte l'Università (con il suo prestigio, credibilità e possibilità di reperire finanziamenti), ma anche alcune associazioni ben radicate e riconosciute, dall'altra associazioni più piccole o singoli cittadini. Non si tratta però di un *gioco chiuso*: alcuni soggetti hanno saputo aggregarsi e portare avanti una proposta innovativa e capace di integrarsi con il progetto complessivo (ad esempio la Fonderia delle arti).

Un secondo aspetto riguarda la funzione del processo, cui il Comune ha attribuito un ruolo di carattere consultivo. Il grado di *empowerment* dei cittadini risulta quindi basso. L'Amministrazione ha attinto alla creatività di *cittadini attivi*, ma si

è tenuta le mani libere quanto alla decisione finale. È ovviamente una scelta lecita (ed anzi già coraggiosa, non solo nel contesto italiano); tuttavia si può riflettere sul fatto che ci si sarebbe potuto spingere oltre, ovvero affidare a un gruppo rappresentativo di cittadini comuni (piuttosto che alle istituzioni rappresentative o a meccanismi corporativi) la scelta definitiva (come nei casi precedentemente analizzati della giuria di Vercelli o del forum deliberativo del Lazio) al fine di conferire una maggiore legittimazione agli occhi della città.

Un terzo aspetto cruciale riguarda il fattore tempo. L'intero processo è durato 5 mesi; un vincolo temporale (31 maggio) è stato posto in modo molto fermo sin dall'inizio (se il Tavolo non fosse stato in grado di decidere, l'amministrazione avrebbe avvocato a sé questo compito).

Per quanto una scadenza possa svolgere una funzione positiva di stimolo, in questo caso il tempo appare troppo limitato rispetto alla complessità dell'oggetto trattato (pare che la scadenza sia stata fissata per evitare rischi di *deragliament*o politico: non tutta l'amministrazione infatti ha appoggiato in modo convinto il processo partecipato).

Nonostante gli sforzi profusi dagli organizzatori per supplire al problema, il tempo è stato insufficiente per consentire un processo dialogico collettivo e profondo. Una quota rilevante del tempo delle riunioni è stata assorbita da aspetti organizzativi (ad esempio concordare la data della prossima riunione) e procedurali (ad esempio definire le regole), all'acquisizione di informazioni pur utili (esposizione di assessori e funzionari, visite). Insomma, il tempo per la discussione in plenaria è stato poco e il disagio dei partecipanti per la ristrettezza dei tempi è emerso più volte (non a caso più volte ricorre l'espressione *bruciare le tappe*!).

Verosimilmente, meno riunioni, ma di maggiore durata (un'intera giornata o fine settimana) avrebbero favorito processi dialogici congiunti fra tutti i partecipanti e un esito più informato; molti aspetti tecnici ed economici cruciali - che avrebbero dovuto risultare ben chiari ai partecipanti all'inizio del processo - ancora alla fine del Tavolo risultavano piuttosto vaghi. Anche per sopperire alla carenza di tempo, il *locus discorsivo* si è, così, sviluppato più che intorno al tavolo (fisico), nell'interrelazione fra i proponenti e la mediatrice, finendo per attribuire a questa figura un'influenza significativa nel confezionare il contenuto della proposta di sintesi (il che peraltro costituisce uno degli aspetti fisiologici e potenzialmente positivi dei processi di mediazione).

Conclusioni

Il termine “democrazia deliberativa” è sempre più spesso presente nel dibattito sulle possibili forme di rinnovamento della democrazia, in particolare se sviluppato nell’ottica della promozione del ruolo della cittadinanza attiva nell’affermazione del bene comune e dell’interesse generale.

Nonostante questo più recente e positivo sviluppo, non si può negare che il “corpus” teorico della democrazia deliberativa sia arrivato in Italia con un ragguardevole ritardo, probabilmente determinato dalle sostanziali differenze rilevabili tra la cultura politico-istituzionale italiana e quella nordamericana nella quale si sono sviluppati i concetti e le sperimentazioni tipici della democrazia deliberativa.

Ciò che rende evidente la sua provenienza da una cultura istituzionale profondamente diversa, nella quale i partiti hanno un ruolo intrinsecamente diverso da quello esercitato in Italia, è la sua *pars destruens* imperniata sulla destrutturazione delle forme di organizzazione del “consenso” tipiche della democrazia rappresentativa.

In Italia la creazione di consenso si fonda tuttora sull’idea di decisioni assunte tramite l’espressione di un voto, escludendo quindi a priori tutti i processi di scambio di informazioni ed argomentazioni che segnano il percorso deliberativo. Questo fenomeno non è affatto casuale, essendo invece determinato dall’eredità politico-ideologica che i partiti europei del Novecento hanno tramandato alle formazioni politiche del XXI secolo.

Il grande rischio a cui ancora oggi è esposta la democrazia deliberativa in Italia è quello della pervicace persistenza di un approccio ideologico alle questioni istituzionali, nonostante siano state da tempo accantonate le grandi ideologie che hanno contraddistinto i grandi partiti di massa del secolo scorso.

Solo in assenza di letali e spesso pretestuose contrapposizioni ideologiche è possibile il pieno dispiegamento delle potenzialità democratiche dei percorsi deliberativi.

Il carattere non-ideologico della democrazia deliberativa sottolinea appieno la sua prassi istituzionale fondata sui due aspetti fondamentali che sono facilmente fruibili dall'opinione pubblica: la massima inclusività e la qualità del processo deliberativo.

In questo, la prospettiva deliberativa mostra un marcato profilo interdisciplinare, costituendosi come terreno proficuo di confronto e scambio tra diversi approcci teorici e ambiti di ricerca, riuscendo a coniugare teoria e prassi, intuizioni concettuali e sperimentazioni sociali.

La democrazia deliberativa si va affermando a partire dalla necessità di superare i limiti delle teorie della democrazia fondate sulla semplice aggregazione degli interessi individuali attraverso le ordinarie procedure delle elezioni periodiche e del voto di maggioranza. Il suo approccio allarga lo spettro dell'analisi, sposta l'accento dalla procedura del voto verso la dimensione dello scambio comunicativo, al cui interno si formano e vengono espresse le preferenze che vengono convogliate in direzione di una globale valutazione del bene comune.

Per questo la democrazia deliberativa non aspira a porsi come modello di democrazia alternativa rispetto a quello della democrazia rappresentativa, anzi tra i due modelli vi è un forte rapporto di integrazione dialettica.

La democrazia deliberativa si caratterizza quindi come "ideale normativo" verso il quale tutte le istituzioni dovrebbero tendere, qualificando lo spirito del tempo contemporaneo in senso razionale e anti-ideologico.

In questo senso la prospettiva deliberativa stabilisce un solido ponte tra le istituzioni e la società civile, giacché abilita una pluralità di soggetti che si muovono entro i suoi confini. Dai gruppi informali alle organizzazioni non governative, dalle associazioni civiche e della cittadinanza attiva ai movimenti sociali, tutti questi attori definiscono uno spazio di interazione e di azione collettiva intessuto discorsivamente che, attraverso livelli successivi di mediazione, lega il singolo cittadino allo Stato.

Tutto questo complesso processo che faticosamente comincia a mettersi in moto anche in Italia può forse diventare prassi e testimonianza di un silenzioso transito della democrazia italiana verso nuove formule istituzionali.

Bibliografia

- AA.VV., *Comunicare partecipazione. Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi*, Manuali, Regione Emilia-Romagna, 2009.
- Allegretti Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.
- Anderlini Fausto, *Il partito liquido e la durezza del territorio*, in «Il Mulino», 2/2009.
- Arnstein Sherry R., *A Ladder of Citizen Participation*, «AIP Journal», 1969.
- Bifulco Lavinia, *Gabbie di vetro*, Carocci, Roma, 2008.
- Bifulco Raffaele, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, aprile 2009.
- Bobbio Luigi, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Bobbio Luigi, *Le arene deliberative*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, 2002.
- Bobbio Luigi, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.
- Bobbio Luigi, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», n. 4/2006.
- Bobbio Luigi, Pomatto Gianfranco, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Meridiana, n.58/2007.
- Bobbio Luigi (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino Editore, Roma, 2007.
- Bosetti Giancarlo, Maffettone Sebastiano (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.
- Carty R. Kenneth, *I partiti come sistemi di franchising. L'imperativo organizzativo strattarchico*, in Luciano Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006.

- Casaleggio Gianroberto, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004.
- Cataldi Laura, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working Paper – Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Centro Einaudi n. 3/2008.
- Cavatorto Sabrina, *Metodi di consultazione nell'AIR*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 1, 2002.
- Cellini Erika, Mete Vittorio, Raffini Luca, *Promesse difficili. Partecipanti, esclusi e auto-esclusi nei processi deliberativi istituzionali*, in Marco Aicardi, Vito Garramone (a cura di), *Spunti per l'uso e l'analisi dell'Electronic Town Meeting*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- Cohen Joshua, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- Cotturri Giuseppe, *La democrazia partecipativa*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- Crouch Colin, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- Dahl Robert Alan, *Sull'uguaglianza politica*, Laterza, Bari, 2007, op. cit.
- Danna Serena (a cura di), intervista a Gianroberto Casaleggio, “*La democrazia va rifondata*”, “La lettura”, Il Corriere della Sera, 23 giugno 2013.
- Della Porta Donatella, Gianni Piazza, *Le ragioni del no. Le campagne contro la Tav in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*, Feltrinelli, Milano, 2008.
- Dewey John, *How We Think*, D.C. Heath & Company, Boston, 1910.
- Einsiedel Edna F., Eastlick Deborah L., *Consensus Conference as Deliberative Democracy: A Communications Perspective*, in «Science and Communication», n. 21, 2000.
- Elster Jon (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Elster Jon, *Introduction in Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Elster Jon, *Deliberation and Constitution Making*, in *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Elster Jon, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in James Bohman e William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT, Cambridge, 1998.
- Fischer Frank, *Citizens and Experts, Democratizing Policy Deliberation*, Id. *Reframing Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

- Fishkin James S., *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven & London, 1991.
- Fishkin James S., *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven & London, 1997.
- Fishkin James S., Robert C. Luskin, Roger Jowell, *Deliberative Polling and public consultation*, in «Parliamentary Affairs», n. 53/2000.
- Fishkin James S., *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- Fishkin James S., He Baogang, Luskin Robert C., Siu Alice, *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in «British Journal of Political Science», vol. 40, n. 2, 2010.
- Floridia Antonio, *Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, «Stato e Mercato», n. 82, aprile 2008.
- Floridia Antonio, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2012.
- Floridia Antonio, *Partecipazione, Deliberazione e Politiche Pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione?*, XXVII Convegno SISP, 2013.
- Floridia Antonio, Vignati Rinaldo, *Deliberativa, diretta o partecipativa: quale democrazia per il Movimento 5 stelle?*, Convegno annuale della Società italiana di scienza politica, Firenze, 2013.
- Floridia Antonio, *Il cambiamento delle culture politiche in Italia*, «Cambio», Anno IV, Numero 8, Firenze University Press, Firenze, dicembre 2014.
- Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e del lavoro di Dublino, «Le città sono scuole e laboratori per passare dal government alla governance», in Voula Mega, *The Participatory City. Innovations in the European Union*, Discussion Paper n. 32, 1999.
- Fung Archon, Wright Erik Olin, *Thinking About Empowered Participatory Governance*, in *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participation*, Verso, London-New York, 2003.
- Gambetta Diego, «Claro!»: *An Essay on Discursive Machismo*, in Jon Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Gastil John, *Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity?*, «Political Communication», vol. 17, 2000.

- Gastil John, Levine Peter, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey-Bass, San Francisco, 2005.
- Gbikpi Bernard, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, «Stato e Mercato», n. 73, aprile 2005.
- Giannetti Daniela, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in Gianfranco Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Ginsborg Paul, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- Goodin Robert E., Niemeyer Simon J., *When Does Deliberation Begin? Internal Reflection Versus Public Discussion in Deliberative Democracy*, in «Political Studies», vol. 51, n. 4/2003.
- Goodin Robert E., Dryzek John, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, «Politics&Society», 2006.
- Gutmann Amy, Thompson Dennis, *Democracy and Disagreement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge & London, 1996.
- Gutmann Amy, Thompson Dennis, *Why Deliberative Democracy*, Princeton University Press, Cambridge & London, 2004.
- Habermas Jürgen, *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Habermas Jürgen, *Fatti e norme*, Guerrini e associati, Milano, 1994.
- Habermas Jürgen, *Between Facts and Norms, Contribution to a Discursive Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996.
- Hansen Kasper M., *Deliberative Democracy and Opinion Formation*, University Press of Southern Denmark, Odense, 2004.
- Hansen Mogens Herman, *Democrazia diretta, antica e moderna*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- Held David, *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- Hofstadter Douglas, *Godel, Escher, Bach: un'eterna ghirlanda brillante*, Adelphi, Milano, 1990.
- Joss Simon, *Danish Consensus Conferences as a Model of Participatory Technology Assessment: an Impact Study of Consensus Conferences on Danish Parliament and Danish Public Debate*, in *Science and Public Policy*, n. 25, 1998.
- Kirchheimer Otto, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in Giordano Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1979.

- Knight Jack, Johnson James, *What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?*, in James Bohman e William Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1998.
- Lanzara Giovan Francesco, *La deliberazione come indagine pubblica*, in Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- Loader Brian, *Young Citizens in the Digital Age. Political Engagement, Young People and New Media*, Routledge, London-New York, 2007.
- Lukensmeyer Carolyn J., Brigham Steve, *Taking Democracy to Scale: Creating a Town Hall Meeting for the Twenty-First Century*, in National Civic Review, vol. 91, n. 4, 2002.
- Magnaghi Alberto, *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2010.
- Manin Bernard, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1993.
- Mansbridge Jane, *Deliberative Polling as the Gold Standard*, in «*The Good Society*», vol. 19, n. 1, 2010.
- Mansbridge Jane e altri, *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, in «*Journal of Political Philosophy*», vol. 18, n. 1, 2010.
- Mansbridge Jane e altri, *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, in Parkinson-Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Marzano Flavia, *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in «*Astrid - Rassegna*», n. 35, 2006.
- Marzano Flavia, *I progetti italiani di e-democracy*, in *Politica, Cittadini e Tecnologie: raccomandazioni per l'e-Participation*, in www.astrid-online.it, 2010.
- Mastropaolo Alfio, Scuccimarra Luca, *Introduzione. Alla ricerca dell'anello mancante*, «*Meridiana*» n. 58, 2008.
- Miller David, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in David Held (a cura di), *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, Cambridge, 1993.
- Nonaka Ikujiro, Takeuchi Hirotaka, *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, 1995, in Luigi Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- Norris Pippa (a cura di), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Olivetti Adriano, *Democrazia senza partiti*, 1949, ultima ristampa Edizioni di Comunità, Roma, 2013.

- Owen Harrison, *Open Space Technology. User's Guide*, Barrett-Koehler, San Francisco, 1997.
- Pateman Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- Pellegrino Gianfranco, *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in Giancarlo Bosetti e Sebastiano Maffettone (cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- Pellizzoni Luigi (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- Pellizzoni Luigi, *Opinione o indagine pubblica. Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2007.
- Pizzorno Alessandro, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in *La storia dell'Europa contemporanea*, Einaudi, Torino, 1996.
- Pizzorno Alessandro, *Su alcune trasformazioni della democrazia occidentale*, Seminar paper, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 2003.
- Podestà Noemi, Chiari Alberto, *La qualità dei processi deliberativi*, POLIS Working Papers, n. 179, febbraio 2011.
- Prezeworski Adam, *Deliberation and Ideological Domination*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Raffini Luca, *La democrazia deliberativa come risposta alla crisi della partecipazione?*, Cires, Firenze, 2011.
- Raffini Luca, Viviani Lorenzo, *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, SMP Società Mutamento Politica, 1/2011.
- Ramonet Ignacio, *Le pensée unique*, Le Monde diplomatique, 1995.
- Raniolo Francesco, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- Ravazzi Stefania, *L'inclusione politica: i modelli, gli esiti, le domande ancora aperte*, in «Rivista italiana di scienza politica», vol. 36, n. 2, 2006.
- Ravazzi Stefania, Podestà Noemi, Chiari Alberto, *Una giuria di cittadini*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici, Working Papers, n. 7/2006.
- Rodotà Stefano, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Rosanvallon Pierre, *La contro-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006. (ed. it., *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012).

- Rowe Gene, Frewer Lynn J., *Evaluating Public Participation Exercises. A Research Agenda*, «Science, Technology, & Human Values», 2004.
- Sampugnaro Rossana, *Prove di democrazia partecipativa. I cantieri di Rita Borsellino*, Bonanno editore, Acireale-Roma, 2011.
- Sancho Carmen, *New Ways of Deeping Democracy: The Deliberative Democracy. An Approach to the Models of Joshua Cohen and Jurgen Habermas*, 6th Conference Mursia, 2003.
- Sartori Giovanni, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- Schulze Markus, *A new monotonic, clone-independent, reversal symmetric, and condorcet-consistent single-winner election method* in *Social Choice and Welfare*, 1997.
- Sharpf Fritz, *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Silvestro Ciro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 1, 2002.
- Sintomer Yves, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, Paris, 2007.
- Stella Gian Antonio, Rizzo Sergio, *La casta*, Rizzoli, Milano, 2007.
- Thompson Dennis, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in «*Annual Review of Political Science*», n. 11/2008.
- Valastro Alessandra, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, «Informatica e diritto», vol. XVII, 2008.
- Verzichelli Luca, *Cambiare casacca, o della fluidità parlamentare*, in «Il Mulino», n. 388, XLIX, Bologna, 2000.
- Weeks Edward C., *The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials*, in «Public Administration Review», vol. 60, n. 4, 2000.

L'Autore

Giuseppe Marchionna (1953), è laureato in filosofia.

Ha ricoperto incarichi istituzionali e professionali per varie amministrazioni pubbliche.

Attualmente è consulente 'freelance' per varie Organizzazioni.

I suoi saggi precedentemente pubblicati:

Migrazione, solidarietà e sviluppo nel Mediterraneo del Terzo Millennio, 2011.

Il Nuovo Umanesimo delle Città, un diverso approccio allo sviluppo fondato sulla conoscenza, la cultura e la creatività, 2013.

Fin dalla sua costituzione, la **Fondazione Giacomo Brodolini** si è preoccupata di diffondere la conoscenza dell'attività scientifica e culturale svolta. L'attività editoriale è divenuta nel corso degli anni sempre più intensa, al punto da avviare, nel 1984, una linea nuova per pubblicare i principali risultati dell'attività di ricerca. Nascono i **Quaderni della Fondazione Brodolini**. Negli anni, viene collezionata una serie di volumi che mettono a disposizione del mondo scientifico, universitario e delle organizzazioni sociali, i risultati dell'attività di ricerca svolta dalla **Fondazione** in tutti gli ambiti di studio.

I **Quaderni della Fondazione Brodolini** si dividono in due collane.

Le culture del socialismo italiano

La collana **Le Culture del Socialismo** pubblica i risultati delle iniziative culturali (atti di convegni, saggi, ricerche, ristampe, inediti) promosse dal seminario permanente a carattere interdisciplinare "Le Culture del Socialismo italiano". Il seminario, attivo presso la **Fondazione**, ha intrapreso un'attività di studio, ricerca e dibattito politico-culturale sui diversi periodi che caratterizzano la storia del Socialismo italiano. Nella collana è prevista, inoltre, la pubblicazione di testi che, pur non essendo un prodotto delle iniziative culturali del seminario, hanno una diretta attinenza con i temi trattati.

1. *Francesco De Martino e il suo tempo. Una stagione del socialismo*, a cura di Enzo Bartocci, pp. 300, Edizioni FGB 2009
2. *Una stagione del riformismo socialista. Giacomo Brodolini a 40 anni dalla sua scomparsa*, a cura di Enzo Bartocci, pp. 326, Edizioni FGB 2010
3. *Lombardi 2013. Riforme di struttura e alternativa socialista*, a cura di Enzo Bartocci, pp. 370, Edizioni FGB 2014
4. *Le culture politiche ed economiche del socialismo italiano dagli anni '30 agli anni '60*, a cura di David Bidussa e Andrea Panaccione, pp. 250, Edizioni FGB 2015
5. *Programmazione, cultura economica e metodo di governo*, a cura di Enzo Russo, pp. 274, Edizione FGB, 2015
6. *Contesti, valori, idee di Adriano Olivetti*, a cura di Giorgio Cavalca e Andrea Panaccione, Edizioni FGB 2016

Studi e ricerche

La collana **Studi e Ricerche** presenta i risultati dell'attività di ricerca svolta dalla **Fondazione** nelle aree che, nel tempo, sono diventate il centro delle sue iniziative culturali: occupazione, sviluppo locale, valutazione delle politiche pubbliche, politiche sociali, pari opportunità, storia.

1. *Diritti sindacali e democrazia dell'impresa in Europa, i recenti sviluppi in Italia, Francia, Spagna, Grecia*, a cura di Elena Pisani, pp. 162, Marsilio Editori 1984
2. *Osservatorio regionale sul mercato del lavoro e politiche del lavoro. Un confronto su alcune situazioni regionali*, a cura di Ugo Ascoli, pp. 100, Marsilio Editori 1984
3. *Una legge per la democrazia industriale*, a cura di Franco Carinci e Marcello Pedrazzoli, pp. 163, Marsilio Editori 1984
4. *La democrazia sindacale in Italia. Dibattito italiano ed esperienze europee: Francia, Spagna, Gran Bretagna, Germania*, pp. 214, Marsilio Editori 1984
5. *Sindacato e riforma istituzionale*, Antonio Baldassarre, Piero Craveri, Luigi Mengoni, Tiziano Treu, pp. 126, Marsilio Editori 1984
6. *Il ruolo del volontariato nell'assistenza agli anziani*, a cura di Renzo Scortegagna, pp. 162, Marsilio Editori 1985
7. *Professionalità e formazione nel settore delle costruzioni. I quadri intermedi*, di Franco B. Franciosi e Carlo Rossi, pp. 178, Marsilio Editori 1985
8. *Nuove tecnologie e informatizzazione nei processi d'ufficio: studi di casi nella Pubblica Amministrazione*, a cura di Paolo Calza Bini, pp. 147, Marsilio Editori 1985
9. *I potenziali di sviluppo industriale endogeno nel mezzogiorno d'Italia*, a cura di Anna Salghetti-Drioli, pp. 230, Marsilio Editori 1985
10. *Dall'esportazione al marketing internazionale*, di Franco Bosello e Michele Orcalli, pp. 170, Marsilio Editori 1985
11. *La partecipazione nel pubblico impiego*, di Sabino Cassese, Umberto Romagnoli, Massimo Severo Giannini, pp. 124, Marsilio Editori 1985
12. *Sappi che oggi è la tua festa... per la storia del 1° maggio*, a cura di Andrea Panaccione, pp. 150, Marsilio Editori 1986
13. *Mercato del lavoro giovanile. Analisi e previsioni 1973-94*, a cura di Marina Schenkel, pp. 98, Marsilio Editori 1986
14. *Imprese e risorse umane nella transizione. Uno studio di casi sulle trasformazioni in atto nei mercati interni del lavoro*, a cura di Paolo Calza Bini, pp. 180, Marsilio Editori 1986
15. *Le politiche del lavoro in Europa agli inizi degli anni ottanta*, A.A.V.V., pp. 277, Marsilio Editori 1986
16. *Flessibilità e competizione nella teoria del mercato del lavoro. Modelli dei mercati interni e delle integrazioni salariali*, di Paolo Garonna e Pier Angelo Mori, pp. 108, Marsilio Editori 1987
17. *Uno statuto per la democrazia sindacale. Atti della giornata di studio organizzata dalla Fondazione G. Brodolini*, A.A.V.V., pp. 86, Marsilio Editori 1987

18. *La nostalgia nella valigia. Emigrazione di lavoro e disagio mentale*, di Sergio Mellina, pp. 327, Marsilio Editori 1987
19. *Agricoltura e sistemi locali di formazione*, di Giovanni Mottura, Enrico Pugliese e Bruno Veneziani, pp. 205, Marsilio Editori 1988
20. *L'impresa possibile. Modelli e processi di job creation in Italia e nei paesi industrializzati*, a cura di Renato Brunetta e Anna Salghetti-Drioli, pp. 181, Marsilio Editori 1988
21. *May Day celebration*, a cura di Andrea Panaccione, pp. 214, Marsilio Editori 1988
22. *Fascismo e sindacalismo*, di Bruno Buozzi e Vincenzo Nitti, a cura di Giuseppe Bonanni, pp. 227, Marsilio Editori 1988
23. *I servizi alle imprese. Attori e comportamenti della politica industriale locale*, A.A.V.V., pp. 107, Marsilio Editori 1988
24. *Job creation, cooperazione, autogestione*, a cura di Carlo Rossi, pp. 195, Marsilio Editori 1989
25. *L'internazionale socialista dal 1951 al 1983*, di Lucio Pesetti, pp. 190, Marsilio Editori 1989
26. *Il riformismo nelle campagne. Da Argentina Altobelli all'agronica*, a cura di Fulvio Beato, pp. 174, Marsilio Editori 1989
27. *I luoghi e i soggetti del 1° maggio*, a cura di Andrea Panaccione, pp. 185, Marsilio Editori 1990
28. *Le metamorfosi del 1° maggio. La festa del lavoro in Europa tra le due guerre*, a cura di Alceo Riosa, pp. 202, Marsilio Editori 1990
29. *La crescita del terziario per il sistema produttivo. Un confronto su alcune situazioni regionali promosso da Ires Cgil Marche e Fondazione G. Brodolini di Ancona*, a cura di Ugo Ascoli, pp. 238, Marsilio Editori 1991
30. *Programmare gli investimenti in formaione. Metodi per la valutazione economica dei programmi di Formazione Professionale*, a cura di Renato Guarini, pp. 215, Marsilio Editori 1991
31. *Lo stato sociale da Brodolini ad oggi*, A.A.V.V., pp. 167, 1991, Marsilio Editori 1991
32. *L'insegnamento dell'economia in un biennio riformato*, di Francesco Campanella, pp. 123, Marsilio Editori 1991
33. *Disoccupazione meridionale ed "enterprise creation"*, a cura di Pasquale Lucio Scandizzo, pp. 284, Marsilio Editori 1992
34. *La flessibilizzazione del tempo di lavoro*, a cura di Leonello Tronti e Alberto Cucchiarelli, pp. 253, Marsilio Editori 1992
35. *Lavoro pubblico e spesa pubblica*, a cura di Antonio Bellacico e Leonello Tronti, pp. 232, Marsilio Editori 1992
36. *Il contributo del mondo del lavoro e del sindacato alla repubblica e alla costituzione*, A.A.V.V., pp. 163, 1998, Edizioni Lavoro 1998
37. *L'identità italiana: emigrazione, immigrazione, conflitti etnici*, a cura di Enzo Bartocci e Vittorio Cotesta, pp. 336, Edizioni Lavoro 1999
38. *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, A.A.V.V., 128, Edizioni Lavoro 2000

39. *Telelavoro tra immaginario e realtà: Buone pratiche e regolazione nelle imprese*, a cura di Mi-
rella Giannini, pp. 176, IMAGE sas 2006
40. *Mai stato meglio di così: i risultati di uno studio trasnazionale effettuato su uomini che svolgono
professioni femminili*, a cura di Paola Di Cori, pp. 85, IMAGE sas 2006
41. *Inclusive labour markets? An italian overview by regional data*, edited by Marcella Corsi, pp.
292, Edizioni FGB 2006
42. *Job instability and family trends*, pp. 336, Edizioni FGB 2006
43. *Le politiche contro la dispersione scolastica: efficacia ed impatti. Quali attori per quali prospet-
tive*, 3 voll. pp. 762, Edizioni FGB 2007
44. *Interventi contro le ripetenze e la dispersione scolastica - Il progetto R.I.DI.SCO nella Provincia
di Roma*, a cura di Paola Mengoli, pp. 128, Edizioni FGB 2007
45. *The labour impact of globalization of the automotive industry. A comparison of the Italian, Ger-
man, Spanish, and Hungarian Motor Industries*, edited by Paolo Caputo and Elisabetta Della
Corte, pp. 306, Edizioni FGB 2008
46. *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria*, a cura di Fiorenza Deriu, pp. 140, Edizioni FGB
2010
47. *The main dimensions of work attitudes*, a cura di Bruno Calvetta con il contributo di Fe-
derico Lucidi e Gabriele Ruii, pp. 88, Edizioni FGB 2008
48. *Il ruolo del Fondo Sociale Europeo nel pacchetto legislativo comunitario 2014-2020 e l'iniziativa
a favore dell'occupazione giovanile*, di Bruno Calvetta, pp. 51, Edizioni FGB 2014
49. *Enabling Social Innovation. Ecosystems for Community-Led Territorial Development*, a cura di
Fabio Sgaragli, pp. 181, Edizioni FGB 2014
50. *I Piani Locali per il Lavoro: uno strumento per il lavoro e lo sviluppo territoriale*, a cura di Giu-
seppe Critelli e Cosimo Cuomo, pp. 122, Edizioni FGB 2015
51. *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione
sociale*, a cura di Fabrizio Montanari e Lorenzo Mizzau, pp. 166, Edizioni FGB 2015
52. *Indagine sulla bilateralità in Italia, Germania, Spagna, Svezia*, a cura di Pasquale Sandulli, Mi-
chele Faioli, Paola Bozzao, Maria Teresa Bianchi e Giuseppe Croce, pp. 358, Edizioni FGB
2015
53. *Leadership economica, transizioni demografiche e migrazioni internazionali il caso della Cina.
La storia ricomincia dall'Est. Sette dialoghi su migrazioni, mercato del lavoro e scenari demo-
grafici, su Cina e leadership mondiale e su molto altro ancora*, di Michele Bruni, pp. 274, Edi-
zioni FGB 2016
54. *Povert  ed inclusione sociale in Italia: sfide e cambiamenti all'inizio della nuova programmazione
dei fondi strutturali*, a cura di Giancarlo Dente e Giuseppe Fiorani, pp. 310, Edizioni FGB
2016
55. *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, a cura di
Fabrizio Montanari e Lorenzo Mizzau, pp. 214, Edizioni FGB 2016

La collana **Quaderni della Fondazione Brodolini - Studi e Ricerche** presenta i risultati dell'attività di ricerca svolta dalla Fondazione nelle aree che, nel tempo, sono diventate il centro delle sue iniziative culturali: occupazione, sviluppo locale, valutazione delle politiche pubbliche, politiche sociali, pari opportunità, storia.