



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI "ROMA TRE"**

**Facoltà di Scienze della Formazione**

---

**Corso di Laurea Specialistica in  
Management del Servizio Sociale  
ad Indirizzo Formativo Europeo**

**TESI DI LAUREA**

**Democrazia Partecipativa e Democrazia Deliberativa:  
un confronto.**

**Relatore**

**Prof. Giovanni Moro**

**Candidata**

**Lucia Mazzuca**

**matr. 408510**

**Correlatore**

**Prof. Marco Burgalassi**

---

**Anno accademico 2008/2009**

## INDICE.

|   |       |
|---|-------|
| <b>Introduzione.</b>  | p. 1  |
| <b>Capitolo 1:</b>  |       |
| <b>PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.</b>           |       |
| 1.1. Una precisazione concettuale.                          | p. 6  |
| 1.2. Principi e peculiarità del “modello” partecipativo.    | p. 10 |
| 1.3. Democrazia partecipativa e dimensione locale.          | p. 14 |
| 1.4. Democrazia partecipativa e fonti normative.            |       |
| 1.4.1. Il quadro internazionale.                            | p. 19 |
| 1.4.2. Il quadro italiano.                                  | p. 25 |
| 1.5. Potenzialità e criticità dell’approccio partecipativo. | p. 28 |
| <b>Capitolo 2:</b>  |       |
| <b>DELIBERAZIONE E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA.</b>             |       |
| 2.1. Una ricognizione teorica.                              | p. 37 |
| 2.2. I principi-pilastro del modello deliberativo.          |       |
| 2.2.1. L’inclusività.                                       | p. 40 |
| 2.2.2. La deliberazione.                                    | p. 44 |
| 2.3. Il <i>setting</i> deliberativo.                        | p. 47 |
| 2.4. I principali strumenti della democrazia deliberativa.  | p. 51 |
| 2.5. Potenzialità e criticità dell’approccio deliberativo.  | p. 58 |

### **Capitolo 3:**

#### **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: UNO SCHEMA INTERPRETATIVO.**

- 3.1. Contrapposizione o continuità? p. 65
- 3.2. Per fare il punto. p. 68
- 3.3. Verso uno schema interpretativo.
  - 3.3.1. Una premessa. p. 70
  - 3.3.2. La selezione delle esperienze di partecipazione. p. 72
  - 3.3.3. Analisi degli *item*. p. 81
- 3.4. Alcune considerazioni generali. p. 89
- 3.5. Profili descrittivi e valutazioni finali. p. 96

**Conclusioni.** p. 103

**Bibliografia.** p. 111

**Sitografia.** p. 119

**Leggi.** p. 121

## **Introduzione.**

*“La democrazia è un sistema politico  
mutedole e insieme vulnerabile.  
Per rivitalizzarla oggi è indispensabile  
rappresentanza e partecipazione,  
economia e politica, famiglia e istituzioni.”*

(P. Ginsborg in *La democrazia che non c'è.*)

Ho scelto di riportare le parole di Ginsborg quali incipit del mio lavoro in quanto esse risultano particolarmente efficaci nell'introdurci all'*impasse* che le democrazie contemporanee stanno attraversando negli ultimi decenni. Si tratta di una crisi complessa, visibile in una molteplicità di aspetti i quali sembrano sempre più porsi in maniera problematica, nonché contraddittoria, rispetto ai meccanismi posti alla base del funzionamento delle moderne democrazie rappresentative. Basti pensare, senza pretese di esaustività, alla crescente disaffezione dei cittadini alla vita politica, al decremento della partecipazione elettorale, alla “erosione” della rappresentatività all'interno delle istituzioni e dei partiti politici, alla

conseguente e generalizzata sfiducia nei confronti di questi ultimi<sup>1</sup>. Tali fenomeni, sinteticamente esposti, si pongono quali sintomi di una generale patologia che sembra oggi colpire, in maniera quasi indistinta, la capacità e l'efficacia delle democrazie di fronteggiare e dare risposte ai mutamenti e alle sfide che la modernità pone loro. Ciò che ho appena menzionato è stato e, tuttora, costituisce il terreno fertile su cui si è innestata, da diversi decenni, l'importante riflessione sui problemi e sui limiti della democrazia rappresentativa, riflessione che porta con sé un variegato panorama di proposte, di diversa portata, finalizzate a dare plausibili risposte in merito ai punti critici del funzionamento delle democrazie contemporanee.

Analizzare e trattare l'universo di tali proposte costituisce impresa senz'altro complessa e difficoltosa; compiendo una inevitabile, benché necessaria, semplificazione si può ragionevolmente considerare tra le più note e rilevanti proposte di riforma della vita democratica quelle concernenti la *democrazia deliberativa* e la *democrazia partecipativa*. Il fine che mi propongo attraverso questa trattazione è quello di tematizzare i due ambiti, facendo emergere punti comuni e divergenti, e cercando di cogliere soprattutto quegli aspetti che possono porsi come risposta incisiva agli "intoppi" manifesti e latenti, presenti nella prassi democratica.

Si badi bene: la focalizzazione su tali approcci non ha ragioni di considerare meno efficaci altri modelli di partecipazione (quali, ad esempio, la democrazia diretta);

---

<sup>1</sup> In riferimento a questo punto, in particolare, la scomparsa dei tradizionali partiti ideologici i quali, nella fase di assestamento della democrazia moderna, hanno giocato il cruciale ruolo di raccordo tra le istituzioni e il cittadino, organizzando il consenso e, insieme il controllo dei rappresentanti, nonché stimolando la partecipazione attiva della cittadinanza, è stata certamente un fattore rilevante nell'insorgere della crisi sopra menzionata. I partiti politici risultano essenziali in un contesto democratico-rappresentativo in quanto, grazie a loro, il popolo può esercitare la sua influenza indiretta e permanente sulle istituzioni; ora la loro scomparsa, o più correttamente la loro trasformazione in macchine di caccia al voto non su progetti politici ma intorno al nome di alcuni leader (i cosiddetti *catch all party* e *cartel party*) è stata una delle premesse per un deficit di rappresentanza nei confronti dell'elettorato.

ai fini di questo lavoro si rende però necessaria una delimitazione dell'ambito altamente composito in cui gli approcci considerati si inseriscono.

Lo stesso spazio in cui democrazia deliberativa e partecipativa sono comprese risulta essere estremamente vasto ed eterogeneo, in riferimento e all'ambito teorico-concettuale e a quello riguardante le numerose iniziative che vengono qualificate, da caso a caso, come partecipative o deliberative, per l'appunto<sup>2</sup>. Pertanto tracciare un confine netto e preciso tra i due insiemi risulta compito assai arduo che rischierebbe, oltretutto, di arroccarsi su basi meramente teoriche o normative, distanti da ciò che si registra sul versante "pratico". Ciò non preclude, tuttavia, la possibilità di analizzare a fondo i due ambiti, approfondendone elementi di comunione e discordanza, rintracciandone punti forti e criticità e, soprattutto, focalizzando l'attenzione su ciò che il nuovo modo di intendere la partecipazione del cittadino, *leitmotiv* fondante di entrambi gli approcci, possa (o non) apportare tangibilmente alla macchina democratica moderna, oggi visibilmente in panne. In questa direzione, prescindendo per il momento dai tratti peculiari caratterizzanti ciascun orientamento, è utile porre in risalto il nucleo, l'idea cardine che democrazia partecipativa e democrazia deliberativa condividono: si tratta, in breve, di una maniera nuova di pensare e realizzare la partecipazione del cittadino alla vita democratica attraverso forme di coinvolgimento attivo in questioni di rilevanza pubblica, le quali comportano la creazione di una dimensione in cui il cittadino stesso non risulta semplice appendice di processi decisionali appannaggio interamente del livello politico-istituzionale, bensì, in forme e modalità che variano da caso a caso, (co) protagonista di tali processi.

---

<sup>2</sup> Basti pensare, come semplice dimostrazione, che digitando su google.it la dicitura "participative democracy" si ottengono 4.540.000 segnalazioni (al 21/09/09) e 154.000 contributi su pubblicazioni scientifiche.

La meta cui tali approcci guardano è facilmente intuibile. “Essi intendono *democratizzare la democrazia*, darle sviluppi tante volte promessi, complementare - non sostituire- le sue realizzazioni classiche e provvedere sbocchi diretti o indiretti alla loro crisi”. (U. Allegretti, 2009).

Posta questa breve premessa, illustro qui di seguito come intendo strutturare la trattazione del tema:

- nel **Capitolo 1** verrà illustrato, in linee generali, l’approccio della democrazia partecipativa. Si cercherà dapprima di tracciare i confini di quest’ultima entro il generale concetto di *partecipazione* che la comprende, per poi analizzare i principi e gli aspetti che caratterizzano il modello rifacendosi, in particolar modo, agli studi di Umberto Allegretti. Seguirà una riflessione sul carattere territoriale dei fenomeni di partecipazione, sulla loro proliferazione precipua negli ambiti locali della politica, per poi dare uno sguardo alle fonti normative italiane, europee e comunitarie che danno conto del fenomeno. Infine si analizzeranno quelle che sono le potenzialità e le criticità dell’approccio partecipativo, facendo riferimento e alla letteratura e ad alcuni studi di caso in merito.
- nel **Capitolo 2** verrà esposta, in via generale, la teoria della democrazia deliberativa. Dopo aver specificato il significato del termine deliberare, si passerà ad una disamina dei principi che si pongono quali *condicio sine qua non* del modello, facendo riferimento agli studi di Luigi Bobbio, per poi giungere ad uno sguardo d’insieme sugli elementi che caratterizzano il *setting* deliberativo e sui principali strumenti che si utilizzano nell’ambito di questo approccio. Infine si analizzeranno gli aspetti innovativi e le

criticità insite nella teoria della democrazia deliberativa, facendo, anche in questo caso, riferimento alla letteratura in merito.

- nel **Capitolo 3** infine si focalizzerà l'attenzione sul dato empirico. Si prenderà cioè in considerazione un campione di esperienze di partecipazione relative al contesto italiano, che verranno analizzate in base ad alcuni *item* comuni al modello partecipativo e a quello deliberativo, al fine di operare delle considerazioni di ordine generale su quelli che sono i tratti caratterizzanti dei fenomeni di partecipazione in Italia.

## Capitolo 1.

### PARTECIPAZIONE E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.

#### 1.1 Una precisazione concettuale.

Nell'intraprendere un discorso sulla *democrazia partecipativa* non si può fare a meno di considerare e, per quanto possibile, specificare il concetto di *partecipazione*, al cui ambito, indubbiamente, essa appartiene. Ci si trova di fronte ad un compito per nulla semplice data l'estrema variabilità dei significati che vengono attribuiti al termine e considerate, inoltre, le frequenti sovrapposizioni e confusioni che si verificano nel linguaggio, anche di esperti sul tema; sovrapposizioni giustificabili in quanto intervenienti tra due concetti, quelli di democrazia partecipativa e partecipazione che, sebbene interconnessi, risultano diversi in quanto a origine, natura e finalità. Focalizzando l'attenzione sul legame tra scenario democratico e partecipazione, è possibile, in via generale, intendere quest'ultima come “un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”<sup>3</sup>.

E' facile intuire, da questa seppur sintetica definizione, come il termine partecipazione ricopra un vasto ed eterogeneo spettro di fenomeni, ragion per cui si pone come necessaria un'operazione di distinzione che, come U. Allegretti suggerisce<sup>4</sup>, “coinvolge temi quali [...] la sussidiarietà verticale e dunque il ruolo e l'interazione tra i vari livelli di autonomia locale; la sussidiarietà orizzontale; la partecipazione ai procedimenti amministrativi da parte dei titolari di interessi

---

<sup>3</sup> U. Allegretti (2006, p.156)

<sup>4</sup> In *La democrazia partecipativa nella società liquida e nella crisi della democrazia*, paper.

giuridicamente tutelati; la democrazia diretta nelle sue varie forme (e specialmente i referendum); l'informazione e trasparenza”.

Prendendo brevemente in esame tali forme di partecipazione risulta emergere una serie di tratti, i quali le collocano su un piano diverso rispetto all'orizzonte teorico e pratico della democrazia partecipativa. Ad esempio, il decentramento amministrativo e politico, che ha sicuramente comportato una presenza più incisiva delle autonomie locali nello scenario pubblico nonché un inedito ruolo, per esse, di interlocutori privilegiati nei confronti dei cittadini, resta una novità pur sempre ricompresa nell'ambito della democrazia rappresentativa, con tutto ciò che ne consegue in termini di influenza partitica e preponderanza del livello politico-istituzionale. Anche la partecipazione ai procedimenti amministrativi, disciplinata dalla legge 241/90, risulta cosa diversa rispetto all'idea di fondo della democrazia partecipativa, essendo la prima legata precipuamente alla tutela di interessi legittimi o diffusi che l'ordinamento riconosce in capo ai soggetti; analoghe considerazioni valgono quando si considerano i temi della trasparenza e dell'informazione che, di per sé, non costituiscono partecipazione ma gli strumenti e i presupposti per realizzarla; infine distinzione importante risulta quella tra democrazia diretta e partecipativa: sebbene la prima costituisca un'importante forma di partecipazione e influenza dei cittadini nella vita pubblica, soprattutto nel caso del referendum, i suoi caratteri di occasionalità e di utilizzo limitato soltanto a determinate questioni di carattere politico-pubblico, la differenziano dalle pratiche di democrazia partecipativa.

Sulla base di queste considerazioni generali, appare evidente che non tutto ciò che si configura come partecipazione è ascrivibile alla sfera della democrazia partecipativa. Quest'ultima si pone come forma più specifica, se si vuole più

ambiziosa in quanto ad obiettivi, del concetto di partecipazione, mirando a coinvolgere i cittadini nelle fasi dei processi di decision-making, come è schematizzato in Figura 1 ( tratta da: Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual, p. 9)



**Figura 1: La democrazia partecipativa nelle fasi del policy-making.**

Per iniziare a comprendere meglio cosa si intende quando si parla di democrazia partecipativa può essere utile riproporre la “scala della partecipazione” (*The Ladder of citizens participation*) elaborata da Sherry Arnstein nel 1969 al fine di distinguere tra diversi livelli di partecipazione, adottati nel contesto americano in processi di costruzione e attuazione di politiche pubbliche.



**Figura 2: Gli otto gradini della partecipazione dei cittadini (Arnstein, 1969).**

Come si vede dalla figura si parte da un primo livello di *non partecipazione*, che nei suoi gradi di *manipulation* e *therapy*, indica quei processi incentrati sulla “cura” dei soggetti svantaggiati da parte delle istituzioni, e pertanto non finalizzati in alcun modo all’inclusione dei cittadini nel ciclo del policy-making; si passa poi al livello del *tokenism*, che indica quell’insieme di azioni intraprese allo scopo di ascoltare a dar voce ai cittadini attraverso i tre gradi di *informing*, *consultation* e *placation*, traducibili nelle note procedure di informazione, consultazione e conciliazione, le quali, in maniera più o meno forte, permettono ai cittadini di acquisire consapevolezza ed esporre le proprie visioni, mancando però la garanzia che esse siano messe in atto dal livello politico-istituzionale. L’ultimo livello della scala è occupato dal *citizens power*, che comporta l’effettiva influenza dei cittadini nel *policy making* attraverso i tre gradi di *partnership*, *delegated power* e, infine, del *citizens control*. In questi casi si viene ad instaurare “un’effettiva parità tra partecipanti e la sovversione della frattura tra decisori e destinatari delle decisioni” (Morlino, Gelli 2008, p. 5). Partendo proprio dallo schema interpretativo di Arnstein si può, in via generale, pensare di collocare le diverse e

multiformi esperienze di democrazia partecipativa a partire dal secondo livello, considerando in particolare le procedure di consultazione, fino ad arrivare al terzo gradino, sicuramente più rilevante, il quale incorpora processi partnership, di potere delegato e di controllo da parte dei cittadini, in cui il coinvolgimento degli stessi assume forme e modalità particolarmente dense di significato. Tale collocazione non ha pretesa di completezza: essa mira, piuttosto, a porsi come una guida utile nell'universo altamente composito delle pratiche partecipative, che spazia da assemblee consultive più o meno grandi, a procedure di partenariato tra settore pubblico e cittadini fino ad arrivare a pratiche di grande interesse quali il bilancio partecipativo; e nel contempo a rendere conto dei differenti gradi ed esiti con cui può realizzarsi la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

## **1.2. Principi e peculiarità del “modello” partecipativo.**

Si riscontrano non poche difficoltà nel tentativo di dar vita ad un modello, ad una sorta di idealtipo weberiano, che possa cogliere, in maniera tendenzialmente precisa e compiuta, caratteristiche ed elementi distintivi di ciò che viene qualificato come *democrazia partecipativa*. Ciò dipende dall'evidente molteplicità, diversità e disomogeneità delle esperienze e delle pratiche che pervadono, da oltre un decennio, i contesti democratici europei e d'oltreoceano; a tal proposito risulta poco opportuno, come nota Bobbio (2006), discorrere della democrazia partecipativa come di *una forma* di democrazia, essendo piuttosto al cospetto di una *variegata famiglia di pratiche* (U. Allegretti, 2009). Se la produzione di una teoria onnicomprensiva appare compito arduo e, oltretutto, poco auspicabile dato il rischio di “ingabbiare” in categorie statiche un fenomeno

in continuo divenire, che si pone alla stregua di un *esperimento*<sup>5</sup> (Moro, 2009), è, però, utile analizzare i tratti comuni, quegli elementi che emergono in maniera quasi costante nelle esperienze partecipative, facendo riferimento alle pratiche maturate negli ultimi decenni e alla letteratura ad esse relativa. E grazie alla letteratura si può avere una prima idea sulle diverse forme di democrazia partecipativa: si parla di *comitati di cittadini*, *bilanci partecipativi*, *forum partecipativi*, *laboratori di quartiere*, *piani strategici delle città*, *interventi di urbanistica partecipata*, *giurie di cittadini*, *progettazione partecipata*, solo per citare quelli più noti.

Seguendo l'impostazione di Umberto Allegretti (2006b) è possibile rintracciare alcuni principi abbastanza formalizzabili che si pongono alla base delle pratiche su menzionate.

Innanzitutto, dal punto di vista dei soggetti, la democrazia partecipativa ha come protagonisti *tutti gli individui* e le associazioni in cui essi si riuniscono (in riferimento a queste ultime, non in maniera preponderante); di conseguenza sono coinvolti non soltanto i soggetti portatori di specifici interessi tutelati dagli ordinamenti ma tutti coloro che, sulla base del principio di *affectdness* (Moro, 2009), subiscono o possono subire effetti (sia positivi che negativi) dall'attuazione di una data decisione; in questo modo è implicito l'acquisto di visibilità di posizioni "svantaggiate" (ad esempio quelle degli immigrati, degli anziani, dei soggetti meno abbienti e via discorrendo) che, altrimenti, rimarrebbero a margine.

Ora, pensare, ma soprattutto realizzare, una partecipazione che includa tutti i soggetti *affected* è, realisticamente, cosa impraticabile. Si insinua il cosiddetto

---

<sup>5</sup> Come afferma Giovanni Moro (2009): "[...] si potrebbe definire quello della democrazia partecipativa un campo di sperimentazione di forme e procedure di riforma della democrazia volte a includere più strettamente ed efficacemente i cittadini nel processo politico, specialmente con riferimento alla formazione delle policy che investono direttamente le loro vite".

*paradosso della partecipazione*<sup>6</sup>, il quale comporta sempre la presenza di forme di selezione dei soggetti da coinvolgere.

In secondo luogo, dal punto di vista procedurale, si ambisce ad una partecipazione che investa tutte le fasi del processo di decisione pubblica, “a partire dalle prime nelle quali l’attività prospettata è ancora specificamente indeterminata e sindacabile nella sua stessa opportunità - per esempio, se fare o no un’opera pubblica- e addirittura dal momento in cui si discute degli indirizzi generali [...] di una certa politica, ai passaggi più concreti e determinati dell’istruttoria di un concreto progetto, fino alla fase decisionale e anche al controllo delle realizzazioni<sup>7</sup>”. Su questo punto è opportuno riflettere perché è raro riscontrare, sia nella letteratura che nella pratica, esperienze specifiche di democrazia partecipativa in cui la partecipazione dei cittadini copra effettivamente l’intero arco del decision-making, soprattutto le tappe dell’implementazione e quella della valutazione e del controllo delle politiche. Secondo Moro (2009), infatti, la democrazia partecipativa ha a che fare soprattutto con la fase di formazione delle politiche comprendente la messa in agenda, la progettazione e la decisione; ricomprendere nel suo ambito anche le fasi attuative e del controllo comporta il rischio di una sovrapposizione con un fenomeno, per molti aspetti diverso dalla democrazia partecipativa, che è quello dell’attivismo civico<sup>8</sup>. D’altra parte, nel collocare le pratiche partecipative quasi esclusivamente nelle fasi iniziali del policy-making, si corre l’ulteriore rischio di ridurle a semplici esercizi di consultazione, che peraltro possono non avere influenza alcuna sulle decisioni prese dai soggetti pubblici.

---

<sup>6</sup> Bobbio (2007a, pag. 9).

<sup>7</sup> U. Allegretti (2009, pag.14)

<sup>8</sup> Per uno studio approfondito di questo fenomeno cfr. Moro, 2005

Legata all'aspetto della procedura, vi è poi la questione temporale: una pratica partecipativa che sia realmente tale dovrebbe ricoprire tutto l'arco temporale dei processi su cui si innesta: quindi, riprendendo l'esempio di U. Allegretti (2006, p. 159), nel caso di un bilancio partecipativo è auspicabile che i cittadini partecipino nell'arco di tutto l'anno finanziario, dalla definizione, all'approvazione fino al controllo del bilancio stesso. Resta da verificare se tale requisito trovi effettivamente realizzazione nella pratica, o rimanga per ora una linea guida verso cui indirizzare le esperienze di partecipazione.

Punto imprescindibile di ogni pratica partecipativa che, nella sua essenza, si configuri come tale riguarda l'influenza della partecipazione sulle decisioni politiche e amministrative. E' evidente che si tratta di una questione decisiva: prefigurare una partecipazione i cui esiti siano ignorati, strumentalizzati oppure distorti ha l'effetto di svuotare di significato e snaturare l'intero processo. Nell'affermare ciò, si badi bene, non si vuole pretendere di attribuire alle scelte scaturite dalle pratiche partecipative una sorta di valore giuridico vincolante<sup>9</sup>; la democrazia partecipativa non ambisce ad espropriare le istanze rappresentative del loro potere di decisione, il quale è, e deve restare, loro prerogativa. Anzi, proprio "la mancanza di potere vincolante può costituire un punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove<sup>10</sup>". Tuttavia il rischio è presente e concreto, e assume la forma di una riduzione della partecipazione ad una consultazione sterile o ad un ingegnoso strumento in mano al ceto politico per acquisire e mantenere consensi.

---

<sup>9</sup> I concetti che vengono utilizzati, a tal proposito, sono quelli di "influenza effettiva" (U. Allegretti, 2009) e "capacità di influenza" (Bobbio, 2007a).

<sup>10</sup> Bobbio (2007a, pag.25)

E' necessario, quindi, un realistico impegno da parte di politici e amministrazioni nel valorizzare e porre in atto quanto scaturisce dai processi partecipativi, impegno che in alcune forme di partecipazione più rilevanti, quali il bilancio partecipativo di Porto Alegre, assume forme estremamente significative, impegnandosi l'esecutivo comunale a ripartire le risorse tenendo conto, in maniera effettiva, delle priorità enunciate dai cittadini nelle assemblee<sup>11</sup>.

Per inciso, non bisogna dimenticare che la democrazia partecipativa, per essere realizzata, necessita di tutta una serie di mezzi e strumenti, che ne fanno da impalcatura; il riferimento è ai diversi sistemi di informazione, uffici preposti ad organizzare la partecipazione, risorse materiali e tecniche, mezzi telematici ed elettronici e via discorrendo.

### **1.3. Democrazia partecipativa e dimensione locale.**

Lo sviluppo e il diffondersi delle pratiche partecipative risultano avere un chiaro e significativo legame con la dimensione *locale* in cui la partecipazione stessa si attua, dimensione che comprende, in maniera precipua, l'ambito comunale e, secondariamente, quello provinciale. Non che si voglia escludere da tali pratiche gli altri livelli di governo - regioni, Stato e livello internazionale - nei quali si sono, tra l'altro, registrate importanti esperienze in questa direzione (U. Allegretti<sup>12</sup> cita, al riguardo, l'economia partecipata della Regione Lazio, la legge toscana sulla partecipazione e il *débat public* francese) ma è indubbia la loro ampia fioritura, soprattutto, nei contesti locali. Una tale circostanza appare correlata, innanzitutto, all'inedita rilevanza che è stata riconosciuta, negli ultimi anni, agli enti locali: basti pensare, nel caso italiano, alla riforma del titolo V della

---

<sup>11</sup> Per uno studio più dettagliato su questa esperienza *cf.* G. Allegretti, 2001.

<sup>12</sup> In *Democrazia e processi di democratizzazione*, p. 19.

Costituzione, la quale attribuisce in via generalizzata le funzioni amministrative ai Comuni (art. 117.1), al novellato art. 118.4 Cost. e alle normative europee che sanciscono l'imprescindibilità dal principio di sussidiarietà nelle relazioni tra istituzioni comunitarie, nazionali e locali; a tali novità normative si ricollegano, in maniera più o meno diretta, tutte quelle tendenze trasformative nei contesti locali, riconducibili al concetto di *governance*. Con questa nozione si fa riferimento allo sviluppo di forme di governo in cui i confini tra settori pubblici e privati non sono più così netti e in cui si abbandona la logica gerarchica che pone i soggetti pubblici come soggetti decisori sovraordinati rispetto agli altri (*government*), per dare spazio all'interazione di una molteplicità di attori, sia pubblici che privati, nell'elaborazione e implementazione di decisioni pubbliche. Risultato di tutto ciò è il ruolo nevralgico dell'ente locale che, come istituzione più vicina ai cittadini, è chiamato a farsi promotore di processi che prevedano un'ampia partecipazione di soggetti per l'elaborazione di politiche che incidano in maniera proficua sulla vita della comunità di riferimento. Anzi, come sostiene Paci (2008, p. 18), "la democrazia partecipativa appare in effetti una qualificazione di una parte delle procedure di *governance*: quelle che coinvolgono nei processi decisionali pubblici i cittadini, direttamente o tramite le loro associazioni". Queste impostazioni rendono, quindi, fertile il terreno per la sperimentazione di pratiche partecipative, considerando, in aggiunta, che il livello locale, per le sue dimensioni e per la sua prossimità alla cittadinanza, si pone come strumento più accessibile per far valere il potere dei cittadini, e nel suo ambito si incontrano minori difficoltà nel realizzare e gestire forme inedite di partecipazione, non rappresentative, rispetto a livelli di governo superiori.

Posta questa premessa, è ora utile comprendere in quali circostanze sia auspicabile che un'amministrazione locale adotti un approccio di tipo inclusivo- partecipativo. Molto spesso le amministrazioni locali devono operare delle scelte che possono essere all'origine di conflitti, reali o potenziali, da parte di chi non si ritenga soddisfatto della decisione presa (si pensi ad esempio alla localizzazione in una data area di un impianto di smaltimento di rifiuti oppure di un dispositivo per il deposito delle scorie nucleari). In casi simili si possono avere dei buoni motivi per includere nel processo decisionale i possibili oppositori alla scelta, al fine di *evitare eventuali conflitti*. Tentare di affrontare insieme a loro la questione è un'ipotesi ragionevole e anzi, può condurre a scoprire soluzioni nuove che, a un primo sguardo, non si era in grado di scorgere, senza contare che ciò costituisce un fattore in grado di scongiurare strenue opposizioni alla decisione pubblica che potrebbero vanificarla, soprattutto considerando che le comunità locali tendono facilmente a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità e, quasi sempre, riescono a difendersi efficacemente attraverso comitati spontanei cittadini, assemblee popolari e varie forme di protesta (si parla, in questi casi, dei c.d. *poteri di veto* delle comunità locali). Ci sono altri casi, dove il rischio di conflitto è meno evidente, in cui è auspicabile coinvolgere nel processo decisionale soggetti diversi da quelli istituzionali. Mi riferisco, in particolare, a quelle situazioni in cui l'amministrazione locale deve prendere delle decisioni su una questione sulla quale non disponga di informazioni sufficienti o pertinenti e, di conseguenza, rischi di adottare misure poco idonee a risolvere il problema e difficilmente attuabili. Ne sono un esempio gli interventi in campo urbano o ambientale; è evidente in questi casi come gli amministratori abbiano bisogno del supporto di

esperti (biologi, geologi, chimici, naturalisti, architetti ecc.) che compiano rilevazioni, raccolgano ed elaborino dati e formulino progetti di intervento valutando l'impatto di ogni opzione formulata sull'ambiente. Sarebbe ulteriormente consigliabile che l'apporto dei tecnici fosse integrato con la partecipazione dei cittadini all'elaborazione dei progetti riguardanti una data comunità, in quanto può accadere che interventi concepiti con le migliori intenzioni, possano essere percepiti come negativi o addirittura come una minaccia: ad esempio si può autorizzare la localizzazione di un impianto, tecnicamente innocuo, che genera allarme (a torto o a ragione) nei cittadini, oppure fornire servizi che non saranno utilizzati in quanto creati senza tener conto delle esigenze dell'utenza. Si evince, quindi, come le amministrazioni in questi casi dovrebbero avvalersi della partecipazione congiunta di esperti e cittadini per giungere a decisioni pertinenti circa il problema e, in più, non ostacolate dalla cittadinanza.

Infine, processi decisionali inclusivi sono opportuni laddove sia necessario implementare politiche pubbliche, o progetti integrati, che non possono essere attuate senza un'attiva partecipazione dei loro beneficiari o di altri soggetti, i quali devono mettere in atto comportamenti cooperativi e contribuire attivamente alla soluzione dei problemi. In altre parole tali politiche devono essere co-prodotte. La ragione è che, una netta separazione tra policy maker e policy taker, rischierebbe di essere del tutto inefficace quando si tratta, ad esempio, di programmare azioni per lo sviluppo sostenibile, di elaborare il piano strategico di una città, di affrontare il problema del degrado di un quartiere periferico. In questi casi è necessario mettere insieme voci diverse, integrare linguaggi e competenze

differenziate per giungere a risultati di cui l'amministrazione locale non può non tener conto nel momento di formalizzare la decisione.

Considerate le principali circostanze in cui è consigliabile aprire le porte della partecipazione, si riporta, qui di seguito, una sintetica descrizione dei temi e delle esperienze partecipative più diffuse<sup>13</sup>, con i relativi riferimenti bibliografici:

- *bilanci comunali*: è il caso dei bilanci partecipativi: le spese di investimento del comune sono ripartite tra i quartieri e tra i settori di *policy* secondo le indicazioni delle assemblee di cittadini;
- *conflitti ambientali*: è il caso di quelle esperienze in cui il conflitto tra inquinatori e inquinati viene affrontato attraverso un dialogo strutturato tra le parti in causa, alla ricerca di soluzioni accettabili da ciascuno (Susskind e Cruikshank 1987);
- *sindrome Nimby*: di fronte a impianti che comportano conseguenze negative per i residenti sono stati sperimentati metodi per decidere la loro localizzazione mediante la partecipazione delle comunità interessate (Rabe 1994, Bobbio 2002a);
- *politiche ambientali*. è il caso delle Agende 21 locali e, in parte, di alcune esperienze di valutazione di impatto ambientale;
- *politiche sociali*: in Italia è di particolare interesse l'esperienza dei piani di zona (per un'esperienza significativa: (Fazzi e Scaglia 2001, Bifulco e Centemeri 2007);
- *politiche sanitarie*: è da ricordare l'elaborazione partecipata del piano della salute dell' Emilia-Romagna (Biocca 2006);
- *grandi opere*: l'esperienza più interessante è quella del *débat public* francese, che è stata ripresa in Italia dal disegno di legge sulla partecipazione della regione Toscana;
- *tecnoscienza*: è il caso delle *consensus conferences* in cui cittadini comuni sono chiamati a discutere questioni controverse di natura tecnico-scientifica (p.es. Ogm, cellule staminali, inquinamento elettromagnetico, ecc.) (Pellizzoni 2006).

---

<sup>13</sup> Lo schema è tratto da Bobbio e Pomatto (2007a, p. 5).

- *sistemi elettorali*: Allo scopo di sbloccare la paralisi determinata dai veti contrapposti tra i partiti politici, alcuni paesi (le province canadesi della British Columbia e dell' Ontario e i Paesi Bassi) hanno scelto di affidare la scelta del sistema elettorale a un forum di cittadini estratti a sorte che si sono pronunciati dopo aver lavorato e discusso per alcuni mesi (Bobbio e Lewanski 2007c).

E' facile intuire come il successo di queste variegata pratiche che si sperimentano al livello locale sia legato, in particolare, al *modus operandi* delle amministrazioni locali. Un loro ancoraggio a ormai obsolete logiche di government nonché un'apertura "di facciata" a procedure inclusive per ragioni di pubblicità o simili, mina le basi stesse della democrazia partecipativa. E', altresì, opportuno un ripensamento del ruolo delle amministrazioni stesse, da organi deputati all'attuazione e implementazione di decisioni pubbliche alla loro configurazione di promotori, arbitri, garanti di processi affidati all'interazione di una molteplicità di soggetti. Risiede proprio nella capacità delle amministrazioni di riposizionarsi all'interno del circuito decisionale, di calibrare opportunamente istanze rappresentative con esigenze di un coinvolgimento che si basa sul semplice principio partecipativo, di ambire alla sistematicità delle esperienze di partecipazione più che ad un ricorso sporadico ad esse, la possibilità di un buon risultato della democrazia partecipativa.

#### **1.4. Democrazia partecipativa e fonti normative.**

##### **1.4.1. Il quadro internazionale.**

Nell'esplorare le fonti normative che abbiano uno specifico riferimento alla democrazia partecipativa non si può non considerare, in primo luogo, quelle di matrice comunitaria, europea e, anche, trans-europea.

In particolare può essere considerata come la fonte “madre” delle teorizzazioni sulla democrazia partecipativa la *Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale*, sottoscritta nel 1998 sotto il forte impulso dell’UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). In effetti, sebbene circostanziata al tema ambientale, essa stabilisce alcuni dei principi basilari che si pongono come fondamenta delle pratiche partecipative, quali, per citarne qualcuno: *Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un’influenza effettiva* (art. 6, comma 4). Qui si afferma l’esigenza di collocare la partecipazione a monte di un dato procedimento decisionale, non quindi quando lo stesso è in fieri (*cfr.* paragrafo 1.2.). Altro principio di indubbia rilevanza è quello disciplinato dall’art. 6.8: *Ciascuna Parte provvede affinché, al momento dell’adozione della decisione, si tenga adeguatamente conto dei risultati della partecipazione del pubblico*. Si tratta del concetto, analizzato in uno dei precedenti paragrafi, riguardante l’impegno delle istanze rappresentative a tenere in considerazione gli esiti della partecipazione dei cittadini, che in questo articolo è inequivocabilmente affermato.

Sul versante europeo merita attenzione la “Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale<sup>14</sup>” adottata dalla Commissione Permanente del Consiglio d’Europa nel novembre 2001. Il documento focalizza l’attenzione sull’importanza di promuovere il coinvolgimento dei cittadini nelle questioni riguardanti la comunità e di far sì che i processi di decision-making si incontrino con le cangianti

---

<sup>14</sup> Il documento è consultabile sul sito <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc01/EDOC9172.htm>

aspettative dei cittadini. A tal fine si auspica, non soltanto un migliore esercizio del diritto di voto, ma la valorizzazione di quei meccanismi che enfatizzano il bisogno di coinvolgere cittadini spesso assenti dal circolo del decision-making. Il riferimento qui è a esperienze quali: forum di quartiere, procedure di co-decisione, processi di partnership, nonché giurie di cittadini, conferenze per il consenso e siti web interattivi.

Veniamo ora all'ambito comunitario e alla sua attenzione prestata alla democrazia partecipativa e alle pratiche di partecipazione in senso generale. Senza addentrarsi nel dettaglio, si può affermare che, a causa dell'aumento delle competenze dell'Unione Europea degli ultimi decenni (non riguardanti, quindi, soltanto l'ambito strettamente economico, bensì svariati ambiti quali quelli della giustizia, dei diritti umani, della sicurezza e via discorrendo), si rende necessaria una connessione, un'interazione con svariati stakeholder, non soltanto con gli esponenti del mondo economico, al fine di garantire successo e legittimità al processo decisionale. E' proprio per dare concretezza a tali interazioni che, come afferma Marta Picchi (2009, p.134) "le istituzioni comunitarie, in diversa misura, si sono aperte al dialogo con la società civile: da alcuni anni la Commissione europea sta promuovendo un sistema organico di dialogo, sebbene il Parlamento europeo rimanga [...] l'organo al quale vengono rivolte le richieste in via preferenziale". Tra gli atti normativi che incarnano tale spirito di apertura, uno dei più significativi è il Libro Bianco sulla governance europea del 2001<sup>15</sup> in cui si legge: *"La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche.*

---

<sup>15</sup> COM(2001) 428

*Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione*". (p. 10). Tuttavia quello contenuto nel Libro Bianco non può definirsi un orientamento di democrazia partecipativa in tutto e per tutto. Questo perché il riferimento non è alla cittadinanza in generale, bensì soltanto a quella organizzata: *"La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le "parti sociali"), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose"* (p. 15). Una tale definizione mal si coniuga col principio della partecipazione di *tutti* i cittadini (e non solo di quelli organizzati) esposto da U. Allegretti (2009). Inoltre il riferimento costante nella Comunicazione è alla procedura di consultazione ("le istituzioni e le autorità nazionali devono moltiplicare i propri sforzi per migliorare le consultazioni sulle politiche dell'Unione [...]"; "ciò che è necessario è rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo, adottata da tutte le istituzioni europee [...]"<sup>16</sup>); una pratica che, sebbene abbia un'imprescindibile ruolo nel collegamento tra istituzioni e cittadini, resta pur sempre al gradino più basso della scala in cui, nel primo paragrafo, si sono collocate le diverse forme di partecipazione e, cosa più importante, si pone negli ultimi posti tra le attività di partecipazione che i cittadini praticano effettivamente (Moro 2005).

Significativo è, poi, il recente Trattato di Lisbona (il c.d. Trattato di Riforma), il quale all'art. 8A, III par., proclama il diritto di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione e stabilisce che le decisioni siano prese nella

---

<sup>16</sup> Pag. 17

maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini; viene affermata la possibilità per i cittadini e per le associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, di conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione della vita dell'Unione; viene, infine, affermato l'impegno delle istituzioni a mantenere con le associazioni rappresentative e con la società civile un dialogo aperto, trasparente e regolare (art. 8B, I e II par.). E' da sottolineare che, in relazione al concetto di società civile, valgono considerazioni analoghe a quelle citate per il Libro Bianco sulla governance.

Operando una sommaria valutazione, fondata in particolare sulle due fonti normative europee appena considerate, è facilmente comprensibile che quella dell'Unione europea è una concezione della partecipazione che, in alcuni punti, si discosta dai principi generali del modello della democrazia partecipativa. Innanzitutto, come affermato in precedenza, le forme privilegiate sono costituite dalla consultazione e dal dialogo per le quali, senza voler mettere in discussione la loro rilevanza, resta da verificare il reale impatto sulle attività decisionali dell'Unione, discorso questo che vale principalmente per la società civile dal momento che nei confronti delle parti sociali (le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori) esiste l'obbligo di consultazione da parte della Commissione prima di presentare proposte normative (art. 138 TCE), mentre per la società civile la consultazione è solo facoltativa. Inoltre, come fa notare Sandra Kroeger<sup>17</sup>, non solo non esiste una pratica sistematica di consultazione da parte della Commissione, ma la partecipazione della società civile essendo fortemente ancorata alla sola fase preparatoria del policy-making, è, nella pratica, posta come rara eccezione soprattutto nelle fasi di monitoraggio e valutazione delle politiche

---

<sup>17</sup> In *Nothing but consultation: the place of organised civil society in Eu policy-making across policies*, 2008.

comunitarie, alimentando così l'impressione che la Commissione sia maggiormente interessata ad acquisire consensi sulle proprie proposte e ad incrementare la propria legittimità di fronte alle altre istituzioni comunitarie, più che a conferire alla società civile un ruolo effettivo nel processo di policy. Resta aperta poi la questione del coinvolgimento dei cittadini in forma non organizzata: come suggerisce Picchi (2009, p. 139) le forme di partecipazione "aperte ai singoli individui sono i forum telematici che presentano, comunque, dei limiti: sono gli unici canali aperti, in taluni casi, potenzialmente a tutti, che però sortiscono effetti abbastanza contenuti, dal momento che hanno per oggetto temi veramente generali e, talvolta, generici". Si riscontra, pertanto, una carenza di strumenti - che per i singoli cittadini europei consistono in forme di sondaggi d'opinione su tematiche più o meno ampie - atti a influenzare effettivamente l'attività di policy dell'Unione (eccezion fatta per quelli rivolti alle parti sociali e alla società civile organizzata), che ha l'effetto di mettere in pericolo la realizzazione delle indicazioni contenute nelle fonti normative, come l'art. 8A del Trattato di Lisbona il quale sancisce il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione. La prospettiva è quindi quella della creazione di nuove interconnessioni, della valorizzazione dei canali di partecipazione, in modo da coinvolgere e dar peso a tutti i cittadini europei, in particolar modo a coloro che esprimono valori comuni a tutti gli individui, al di là di ogni interesse corporativo o settoriale.

Infine, merita di essere menzionata *La Dichiarazione di Seoul sulla governance partecipativa e trasparente*, sottoscritta nel 2005 in occasione del Sesto Global

Forum sul “ Reinventare il Governo<sup>18</sup>” organizzato dal Governo della Repubblica di Corea in collaborazione con le Nazioni Unite, al quale sono intervenuti esponenti dei governi di diversi Paesi europei e non, di organizzazioni internazionali, della società civile e del mondo accademico. Il documento formalizza importanti principi di democrazia partecipativa. Si legge al punto 21: *“I Governi dovrebbero riconoscere e coinvolgere la società civile in qualità di partner nel processo decisionale e nell’attuazione delle politiche pubbliche. Siamo d’accordo che la costruzione di partenariati costruttivi tra gli Stati, le imprese e la società civile è essenziale per raggiungere uno sviluppo economico sostenibile. Ciò richiede che tutti gli attori coinvolti siano favorevoli ad accettare e promuovere la diversità tra i generi, le razze, etnie, classi, religioni, credenze, le regioni e culture.”* Al punto 24 si legge invece: *“La società civile dovrebbe cercare e sviluppare nuove forme di impegno civico e di coinvolgimento a livello globale, con l’obiettivo di rendere le decisioni delle organizzazioni intergovernative più trasparenti e democratiche. E’ importante rendersi conto che la società civile all’interno di ciascun Paese sarà più efficace condividendo esperienze e connettendosi con le organizzazioni della società civile di altri paesi pur accettando la diversità tra i partner di tutto il mondo”*.

#### **1.4.2. Il quadro italiano.**

Nel nostro ordinamento un primo riferimento normativo alla partecipazione può essere rintracciato nella Costituzione, in particolare nell’art. 3.2 in cui si afferma che: *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*. Come suggerisce U.

---

<sup>18</sup> Per maggiori informazioni sull’evento consultare il sito <http://www.unpan.org/DPADM/GlobalForum/6thGlobalForum/tabid/602/language/en-US/Default.aspx#General>

Allegretti (2006b) tale principio costituzionale si lega in particolare all'art. 1 che proclama l'appartenenza al popolo della sovranità, e all'art. 2 che afferma la centralità dei diritti della persona e il loro completamento nelle formazioni sociali, nonché a tutti i diritti e doveri fondamentali degli individui e delle formazioni sociali, contenuti nella prima parte della Costituzione: “pertanto la partecipazione diventa, sulla base dell'art. 3 e di queste altre norme, principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane” (id., p.154). Sebbene il principio partecipativo sia fatto proprio dalla Costituzione, non erano prevedibili, ai tempi in cui essa fu scritta ed adottata, gli sviluppi successivi di tale principio, ragion per cui il riferimento era, in maniera inequivocabile, alla partecipazione attraverso i partiti politici (*cf.* art. 49 Cost.), senza che fosse sentita l'esigenza di articolare la partecipazione stessa in ambiti diversi da quello politico, come ad esempio quello della pubblica amministrazione. Ciò non vuol dire che i dettati costituzionali siano oggi inapplicabili; è pur tuttavia necessaria una loro reinterpretazione alla luce dei mutati scenari, in modo da attribuire alle pratiche di partecipazione la pregnanza che gli articoli, su citati, opportunamente riletti, conferiscono loro.

Per ciò che riguarda, invece, le fonti primarie e quelle secondarie è facilmente intuibile come la democrazia partecipativa abbia un particolare legame con l'attività normativa degli enti territoriali inferiori, ambiti privilegiati in cui le pratiche partecipative trovano il terreno fertile per svilupparsi. Quanto appena affermato non vuole sminuire la portata della legge statale, ma ipotizzando anche il caso della emanazione al livello centrale o regionale di una norma che intervenga nell'ambito delle pratiche partecipative, sarà poi compito degli enti

locali autonomi decidere modi, strumenti, tempi con cui realizzare tali pratiche, potendone, di diritto, crearne anche di nuove.

Ad oggi il riferimento statale per la partecipazione è il testo unico 267 del 2000. Le forme di partecipazione previste dalla norma sono (secondo l'art. 8): valorizzazione delle libere forme associative e promozione di organismi di partecipazione popolare all'amministrazione, forme di consultazione della popolazione, istanze, petizioni e proposte di cittadini e associazioni, referendum (commi 1, 3, 4); strumenti tutti correttamente estensibili ai cittadini europei e agli stranieri regolari (comma 5). L'attuazione di tutte queste forme, partecipative in senso stretto e non, è demandata ovviamente agli statuti (artt. 6 e 8) per la previsione generale e ai regolamenti (art. 7). Come si vede, si tratta di forme tradizionali di partecipazione, sebbene siano indice dell'apertura della pubblica amministrazione verso i cittadini.

Considerate le principali fonti normative che, in maniera più o meno diretta, trattano il tema della partecipazione, si rende necessaria una breve precisazione. Le pratiche partecipative, per loro natura, sono caratterizzate da un alto livello di variabilità e flessibilità, che permette loro di adeguarsi alle circostanze e ai diversi contesti, che di volta in volta, si presentano; proprio per questo ambire ad una regolazione normativa, che è comunque necessaria ma che le disciplini in maniera precisa e puntuale, porta con sé il rischio di immobilizzarle in schemi rigidi e di ostacolare quegli elementi di creatività che ne sono la caratteristica essenziale. E' auspicabile, pertanto, che il ruolo della disciplina normativa si mantenga, per usare l'espressione di U. Allegretti (2009), "leggero", ossia che miri a cogliere la portata del fenomeno più che a disciplinarne in maniera rigorosa presupposti, aspetti e condizioni di possibilità.

### **1.5. Potenzialità e criticità dell'approccio partecipativo.**

Posto che la democrazia partecipativa si identifica nelle diverse forme di coinvolgimento dei cittadini nei processi di decision-making, bisogna ora considerarne gli elementi di potenzialità e quelli di criticità che incidono sull'opportunità stessa di promuovere e sostenere tali forme di partecipazione.

Partiamo dalle *potenzialità* dell'approccio. Per comodità, si possono distinguere i vantaggi generati dall'utilizzo dell'approccio partecipativo in quelli concernenti i contenuti delle decisioni e quelli riguardanti le relazioni tra i partecipanti.

Con riferimento al primo insieme, un processo di partecipazione che sia andato a buon fine è in grado di generare, innanzitutto, decisioni *più efficienti* in termini di tempi e costi: quando si promuove un processo di partecipazione si è in grado di stabilirne preliminarmente i costi e la durata (si pensi ad esempio al bilancio partecipativo, che ha una durata cadenzata in precisi archi di tempo). Sebbene essi richiedano risorse aggiuntive rispetto ai processi decisionali ordinari, soprattutto per quanto riguarda i costi che le amministrazioni locali devono affrontare nel promuoverli (ad esempio per le campagne di informazione e comunicazione, per i servizi di facilitazione e accompagnamento), esse possono essere tenute ragionevolmente sotto controllo. I processi decisionali ordinari invece, sebbene possano presentare dei costi minori, incontrano altre difficoltà. Può capitare infatti che la decisione, una volta presa, sia oggetto di una dura messa in discussione, soprattutto se distante dalle esigenze dei cittadini, e quindi sia necessario riformularla ed è evidente che, nel farlo, si abbia una dilatazione dei tempi e dei costi spesso incontrollabile in quanto risulta difficile riprendere il cammino dopo che una scelta, già adottata, si riveli impraticabile. Per ciò che concerne i tempi, inoltre, è da sottolineare il fatto che i processi decisionali ordinari possono più

facilmente incepparsi, rallentare soprattutto quando sono in corso dei conflitti politici: di conseguenza la questione da risolvere può attendere mesi o anche anni prima di essere affrontata e risolta. Per converso i processi partecipativi sono strutturati e preliminarmente regolati e difficilmente possono eccedere le scadenze previste. Un ulteriore vantaggio potenziale di tali processi consiste nel generare decisioni *più sagge* le quali sono il risultato di un'interazione tra tutti i possibili punti di vista e tra tutte le possibili soluzioni proposte dai partecipanti. Ad esempio, un progetto di riqualificazione di una zona residenziale elaborato tenendo conto delle esigenze dei residenti, dei commercianti, degli automobilisti, dei ciclisti, degli anziani e dei giovanissimi risulta sicuramente più "saggio" di un progetto che affronti lo stesso problema considerando soltanto alcune di queste esigenze, sacrificandone altre. Infine processi decisionali di tipo inclusivo danno vita a decisioni *più stabili e facili da attuare*. La ragione è intuitiva: se tutti gli interessi sono stati effettivamente coinvolti giungendo ad una soluzione condivisa, nessun cittadino avrà interesse a mettere in discussione l'esito raggiunto che, di conseguenza, sarà pressoché stabile e non correrà il rischio di essere ribaltato.

In relazione ai vantaggi che influiscono sulle relazioni tra i partecipanti, il riferimento obbligato è ai concetti di *capitale sociale* e di *empowerment*. Riprendendo la definizione di Putnam (2000), secondo cui il capitale sociale concerne l'insieme dei legami di reciprocità, cooperazione e fiducia che connettono gli individui in una società, si comprende come le pratiche partecipative possano andare nella direzione di creare e rafforzare i beni relazionali in un dato contesto, promuovendo legami, networks tra i cittadini, accrescendo la fiducia reciproca e il loro senso di interdipendenza, senza contare l'incentivo che i cittadini possono ricevere nel prendere nuove iniziative di

partecipazione e rafforzare quelle esistenti. Sul versante dell'empowerment, espressione che indica quella situazione in cui i cittadini diventano capaci di esercitare in proprio poteri e responsabilità (*cf.* Moro 2005), è importante rilevare come diverse esperienze partecipative abbiano avuto il merito di incidere in maniera positiva proprio su quest'aspetto. E' il caso di alcuni contratti di quartiere, grazie ai quali gli abitanti hanno dato vita ad un'agenzia permanente per lo sviluppo del loro quartiere o per la gestione di spazi verdi, oppure di alcuni progetti di riqualificazione urbana, in cui gli inquilini delle case popolari si sono organizzati per gestire in proprio la manutenzione degli spazi comuni<sup>19</sup>. Non bisogna dimenticare poi quanto le pratiche di partecipazione incidano in maniera benefica, anche, nei confronti dei decision-maker che, come si legge nel Participatory Methods Toolkit<sup>20</sup>, possono imparare come migliorare i loro servizi e prodotti ricevendo feedback diretti dagli "utenti" (i cittadini) includendoli nelle fasi iniziali della definizione e pianificazione. L'apertura alla partecipazione dei cittadini consente, infatti, a politici ed amministratori di dare risposte a questioni di rilevanza pubblica che, probabilmente, da soli non riuscirebbero a far emergere, di avere informazioni più precise e veritiere sulle stesse, proprio perché provenienti dalla voce stessa dei cittadini, e di co-elaborare percorsi risolutivi efficaci i quali, proprio perché costruiti insieme ai diretti interessati, hanno basse probabilità di innescare conflitti.

Veniamo ora alle *criticità* dell'approccio partecipativo.

Illuminanti e spronanti alla riflessione sono, a tal proposito, le parole di Y. Papadopoulos<sup>21</sup> che, commentando i risultati di alcune ricerche su esperienze di

---

<sup>19</sup> Esempi tratti da: *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. A cura di Luigi Bobbio, 2004.

<sup>20</sup> Di Elliot, Heesterbeek, Lukensmeyer, Slocum, 2005.

<sup>21</sup> *In Major findings and path for research: a concluding note*, 2007, p. 596.

partecipazione in Spagna e Danimarca, scrive: “i meccanismi partecipativi [...] somigliano più a tecniche di management e di comunicazione dall’impatto limitato che ad efficaci strumenti di democratizzazione del processo di decision-making” (traduzione mia). Il mio intento è, quindi, quello di considerare i principali punti critici che interessano la democrazia partecipativa, sia dal punto di vista teorico che da quello più strettamente connesso agli esiti delle varie esperienze di partecipazione.

Innanzitutto si pone come punto controverso quello dell’inclusione nei processi: a chi si rivolge la partecipazione? Se in linea di principio la democrazia partecipativa mira ad includere tutti i soggetti che possono risultare *affected* da una data decisione (*cf.* paragrafo 1.2.), nella pratica le cose stanno in maniera diversa, data l’impossibilità materiale di realizzare un così ampio coinvolgimento e di dare per scontata la disponibilità di ogni cittadino a partecipare. La questione si fa poi particolarmente delicata se si considera l’alto rischio dell’esclusione delle fasce più deboli ai processi di partecipazione, ragion per cui sarebbero necessari strumenti opportuni, che possano il più possibile approssimare una situazione di coinvolgimento di tutti i cittadini interessati. Essi sono essenzialmente tre; se ne offre una sintetica descrizione<sup>22</sup>:

- il *metodo della porta aperta* che consiste nell’includere nell’esperienza di partecipazione *chiunque* lo desideri; tale metodo se potenzialmente è in grado di attirare qualsiasi cittadino, porta con sé il rischio di far partecipare soltanto quelli attivi o quelli coinvolti in specifiche reti amicali o politiche;

---

<sup>22</sup> Per un’analisi approfondita dei metodi il riferimento è Bobbio (2006, p.5 e ss.)

- *il metodo del microcosmo (i punti di vista)* che consiste nel costruire un campione rappresentativo dell'intera gamma di interessi e posizioni sulla questione a cui dare risposta;
- *il metodo del microcosmo (campione casuale)* consistente in un sorteggio casuale della popolazione di riferimento.

A seconda dei casi e delle esigenze, è possibile combinare i tre metodi in modo da assicurare il più possibile la partecipazione dei soggetti interessati alle diverse questioni da esaminare. Riguardo all'inclusione nei processi di democrazia partecipativa resta poi da sottolineare un ulteriore aspetto, analizzato da Moro (2009). Si tratta della questione dell'inclusione nelle pratiche di partecipazione dei cittadini in forma organizzata, in particolare di quelli costituenti la "cittadinanza attiva". Diversi sono gli autori (U. Allegretti, Paci, Morlino per citarne alcuni) che, al riguardo, privilegiano la partecipazione della cittadinanza in generale, ponendo quella tramite le associazioni in un orizzonte diverso dalla democrazia partecipativa e considerando, quindi, come non strettamente confacente ai principi di quest'ultima l'inclusione delle organizzazioni dei cittadini, che presentano peraltro, problemi in ordine alla questione della rappresentatività. L'effetto concreto è che adottando, a torto o a ragione, una tale concezione si arriva ad escludere una fetta di cittadini che, senza dubbio, potrebbe apportare contributi significativi ai processi di partecipazione, dato il loro quotidiano contatto con temi di rilevanza pubblica.

Come suggerisce Bobbio (2006) un altro nodo problematico riguarda la promozione dei processi partecipativi, a proposito dei quali si riscontrano delle differenze a seconda che essi siano promossi " dall'alto" o " dal basso".

Le istanze partecipative provenienti dal basso hanno, quasi sempre, come obiettivo rivendicazioni di maggiore giustizia sociale e consistono in domande e, soprattutto, “battaglie” finalizzate al raggiungimento di una maggiore uguaglianza nella distribuzione delle risorse, delle opportunità, dell’informazione ecc. a cui i governi tentano di rispondere con diversi provvedimenti distributivi e redistributivi e cercando di placare il dissenso e la contestazione. Se da un lato conflitti di questo tipo possono essere una buona occasione di apprendimento e di confronto per le istituzioni su determinati temi sociali e politici, e di raggiungimento di una maggiore giustizia sociale per i cittadini, nel pensare di promuovere esperienze partecipative esclusivamente dal basso, e per di più nella sola forma del conflitto, si rischia di esulare dalla cornice della democrazia partecipativa, la quale presuppone un coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, e non, quindi, la loro contrapposizione alle istituzioni.

La partecipazione nei processi promossi “dall’alto” può essere pensata come “un’offerta delle istituzioni di governo, entro processi di ridefinizione dei meccanismi di formazione della domanda sociale, e di trasformazione (trattamento) di questa in domanda politica” (Gelli, Morlino, 2008 , p. 8). Si tratta quindi di pratiche di coinvolgimento dei cittadini che le istituzioni promuovono per ottenere una conoscenza più dettagliata delle tematiche pubbliche da trattare prioritariamente in un dato momento (che in alcuni casi sono i cittadini stessi a proporre) e per offrire risposte più efficaci in relazione ai bisogni espressi dalla cittadinanza stessa. Il rischio insito in processi che siano esclusivamente promossi dall’alto (che è ciò che accade nella maggior parte dei casi) è quello di diventare un vuoto rituale in mano alla classe politica e amministrativa per dare legittimità a

scelte assunte a priori e per acquisire consensi, inibendo così il potenziale di innovazione e cambiamento che la partecipazione reca con sé.

Ulteriore punto critico risiede nel valore degli esiti della partecipazione. Essi non hanno forza vincolante, di conseguenza può essere semplice per i decisori politici eluderli, manipolarli o distorcerli e ciò si porrebbe palesemente in contraddizione con lo spirito della democrazia partecipativa. La soluzione, però, non è quella di attribuire valore vincolante alle decisioni scaturite dalle esperienze di partecipazione, in quanto il loro valore deve risiedere piuttosto nell'influenza che riescono ad esercitare nei confronti delle istanze rappresentative, alle quali spetta, sempre e comunque, la titolarità dell'esercizio del potere decisionale. D'altro canto pensare di dare agli esiti degli incontri partecipativi una sorta di forza giuridica vorrebbe dire replicare, in qualche modo, i meccanismi della democrazia rappresentativa creando una contrapposizione tra due procedure intrinsecamente distinte, ma i cui risultati avrebbero la stessa natura.

Questo discorso può inserirsi in quello più ampio relativo alla gestione dei processi partecipativi. Come fa notare Moro (2009) “nel modello di democrazia partecipativa l'intero processo, dalla definizione dell'agenda alla produzione dei risultati, è interamente nella disponibilità delle amministrazioni”: di conseguenza i temi su cui dibattere, le proposte da accettare o rifiutare, la scelta di modalità e tempi di implementazione delle policy sono, in larghissima parte, appannaggio delle sedi amministrative, ragion per cui è difficile valutare, in termini sia quantitativi che qualitativi, se e come i cittadini possano influenzare i processi stessi.

Infine, prendendo in esame alcune analisi di pratiche partecipative sia italiane che europee, è possibile fare emergere altri aspetti critici. Stefania Ravazzi, nel suo

studio su tre esperienze di bilancio partecipativo in Italia, pone in questi termini il tema della manipolazione in fase di definizione dell'agenda pubblica<sup>23</sup>: “è del tutto verosimile che in processi di coinvolgimento della cittadinanza i politici tentino di influenzare le opinioni di chi partecipa, vuoi per interessi di parte, vuoi per motivi di consenso, vuoi per esigenze di coerenza con il sistema rappresentativo”, riportando al proposito le parole di un soggetto intervistato: “[..] I cittadini, sostanzialmente, già sanno quali saranno i grandi interventi che l'amministrazione realizzerà se vincerà la coalizione che hanno votato”. Inoltre, sul versante degli output, la studiosa afferma che “le decisioni prese attraverso il bilancio partecipativo sono responsabili perché coerenti con le risorse di bilancio, efficienti perché riducono i tempi di attuazione ed efficaci perché più aderenti alle preferenze dei cittadini, ma legate prevalentemente ad interventi di ordinaria amministrazione e talvolta in contrasto con le posizioni espresse attraverso altre modalità di partecipazione” (2006, p. 87). Ad analoghe conclusioni giungono Sintomer e De Maillard<sup>24</sup> analizzando la *politique de la ville* (un'iniziativa pubblica per rivitalizzare le zone urbane più impoverite) in alcuni quartieri francesi. I due studiosi se da un lato constatano che questa iniziativa ha indotto una maggiore flessibilità nell'azione pubblica attraverso il trasferimento di alcune funzioni alle associazioni di cittadini, dall'altro osservano come l'inclusione delle associazioni nel processo decisionale non abbia sostanzialmente favorito il rafforzamento della cultura civica o l'emergere di nuove forme di socialità, e mostrano perplessità, inoltre, sulla stessa inclusività di tale iniziativa partecipativa, essendo state favorite soltanto le associazioni che soddisfacevano alcuni requisiti formali, a scapito di quelle di quartiere.

---

<sup>23</sup> In *Quando i cittadini decidono*, 2006, p. 75

<sup>24</sup> In *The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'*, 2007.

Come si evince facilmente, la sfida della democrazia partecipativa si gioca, non solo sul fronte degli output, dove essa riesce a raggiungere, in maniera più o meno evidente, l'obiettivo di una maggiore efficienza e flessibilità degli esiti decisionali, ma soprattutto su quello degli impatti effettivi che essa riesce a generare. In questa direzione vanno ponderate le opportune strategie volte a far sì che le esperienze di partecipazione non replichino distonie dei tradizionali processi decisionali (come "le decisioni poco innovative e instabili" citate da Ravazzi) e si pongano quindi come una nuova strada che valga la pena percorrere.

## Capitolo 2:

### DELIBERAZIONE E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA.

#### 2.1. Una ricognizione teorica.

Accanto alla democrazia partecipativa, ha acquisito rilevanza e fascino, soprattutto presso la comunità degli scienziati politici, un'ulteriore proposta di “riforma” della prassi rappresentativa: si tratta della *democrazia deliberativa*. Siamo di fronte ad un modello che è il frutto di un complesso e multivocale dibattito, ormai più che decennale, che annovera voci di studiosi afferenti a differenti discipline (dalla filosofia politica, alla sociologia, fino alla scienza politica); il risultato è, pertanto, un *corpus* teorico altamente variegato e complesso, non esente, peraltro, da contraddizioni interne, per il quale risulta, quindi, opportuno un lavoro finalizzato a rintracciarne filo conduttore e linee comuni, in modo da giungere ad una visione concorde, sebbene non totalmente esaustiva, su ciò che viene inteso come democrazia deliberativa.

Occorre, in via preliminare, operare una distinzione terminologica sulla parola *deliberare*: in inglese il verbo *to deliberate* ha un'accezione diversa rispetto all'italiano; esso indica “il processo attraverso il quale si esamina una proposta, una questione, un progetto e se ne ponderano con attenzione i vantaggi e gli svantaggi prima di prendere una decisione e dopo avere esaminato gli argomenti favorevoli e contrari” (Bosetti, Maffettone, 2004, p. 7). Nella lingua italiana, per converso, esso denota l'atto del “venire ad una determinazione, del prendere una decisione, spec. collegiale o comunque su questioni di una certa importanza”<sup>25</sup>; viene offuscato, quindi, l'elemento processuale inerente alla valutazione della

---

<sup>25</sup> Dal *Dizionario Garzanti della lingua italiana*, 2006.

questione. Pertanto quando si discorre su processi e pratiche deliberative bisogna rifarsi all'accezione inglese del termine in quanto, in tali contesti, assumono considerevole rilievo la *discussione* e il *dibattito* tra i partecipanti in seno al percorso che porterà alla decisione. Più correttamente, discussione pubblica, argomentazioni razionali e dibattiti costruttivi rappresentano l'asse portante di ogni processo che si configuri come deliberativo.

Sebbene abbia acquisito maggiore spessore soltanto negli ultimi decenni, la deliberazione ha radici molto lontane nel tempo: basti pensare all'Atene di Pericle, in cui la discussione e la riflessione venivano considerate un momento essenziale nella vita di ogni cittadino, in quanto realizzavano l'ideale della partecipazione diretta al governo e, tramite essa, dell'uguaglianza; a J.J. Rousseau che, nella sua celebre distinzione tra "volontà di tutti" e "volontà generale" (*cf. Il contratto sociale*, 1762) afferma come quest'ultima, essendo rivolta all'interesse comune non può coincidere con la somma di volontà particolari sino al raggiungimento di una maggioranza, ma deve risultare da una deliberazione svolta nelle condizioni corrette; o a ancora a J.S. Mill il quale considera la partecipazione alla discussione pubblica un mezzo essenziale di accrescimento e di crescita morale, e funzionale alla creazione di una cittadinanza informata, virtuosa e impegnata (*cf. Considerations on Representative Government*, 1861).

Con l'affermazione della democrazia di massa e del principio di rappresentanza si ha un'eclissi del tema della deliberazione pubblica, che sarà, tuttavia, oggetto di un forte e rinnovato interesse da parte di filosofi politici, sociologi e politologi a partire dalla percezione della crisi delle democrazie negli ultimi decenni, analizzata nell'Introduzione.

Uno dei referenti teorici per eccellenza della democrazia deliberativa<sup>26</sup> è, senza dubbio, J. Habermas. In maniera sintetica, si può affermare che il fulcro del suo pensiero risiede in una concezione della democrazia deliberativa in grado di costruire una politica ed una società che non siano basate sul compromesso ma sul consenso, inteso come accordo ottenuto secondo i procedimenti dell'argomentazione razionale intorno a un interesse comune che non è legato alla particolarità degli interessi privati. La democrazia deliberativa ha la prospettiva di creare uno spazio pubblico realmente adatto all'espressione della libertà degli individui e della loro diversità di interessi privati, in conformità a norme e procedure che portino ad un consenso razionale di tutti i suoi partecipanti, ritenuti uguali in diritto e capaci di autogestirsi autonomamente. Si rende necessario, dunque, “un network per comunicare informazioni e punti di vista, ossia uno spazio di discussione pubblica, distinto dallo stato e dal mercato” (Habermas 1974). Secondo il filosofo la deliberazione pubblica ha una dimensione cognitiva che è connessa alla ricerca del modo migliore di dare risposta alle questioni pubbliche, modo che trova attuazione nel confronto discorsivo di argomenti plurali, il quale dà luogo ad un accordo razionalmente motivato.

J. Habermas è soltanto una, forse la più nota, delle voci inserite nella riflessione sulla democrazia deliberativa. Passare in rassegna tutte le descrizioni teoriche al riguardo costituisce impresa impossibile che esula, peraltro, dai fini di questo lavoro. E', però, importante tenere bene a mente che esistono svariate modalità di

---

<sup>26</sup> Altro autorevole riferimento nel panorama teorico della deliberazione è, sicuramente, J. Rawls. Lo studioso, considerando la democrazia deliberativa come una *democrazia costituzionale bene ordinata*, ne afferma la necessità, soprattutto in relazione al fatto che “ in mancanza di un pubblico informato sui problemi più urgenti, prendere decisioni politiche e sociali importanti è semplicemente impossibile” (in *Liberalismo politico*), auspicando che le discussioni pubbliche che coinvolgono i cittadini siano rese possibili dalle istituzioni e riconosciute come una caratteristica di base delle democrazie.

approcciare e di considerare il fenomeno deliberativo. Esse possono essere poste idealmente su un *continuum* ai cui due estremi ritroviamo versioni della democrazia deliberativa in senso debole e in senso forte. Come afferma Pellizzoni (2005, p. 16), “nel secondo caso la discussione è ritenuta capace di indurre un mutamento profondo degli orientamenti dei partecipanti, e ciò in relazione al perseguimento di finalità genuinamente condivise su cui è possibile raggiungere un’intesa [...]. Nel primo caso, invece, l’effetto tipico è un aggiustamento delle preferenze di ciascun partecipante circa il modo di realizzare i propri specifici desideri”.

Ritengo sia utile partire, preliminarmente, dall’analisi dei caratteri delle versioni ‘ortodosse’, quelle più esigenti, di democrazia deliberativa, che molti studiosi assumono come termine di riferimento, per poi comprendere quali siano gli aspetti divergenti rispetto alle versioni deboli.

## **2.2. Principi-pilastro del modello deliberativo.**

Come sottolinea Bobbio (2005b, p. 67) sono due le condizioni citate dai filosofi politici alla base di un processo deliberativo che sia possibile definire realmente tale : “la prima è che vi prendano parte, su un piano di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione. La seconda è che l’interazione tra i partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali”. Si parla quindi del principio di *inclusività* come primo presupposto e di quello di *deliberazione*, come secondo, in contrasto, quest’ultimo, con metodi di tipo aggregativo o negoziale.

### **2.2.1. L’ inclusività.**

Riprendendo le parole di Marion Young (1999, p. 155), “una procedura deliberativa è legittima solo se tutti gli interessi, le opinioni e le posizioni presenti

nella società sono inclusi nel processo deliberativo”. Si tratta del principio di accesso di *tutti* i soggetti effettivamente e potenzialmente coinvolti dalla questione sul tappeto, già riscontrato nell’analisi della democrazia partecipativa (cfr. Capitolo 1), principio che, lodevole dal punto di vista analitico, comporta non poche difficoltà in campo pratico: come è possibile conoscere e individuare tutti gli interessi e tutte le opinioni che devono essere presenti nel processo? Bisogna che ci sia qualcuno legittimato a rappresentare interessi altrui?

Una completa inclusione dei soggetti è, nei fatti, irrealizzabile nonché poco auspicabile in quanto comporterebbe eccessivi affollamenti e disguidi che senz’altro comprometterebbero la qualità della deliberazione.

Bobbio<sup>27</sup>, in particolare, descrive due metodologie utilizzate in molte esperienze pratiche che sono in grado di approssimare il modello teorico, mirando all’inclusione di tutti i punti di vista pertinenti. Esse sono: *l’inclusione mediante sorteggio* e *l’inclusione mediante la partecipazione degli stakeholders*.

Nel primo caso si sottopone il tema da discutere ad un campione casuale di cittadini, sorteggiati tra la popolazione potenzialmente toccata dalla questione sul tappeto, e di conseguenza statisticamente rappresentativi di essa. Molte esperienze pratiche hanno imboccato tale strada. Si tratta 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 farsi una propria opinione nel corso del dibattito; cito a titolo di esempio le *consensus conferences*, le *giurie di cittadini*, i *sondaggi deliberativi*, sebbene l’elenco sia tutt’altro che esaustivo. L’inclusione tramite sorteggio, utilizzata anche nel caso della democrazia partecipativa (cfr. parag. 1.5.) comporta dei notevoli vantaggi: essa permette la partecipazione di

---

<sup>27</sup>In *La democrazia deliberativa nella pratica*, pp. 72 e ss.

soggetti che non hanno ancora alcuna opinione specifica sul tema; il suo punto forte è proprio quello di dare a cittadini comuni la possibilità di formarsi un'opinione attraverso la discussione e il confronto con altri cittadini ed esperti sul tema. Questo metodo non è, però, immune da inconvenienti: di solito solo una piccola parte dei cittadini sorteggiati accetta di partecipare agli incontri, pertanto alcune categorie della popolazione quali persone meno istruite, quelle che non hanno molto tempo libero, gli anziani finiscono per essere sistematicamente sottorappresentate. Inoltre, vi è il problema della dimensione: per far sì che tutti possano parlare, informarsi, porre domande, il numero dei partecipanti è tenuto basso (di solito dai 15 ai 25 membri) e ciò incide negativamente sulla rappresentatività statistica della popolazione.

Nel secondo caso per avvicinarsi al requisito dell'inclusività si mira ad assicurare la presenza di tutti i punti di vista rilevanti sul tema in questione. Non è quindi necessario che i partecipanti siano rappresentativi dell'universo dei cittadini toccati dalla questione, ma bisogna che lo siano i punti di vista che essi sostengono. Qui, la deliberazione si svolge tra gli *stakeholder*, ossia tra coloro che rappresentano gli interessi in gioco, senza badare al peso numerico che essi hanno effettivamente nella popolazione di riferimento. In questo modo si realizza una maggiore inclusione rispetto al sorteggio in quanto possono trovare spazio tanti e diversi punti di vista: non importa quanti siano i rappresentanti di un certo punto di vista, al contrario è importante che ci siano e che abbiano piena facoltà di esprimersi. In genere, per testare l'inclusività di pratiche che utilizzino questa seconda metodologia, si sondano le eventuali lamentele di gruppi che siano stati esclusi. L'assenza di lamentele è quindi sinonimo di una deliberazione che ha incluso tutti, o quasi tutti, i punti di vista rilevanti per la questione esaminata.

Come sottolineato da Bobbio, tale criterio è sicuramente necessario, tuttavia non può essere considerato sufficiente in quanto possono esistere interessi e punti di vista che non riescono a prendere parte al processo deliberativo o per carenza di informazione o per mancanza di un'adeguata organizzazione. Mi riferisco, ad esempio, a quegli interessi deboli che non sempre riescono a far sentire la loro voce come gli anziani, i giovani, le minoranze etniche che non possono essere inclusi in un processo deliberativo qualora i promotori si rivolgano soltanto ad interessi già organizzati (categorie produttive, lavoratori dipendenti, lavoratori pubblici). E' necessaria quindi un'attività preliminare di indagine sul campo volta a individuare i possibili interessi coinvolti, a rintracciare i soggetti che potrebbero rappresentarli e a persuaderli a partecipare. Nella pratica indagini di questo tipo sono abbastanza frequenti: patti territoriali, piani strategici e piani di riqualificazione urbana sono, infatti, generalmente preceduti da ricerche finalizzate ad appurare la natura dei problemi e l'identità dei possibili partecipanti, nonché di coloro che potrebbero rappresentare le varie posizioni.

Esiste poi la questione degli interessi delle generazioni future che andrebbero sempre considerati quando si tratta di progetti di carattere ambientale; in questo caso si potrebbe procedere dando spazio nei processi deliberativi a coloro che, per varie ragioni, hanno la tendenza a prendere in considerazione effetti a lungo termine, ad esempio gli ambientalisti ed esperti quali geologi, biologi e via discorrendo.

Nella realtà, a seconda delle forze in campo, della natura del problema e degli intenti dei promotori, si possono realizzare diversi gradi di inclusione: ci possono essere processi nei quali sono rappresentati soltanto gli attori pubblici in quanto si presume che siano rappresentativi di tutti i punti di vista possibili, oppure processi

più aperti dove si includono i grandi gruppi organizzati, sino ad arrivare a pratiche altamente inclusive in cui si dà spazio a diverse associazioni, grandi e piccole, a comitati di cittadini o addirittura ai singoli individui. Nell'esperienza concreta si passa, quindi, da arene tendenzialmente chiuse, formate da pochi attori (ne sono un esempio le arene neocorporative in cui partecipano soltanto le grandi organizzazioni sindacali che si pongono come rappresentative della totalità degli interessi economici coinvolti) ad arene più aperte e altamente inclusive in cui sono presenti diversi attori e interessi (ad esempio i piani strategici, i processi di Agenda 21 e gli interventi di urbanistica partecipata). In una posizione intermedia possiamo collocare i casi di concertazione locale, come i patti territoriali, dove la rappresentanza è più elevata rispetto alle arene neocorporative, ma gli interessi in gioco sono prevalentemente economici, avendo gli interessi sociali ed ambientali scarso accesso.

### **2.2.2. La deliberazione.**

“Per i teorici della democrazia deliberativa una decisione è legittima soltanto se è il frutto di un processo dialogico in cui i partecipanti confrontano le loro ragioni allo scopo di risolvere situazioni problematiche“ (Bobbio 2005b, p.78). Il cuore della democrazia deliberativa risiede proprio nell'utilizzo del *dialogo basato sul confronto di argomenti* per giungere a decisioni condivise, aspetto questo che la differenzia, in particolare, dalle modalità del voto e della negoziazione. La votazione è la modalità tipica di contesti in cui si decide a maggioranza: le preferenze dei soggetti si aggregano e, successivamente, si contano allo scopo di stabilire qual è l'opzione quantitativamente più forte. In questi casi ogni individuo porta con sé le sue preferenze già definite rispetto ad una certa questione e il suo obiettivo consiste nel votare la proposta più vicina alla sua preferenza. Nel caso

della negoziazione, invece, gli attori sulla base di preferenze date si dividono una posta in gioco. Sia nel voto che nella negoziazione le preferenze dei soggetti sono assunte come dato indipendente, non si richiede una loro giustificazione né una loro messa in discussione; esse si sommano nel caso del voto e sono accomodate in una soluzione che accontenta tutti nel caso della negoziazione. Le cose sono profondamente diverse nel modello deliberativo, considerando che la deliberazione pubblica mira a ridefinire le preferenze facendole anche mutare sensibilmente rispetto alla posizione iniziale. Come osserva Bobbio (2002a, p. 10) *nel processo argomentativo gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, inventano nuove opzioni*. In contesti di tipo deliberativo, in sintesi, gli attori coinvolti, sebbene possano presentarsi con delle preferenze e delle soluzioni precostituite rispetto alla questione in esame, sono incentivati, attraverso il confronto e la discussione, a giustificare la loro posizione, ad acquisire maggiori informazioni sul tema o problema da risolvere, a ricercare soluzioni nuove e condivise e al limite a modificare le loro preferenze originarie. Se questo è ciò che viene postulato al livello teorico, appare subito evidente come tale prescrizione sia difficilmente riscontrabile nella realtà in quanto risulta improbabile che i vari soggetti portatori di preferenze diverse, e a volte opposte, possano sviluppare quel dialogo imparziale, disinteressato e razionale, supposto dalla teoria. Ciò non vuol dire che tale principio si configuri come utopico, il punto cruciale sta piuttosto nel considerare meccanismi che, in maniera più o meno ampia, siano in grado di approssimarlo. Basti pensare ai casi di cosiddetta *negoziazione integrativa* (la quale si differenzia da quella *distributiva*, nella quale esiste un unico oggetto del contendere e le parti devono

quindi trovare obbligatoriamente un compromesso)<sup>28</sup> in cui la posta in gioco non è fissa, anzi può essere ampliata nel caso in cui le parti rinuncino a confrontarsi soltanto sulle loro posizioni e si concentrino invece sugli interessi che le generano. La posizione, infatti, è la soluzione dichiarata che una parte desidera raggiungere per un determinato problema, ma ovviamente possono esistere altre soluzioni per quello stesso problema. Spostare il confronto dalle posizioni al problema può incentivare la ricerca di nuove soluzioni in grado di soddisfare gli interessi di tutti; e questo passaggio dalle posizioni delle parti al problema può avvenire soltanto attraverso la discussione, l'argomentazione: gli attori devono interrogarsi reciprocamente su quali siano i loro interessi e su quali siano le soluzioni più adatte a risolvere il problema. Il risultato finale, qui, non è un compromesso che rischia di scontentare tutti ma una soluzione nuova e più ricca che risponde in maniera positiva agli interessi di ciascuna parte. E' chiaro, perciò, come la negoziazione, nella versione integrativa, approssimi molto il meccanismo della deliberazione.

I principi appena analizzati costituiscono i pilastri del modello deliberativo e, considerati in quanto tali, sono alla base delle versioni più esigenti della democrazia deliberativa, per intenderci quelle di ispirazione habermasiana. Anche all'interno di esse è possibile, però, riscontrare delle differenze, in primo luogo sul tipo di accordo a cui deve approdare un processo deliberativo. Se infatti, per Habermas e per molti altri autori, l'accordo che bisogna raggiungere esige un consenso anche sulle ragioni della scelta, per altri studiosi come Dryzek (1990) e Pellizzoni (2005), invece, è anche più democratico tendere ad un accordo

---

<sup>28</sup> Per un approfondimento sui concetti di negoziazione consultare Fisher, Ury, *L'arte del negoziato*, 2005

*motivato*, senza pretendere che le ragioni per le quali ad esso si perviene siano condivise e dunque identiche per ciascun partecipante; considerando, per intero, i cinque punti su cui le pratiche deliberative, aspirano a raggiungere il consenso -la rappresentazione dello stato situazionale e di conseguenza la definizione del problema, il bene comune a cui aspirare, le alternative di scelta praticabili e accettabili, la decisione raggiunta, le ragioni a fondamento della scelta- risulta chiaro che se per Habermas il consenso è richiesto su tutti e cinque gli elementi e, in particolar modo, sulle ragioni della scelta effettuata, così non è per altre versioni le quali, assunto come imprescindibile il consenso sulla decisione presa, sono maggiormente flessibili in relazione agli altri punti.

### **2.3. Il *setting* deliberativo.**

Enunciati i principi fondamentali del modello deliberativo, è necessario ora indagare gli ambiti in cui si svolgono i processi deliberativi e le loro caratteristiche. In relazione a questo punto le interpretazioni non sono univoche, in particolare si distinguono due posizioni: c'è chi per democrazia deliberativa intende “processi che trovano spazio in un quadro istituzionale ad hoc” (in questo caso si parla di *istituzionalizzazione forte*), e c'è chi intende invece delle “peculiarità modalità di relazione in contesti istituzionali non specificamente dedicati”<sup>29</sup> (qui si fa riferimento all'*istituzionalizzazione debole*). Per la sua peculiarità e rilevanza ho scelto di prendere in esame l'approccio istituzionale forte e, in particolare, le arene deliberative, che si sono poste all'attenzione di molti studiosi del fenomeno deliberativo, tra i quali Luigi Bobbio.

---

<sup>29</sup> Pellizzoni in *La deliberazione pubblica*, pag. 18.

Questi le definisce come “ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha la piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco”<sup>30</sup>. In particolare l’autore mette in evidenza che esperienze assai diversificate quali le giurie di cittadini statunitensi, le cellule di pianificazione tedesche, le consensus conference danesi, i sondaggi deliberativi e molte altre presentano una caratteristica comune, e cioè che in tutti questi casi si istituiscono per l'appunto delle arene deliberative nelle quali sono presenti tutti i diretti interessati alla questione in esame, i quali partecipano, in maniera strutturata, ad un processo collettivo di decisione fondato sull’uso di argomenti. Le arene deliberative si configurano quindi come una rilevante novità rispetto ai tradizionali processi di policy-making in cui i cittadini sono perlopiù tenuti ai margini del processo decisionale. In esse, invece, il potere di decidere è affidato all’interazione, paritaria e organizzata, tra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni o poteri pubblici.

Riprendendo gli studi di Bobbio, descrivo brevemente le caratteristiche di tali arene.

Innanzitutto le arene deliberative sono strutture create *ad hoc* per trattare specifici temi e per cercare di trovare una soluzione a determinati problemi. Esse si sciolgono quando il loro compito è concluso e in genere hanno una durata prestabilita: alcune esperienze possono protrarsi a lungo mentre altre si riducono ad incontri molto brevi come accade per esempio nei sondaggi deliberativi, in ogni caso non hanno carattere permanente. Esse, inoltre, non hanno mai portata generale in quanto non esprimono volontà riguardanti il bene della società, ma si

---

<sup>30</sup> In *Le arene deliberative*, p. 3.

occupano principalmente di arrivare alla definizione condivisa di un determinato problema o di delinearne una altrettanto condivisa soluzione.

In secondo luogo le arene deliberative sono altamente strutturate nel senso che al loro interno esiste un ben preciso insieme di regole condivise. Modalità di accesso, trasparenza e condivisione delle informazioni sono specificamente regolate. In ogni arena il primo passo è quello di stabilire le regole e di sottoporle all'approvazione dei partecipanti. Esse comunque non sono rigide e nel corso del processo possono essere modificate.

Ulteriore punto importante è che le arene, sebbene altamente strutturate, non si basano su regole che hanno natura giuridica: di conseguenza i partecipanti non possono vantare diritti sul piano legale e le conclusioni raggiunte dalla discussione non risultano giuridicamente vincolanti. Ciò, sebbene rappresenti un ostacolo in grado di rendere non attuabili le scelte prese in seno alle arene, rappresenta il loro punto di forza in quanto esse sono sciolte da ogni vincolo formale e burocratico che invece attanaglia le sedi decisionali ufficiali, e quindi maggiormente aperte nella ricerca di soluzioni. Se ne deduce il peso rilevante assunto dall'informalità, per realizzare la quale risulta utile promuovere un linguaggio non tecnico in modo da facilitare un'interazione a tutto campo, le famose 'relazioni faccia a faccia', che consentono ai diversi soggetti di modificare i propri orientamenti<sup>31</sup>.

Le arene deliberative sono sempre assistite da mediatori, facilitatori o moderatori. Si tratta di un ruolo che può essere svolto dai rappresentanti delle istituzioni, da istituzioni indipendenti o da professionisti esperti nella mediazione dei conflitti,

---

<sup>31</sup> Infatti, secondo March e Olsen (1989), le preferenze degli attori non sono date e immutabili (esogene), bensì si determinano e prendono forma nel corso del processo stesso, sono cioè endogene. Inoltre il libero confronto consente che gli attori orientano la propria partecipazione anche e soprattutto all'apprendimento.

nella conduzione di discussioni e nella gestione di piccoli gruppi. Tali figure operano già nella fase preliminare contribuendo a definire le regole e i partecipanti che faranno parte della discussione, e poi accompagnano i lavori delle arene fino alla loro conclusione. Ciò che deve caratterizzare la figura del mediatore è la *neutralità*, non intesa come indifferenza alle posizioni dei partecipanti (anzi, il mediatore, come lo rappresenta Bobbio, deve essere “egualmente vicino a tutti”, deve cioè essere “un amico in senso aristotelico: si prende a cuore i loro problemi, aiuta le parti a vedere i vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere”<sup>32</sup>), bensì come non interesse sul merito della posta in gioco. Il mediatore, insomma, non è uno *stakeholder*, ma ha la responsabilità del buon esito del processo e, benché il suo ruolo sia estremamente multiforme (può limitarsi a svolgere il semplice ruolo di moderatore, oppure può optare per quello più complesso di facilitatore di comunicazione, oppure, ancora, può assumere quello più attivo di mediatore). Il suo compito fondamentale rimane, in ogni caso, sempre lo stesso: promuovere soluzioni accettabili da tutti (Bobbio 2000).

In definitiva, secondo Bobbio, l’elevata strutturazione del processo, la presenza di un *corpus* di regole del gioco condivise e la neutralità del regista sono elementi in grado, non soltanto di condurre ad esiti soddisfacenti, ma anche di creare quel clima di fiducia e di rispetto reciproco essenziali in un contesto di democrazia deliberativa, anche se non scongiurano, ad esempio, i rischi di manipolazione da

---

<sup>32</sup> Bobbio (2002b, p. 8), inoltre, aggiunge: “l’imparzialità del mediatore ha una natura assai diversa (e per certi versi opposta) dall’imparzialità del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere gestita *sine ira ac studio*”.

parte del mediatore, soprattutto nel caso che questi sia un rappresentante delle istituzioni<sup>33</sup>.

#### **2.4. I principali strumenti della democrazia deliberativa.**

In questo paragrafo verranno descritte, in via generale, le principali tecniche attraverso cui possono svilupparsi pratiche di democrazia deliberativa:

- **Giurie di cittadini** (*citizen jury*): l'idea della giuria di cittadini nasce nel 1974 in un centro di ricerca americano, il Jefferson Center, grazie all'opera pionieristica di Ned Crosby. Da quel momento sono state condotte dallo stesso centro più di 30 giurie di cittadini e diverse centinaia sono state organizzate in altri paesi, tra cui Canada, Australia, Gran Bretagna, Spagna, Olanda, Svizzera, Irlanda e India. In Germania, uno strumento del tutto analogo, le Planungszelle proposte da Peter Dienel, è stato ampiamente sperimentato negli ultimi due decenni. Una *citizen jury* è generalmente composta da un gruppo di cittadini, in numero variabile dalle 10 alle 25 unità, scelti attraverso un campionamento che tenga presente le caratteristiche (sesso, istruzione, età, professione, zona di residenza, ecc) della popolazione facente parte della comunità di riferimento, sia essa locale o nazionale. A essi si affianca un gruppo di esperti con il compito di fornire informazioni e, in alcune occasioni, anche possibili soluzioni riguardanti il tema in discussione. Infine è presente una platea, composta da cittadini interessati alla discussione, che possono intervenire alla fine del processo, rivolgendo domande specifiche sia ai giurati che agli esperti. Solitamente le tematiche discusse

---

<sup>33</sup> Bobbio (2002, pp. 6-7), a questo proposito, dice: "Proprio per questo, il ruolo del mediatore è molto delicato. Può attenuare le disuguaglianze, ma può anche accentuarle e può soprattutto finire per sposare le ragioni dell'istituzione committente o di qualche potere occulto. Il rischio della manipolazione può essere ridotto con vari accorgimenti (per esempio il mediatore può essere scelto con l'accordo di tutte le parti coinvolte), ma non può essere mai del tutto escluso".

spaziano dal campo ambientale (politiche per la gestione dei rifiuti, impatto della produzione agricola di OGM) a quello energetico, dal settore sanitario all'istruzione nelle scuole, dalle riforme fiscali all'innovazione dei sistemi elettorali. L'obiettivo della giuria dei cittadini è quello di discutere su un determinato problema per poi rintracciarne una possibile soluzione; inizialmente i giurati ascoltano e pongono domande agli esperti da cui ricevono informazioni aggiuntive sul tema in questione in maniera da formarsi una propria opinione, successivamente il gruppo lavora sul problema ed espone le proprie conclusioni, ancora provvisorie, alla platea che può intervenire attivamente rivolgendo ai membri del gruppo domande chiarificatrici, infine avviene la stesura della relazione finale con la decisione dei giurati che entrerà nelle sedi istituzionali con risultati diversi a seconda del rapporto della giuria con la relativa amministrazione. Generalmente l'amministrazione di riferimento si impegna, in questi casi, a tenere nel massimo conto le raccomandazioni emerse dalla giuria e, a questo fine, sottoscrive un impegno a fornire una esplicita motivazione qualora non intenda conformarsi, anche parzialmente, alle raccomandazioni finali esplicitate dai giurati. L'intero processo si articola nell'arco di tempo di due, tre mesi dalla costituzione della giuria alla pubblicazione della relazione, tuttavia la discussione dei giurati avviene nel corso di un solo fine settimana.

- **Town Meeting:** il marchio "*21st Century Town Meeting*" appartiene all'organizzazione *AmericaSpeaks*, con sede a Washington D.C., e si riferisce ad una tecnica che prevede un incontro pubblico tra cittadini che si sono iscritti o sono stati selezionati per partecipare. La discussione si svolge in gruppi, organizzati in tavoli di 10-12 persone, a ciascuno dei quali siedono anche un facilitatore ed un assistente, che ha il compito di trasmettere ad un elaboratore

centrale e allo *staff* degli organizzatori i commenti e i tratti salienti del dibattito che ha luogo al tavolo. I partecipanti ricevono informazioni non di parte rispetto alla *issue* da trattare (in forma di brochure informative e di interventi di esperti) e possono esprimere, attraverso un telecomando, la loro preferenza rispetto a domande e opzioni di risposta che sono proiettate su di un grande schermo. Al termine dell'incontro i risultati di voto ed i commenti, aggregati in un *report* sotto forma di raccomandazioni, sono distribuiti ai partecipanti, ai decision-maker e alla stampa. L'organizzazione che detiene il marchio di questa tecnica ha organizzato più di 40 town meeting negli Stati Uniti. In Italia si segnala il caso Massa Carrara ("Le vie della partecipazione, verso una legge regionale per la partecipazione dei cittadini"<sup>34</sup>), organizzato dalla Regione Toscana per permettere ai cittadini di partecipare alla elaborazione della prima legge regionale sulla partecipazione).

- **Sondaggio deliberativo** (*deliberative pool*): questa tecnica è legata al nome di James Fishkin, uno degli studiosi più noti nel dibattito sulla democrazia deliberativa. Si tratta di una procedura che, si badi bene, non deve essere confusa con i tradizionali sondaggi d'opinione che secondo lo stesso autore consistono in "un prelievo istantaneo del parere della gente su argomenti che gli intervistati stessi ignorano o conoscono molto poco. Esso è esposto all'emotività del momento, non c'è riflessione, non c'è informazione e soprattutto manca il momento deliberativo"<sup>35</sup>. La specificità che contraddistingue, invece, un *deliberative poll* è la doppia somministrazione del questionario agli intervistati. In particolare nella prima fase i cittadini, scelti attraverso un campionamento casuale, rispondono alle domande del questionario esprimendo le proprie opinioni su una data tematica. Successivamente il pool di cittadini, che in genere è

---

<sup>34</sup> Per maggiori informazioni sull'esperienza consultare il sito della Regione Toscana:  
<http://www.regione.toscana.it/>

<sup>35</sup> Citazione tratta da *La deliberazione pubblica*, pag. 168.

composto da 300 - 350 persone, viene suddiviso in piccoli gruppi e ha inizio il momento della discussione sul tema (che dura in genere dai 2 ai 3 giorni), a cui partecipano degli esperti che forniscono informazioni fino ad allora sconosciute ai cittadini e rispondono alle loro domande. A conclusione del lavoro, viene nuovamente somministrato il questionario e si misura di quanto le opinioni si siano spostate a seguito della discussione. Nella maggior parte dei casi il secondo sondaggio vede una modifica, a volte radicale, degli orientamenti, che dimostra come le opinioni raggiunte in seguito alla riflessione e al dialogo siano profondamente diverse da quelle non informate e superficiali della prima fase. L'invenzione fishkiana nasce, in particolare, dal riconoscimento della funzione vitale che l'opinione pubblica ha nelle democrazie contemporanee e, nel contempo, dalla consapevolezza circa le difficoltà che i cittadini hanno attualmente nel formarsi un'opinione motivata sui più importanti problemi nella vita politica interna e internazionale. Molto spesso accade, infatti, che i cittadini abbiano una scarsa informazione, ad esempio, sui programmi dei partiti e delle coalizioni, sugli interventi che il governo deve operare, su altri temi rilevanti quali possono essere la riforma delle pensioni, della sanità e così via. Ciò mal si coniuga col fatto che la democrazia affida la scelta dei parlamentari, delle maggioranze e dei governi che ne derivano proprio al voto dei cittadini ed il rischio è quello che lo si dia in maniera superficiale, senza che effettivamente il cittadino compia la sua scelta in maniera competente. Altro nodo problematico riguarda la carenza di informazione da parte dei cittadini su temi che per la loro tecnicità non sono sempre oggetto di una comprensione adeguata, ma che tuttavia sono assai rilevanti; faccio riferimento, ad esempio, agli equilibri del bilancio dello Stato, alle aliquote fiscali, all'uso di prodotti geneticamente modificati, alle

raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea e via discorrendo. Il sondaggio deliberativo si pone, in questo contesto, come uno strumento per ottenere un miglioramento della qualità dell'opinione pubblica in quanto consente di aumentare la consapevolezza dei cittadini di fronte alle questioni pubbliche e, nel caso di questioni controverse, offre la possibilità di uscire da valutazioni puramente emotive e condizionate dalla propaganda, per discutere invece, sulle reali differenze tra le opzioni contrapposte. E' il caso questo, ad esempio, delle politiche contro la criminalità, sull'immigrazione, o su temi istituzionali come i sistemi elettorali o la Costituzione Europea, tutte tematiche che richiedono una corretta informazione da parte dei cittadini per potersi costruire un'idea sul fenomeno che non sia solo il frutto della propaganda televisiva o partitica. Non vanno, inoltre, sottovalutate le concrete potenzialità che i sondaggi deliberativi hanno nell'indirizzare l'operato della classe politica. Essi creano un'importante sinergia tra le varie parti del corpo sociale, e fra queste e la classe politica; di fatto i partecipanti ad un sondaggio deliberativo migliorano, attraverso la discussione, il proprio impegno e senso di efficacia politica e, punto altrettanto importante, tali eventi offrono indicazioni rilevanti ai rappresentanti politici, perché danno loro un'idea delle iniziative che i cittadini, con cognizione di causa, sarebbero disposti ad appoggiare.

- **Consensus Conference:** nasce negli Stati Uniti come incontro interdisciplinare tra esperti su tematiche altamente tecniche, ma trova applicazione soprattutto in Danimarca, dove è organizzata, a partire dalla fine degli anni '80, dal Danish Board of Technology con l'inclusione di cittadini comuni. L'obiettivo è quello di avvicinare cittadini senza interessi specifici in gioco (*lay level*), politici ed esperti e di farli dialogare, grazie alle competenze messe a disposizione da questi ultimi,

su questioni controverse collegate alla tecnologia e alle implicazioni dello sviluppo tecnologico. Gli esperti sono nominati dai cittadini stessi o scelti tra una rosa di nominativi proposti dal DBT. Nel corso di due fine-settimana preparatori, i cittadini (15, selezionati da un campione casuale di circa 2.000 individui) vengono informati e discutono l'*issue* in preparazione ai 4 giorni di conferenza vera e propria. È prevista la presenza di un facilitatore con competenze sull'argomento. Un documento conclusivo viene redatto da parte dei cittadini comuni che, almeno teoricamente, non sono portatori di alcun interesse particolare, e messo a disposizione dei politici e di chiunque sia interessato alla questione discussa.

- **Open Space Technology:** si tratta di una tecnica concepita negli Stati Uniti da Harrison Owen alla fine degli anni '80. Secondo l'ideatore un gruppo di persone (da 5 a 2.000), incontrandosi in uno spazio aperto e in spazi comuni più ristretti per 1-2 giorni, può affrontare la discussione di argomenti complessi e controversi pervenendo a soluzioni innovative e condivise in tempi brevi. In questo tipo di evento non esiste alcuna figura di mediatore-conduttore del processo, ma solo facilitatori di comunicazione. Il processo è volutamente poco strutturato - il che dovrebbe favorire l'auto-organizzazione dei gruppi di discussione- e nuovi argomenti possono essere proposti in qualsiasi momento. Esistono solo quattro regole di base volte a creare un clima informale, disteso e produttivo: "chiunque venga è la persona giusta", "qualsiasi cosa accada è l'unica che poteva accadere", "in qualsiasi momento si cominci, è quello giusto", "quando è finita, è finita", ed una sola legge, quella "dei piedi", che prescrive, letteralmente, di andare dove sta accadendo qualcosa di interessante o dove si può dare un contributo, e - viceversa - di andarsene se non si ha nessun contributo da dare o non si sta assistendo a una discussione interessante. L'organizzazione delle discussioni viene in parte

agevolata da momenti nei quali ciascun partecipante ha la possibilità di segnalare le proprie proposte su uno spazio apposito, esposto al centro dell'*open space*. Al termine delle sessioni viene prodotto e distribuito ai partecipanti un *report* istantaneo contenente i riassunti delle discussioni che hanno avuto luogo, e secondo le raccomandazioni di Owen, i partecipanti si salutano con una festa.

Grazie a questa breve rassegna è possibile sviluppare alcune riflessioni sugli strumenti attraverso cui prendono corpo le esperienze deliberative. Innanzitutto le tecniche presentate hanno in comune il carattere di essere, nella maggior parte dei casi, veri e propri esperimenti di democrazia deliberativa, volti a dimostrare come la deliberazione incida sul mutamento delle preferenze individuali (si pensi agli esiti dei questionari somministrati *ex post* nel sondaggio deliberativo), e porti alla formulazione di soluzioni condivise. Questo carattere sperimentale, se da un lato contribuisce in maniera positiva alla loro proliferazione, dall'altro comporta una loro scarsa considerazione nei processi di decision-making, soprattutto perché la loro dimensione istituzionale appare insufficiente e il loro nesso con le amministrazioni ancora poco organico. Affinché tali esperimenti possano essere effettivamente funzionali a tradurre la volontà partecipativa delle amministrazioni e a creare consenso, potrebbe essere utile dar loro la massima visibilità possibile attraverso, ad esempio, un'ampia copertura mediatica. Se la connessione con la dimensione decisionale istituzionale appare ancora poco definita, è indubbia invece la rilevanza di queste tecniche ai fini dell'accrescimento della competenza dei cittadini; che si tratti di un sondaggio deliberativo, di una *consensus conference* o di un *open space* la meta generale è proprio quella di supportare i cittadini nell'acquisizione o nella riformulazione di informazioni su temi rilevanti

e di creare il desiderio di informarsi, questo al fine di arginare i pericoli che la disinformazione o conoscenze parziali possono causare.

## **2.5. Potenzialità e criticità dell’approccio deliberativo.**

Analogamente a quanto realizzato per l’approccio partecipativo (*cf.* paragrafo 1.5.), in questo paragrafo verranno presentati, in linea generale, i punti di forza e di debolezza ascrivibili alla democrazia deliberativa, facendo riferimento alla letteratura esistente in merito.

Per ciò che riguarda i *punti di forza*, riprendendo gli studi di Pellizzoni (2005), è possibile porre in risalto in particolare tre *virtù* della democrazia deliberativa:

- la *virtù civica*. “La DD [democrazia deliberativa] produce cittadini “migliori”: più informati, responsabili, attivi, capaci di riflettere sui problemi, di soppesare argomenti, di mutare opinione” (Pellizzoni 2005, p. 25). Si tratta, in sintesi, degli effetti prodotti dal metodo della deliberazione, considerato atto a ridurre la propensione a comportamenti negoziali o aggregativi, a favore della ricerca di opzioni che realizzino il bene comune, al di là degli interessi individuali. Nel corso di un processo di deliberazione pubblica in cui abbia luogo un confronto libero, argomentato e paritario tra punti di vista e opinioni differenti, è assai improbabile che le preferenze individuali restino invariate o legate alla semplice soddisfazione egoistica degli interessi dei singoli; nel momento in cui presentano il loro punto di vista e la loro posizione agli altri, gli individui devono supportarli articolando buone ragioni in un contesto pubblico di fronte ai loro co-deliberatori. Questo processo di articolazione di buone ragioni in pubblico costringe l’individuo a pensare dal punto di

vista di tutti gli altri coinvolti. Nessuno può convincere gli altri in pubblico del proprio punto di vista senza essere in grado di dimostrare perché, ciò che gli appare buono, plausibile, giusto, conveniente, può anche essere tale dal punto di vista di tutti i soggetti coinvolti. I cittadini apprendono, per questa via, nuove modalità con cui prendere decisioni, basate sullo scambio e sul dialogo costruttivo con gli altri partecipanti, e sono incentivati ad utilizzarle oltre il contesto in cui le hanno sperimentate.

- La *virtù di governo*: “la DD incrementa la legittimità delle decisioni, dunque anche la loro efficacia e stabilità” (id., p. 26). Si tratta dell’assunto che si è osservato anche nel caso della democrazia partecipativa, secondo cui il coinvolgimento dei soggetti *affected* e di tutti gli interessi in gioco ha il vantaggio di generare decisioni che godono di maggiore legittimità, proprio perché l’autore non è il soggetto istituzionale in via esclusiva, e su cui difficilmente si innesteranno conflitti.
- La *virtù cognitiva*: “la DD innalza la qualità delle decisioni” (id., p. 26). Come per il primo punto, si tratta anche in questo caso di un effetto generato dal metodo della deliberazione, oltre che dal coinvolgimento nei processi di decisione di molteplici soggetti: l’apporto di competenze diverse sul tema oggetto del processo, la ricerca di argomenti razionali e convincenti, la disposizione all’ascolto e all’apprendimento da parte dei partecipanti sono senza dubbio elementi che possono condurre a decisioni qualitativamente migliori rispetto a quelle prese utilizzando modalità tradizionali di scelta, inscrivibili nella logica di government.

Maeve Cooke, in uno studio incentrato sui punti di forza del modello deliberativo analogo a quello pellizzoniano, analizza un argomento assai interessante, dai

contorni più squisitamente filosofici. Secondo lo studioso (2000, p. 954) la democrazia deliberativa incarna un ideale di democrazia che è il più congruente rispetto a 'ciò che noi siamo' (*Deliberative Democracy elucidates an ideal of Democracy that is most congruent with 'whom we are'*) e ciò sulla base di alcuni principi cardine riguardanti la conoscenza, il bene comune, la concezione di sé che risultano centrali nella storia e nelle tradizioni dell'Occidente moderno.

Tali principi sono:

- a) la considerazione che non esistono parametri assoluti e indipendenti dalla storia e dal contesto culturale che possono attribuire valore assoluto alle idee, particolarmente nell'area della scienza, del diritto, della politica e della morale, e che la conoscenza in questi ambiti non è mai un dato definitivo;
- b) il dato che il ragionamento autonomo sia una parte preziosa della natura umana;
- c) la considerazione che la dimensione pubblica sia importante, soprattutto nell'ambito del diritto e della politica;
- d) la considerazione che ognuno di noi è un agente morale autonomo con i propri punti di vista, e in quanto tale meritevole di essere trattato con rispetto ed equità.

Secondo quanto afferma Cooke, questi quattro elementi della nostra moderna cultura occidentale, considerati insieme, offrono un forte argomento a favore della democrazia deliberativa, in quanto, per essere realizzati, implicano la necessità di un contesto in cui tutti i cittadini abbiano eque possibilità, e siano ugualmente incoraggiati, a contribuire a pubbliche deliberazioni su argomenti concernenti il bene comune (*id.*, p. 956).

Diamo ora uno sguardo alle *criticità* dell'approccio deliberativo facendo riferimento, senza pretesa di completezza, alle analisi in merito del già citato Pellizzoni, e di Bobbio. Il primo pone in risalto, in particolare, una serie di critiche che diversi studiosi indirizzano alla democrazia deliberativa, sintetizzandole nei concetti di *futilità*, *perversità* e *messa a repentaglio*<sup>36</sup>. Se ne offre un quadro schematico.

| <b>Futilità</b>   | <b>Perversità</b>  | <b>Messa a repentaglio</b>  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- la democrazia deliberativa ha natura intrinsecamente utopica</li> <li>- la democrazia deliberativa è un modello inefficace</li> <li>- la democrazia deliberativa come “lusso da società ricche”</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la democrazia deliberativa è esposta al rischio della manipolazione dei processi</li> <li>- la democrazia deliberativa può condurre ad una esacerbazione dei conflitti, più che ad una loro composizione</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la democrazia deliberativa mina l'efficienza e l'uguaglianza dei processi decisionali</li> <li>- la democrazia deliberativa riduce la stabilità del sistema politico</li> <li>- la democrazia deliberativa può non accrescere la legittimazione delle decisioni</li> </ul> |

**Figura 3: Le critiche alla democrazia deliberativa secondo l'analisi di Pellizzoni (2005).**

In sintesi, appartengono alla tesi della *futilità* tutte quelle critiche che considerano il modello deliberativo come essenzialmente speculativo e, pertanto, irrealizzabile nella pratica, nonché quelle che mettono in discussione la sua efficacia, basandosi sul debole legame che si riscontra tra esiti della deliberazione e decisioni effettivamente prese. Rientrano, infine, in questo gruppo quelle posizioni che

<sup>36</sup> Le tre categorie sono mutuare dagli studi di Albert Hirschman (1991).

focalizzano l'attenzione sulla disponibilità di risorse di ogni tipo, soprattutto di quelle economiche, per la buona riuscita dei processi, ragion per cui la democrazia deliberativa si configurerebbe come “un lusso da società ricche” (Pellizzoni 2005, p. 29).

Alla tesi della *perversità* fanno capo quelle critiche che enfatizzano il rischio concreto di manipolazione, insito nei processi deliberativi, che può manifestarsi, ad esempio, nell'impostare la discussione nel modo desiderato, marginalizzando domande non desiderabili da parte di chi controlla l'agenda oppure nel favorire particolari interessi, posizioni e capacità da parte di chi promuove i processi medesimi. Rientrano in questo gruppo, ancora, quelle posizioni che mettono in luce la possibilità che la discussione pubblica porti ad una intensificazione dei conflitti esistenti tra i partecipanti piuttosto che ad una loro composizione, dovuta al fatto che nell'interazione posizioni differenti tendono a polarizzarsi e non ad avvicinarsi.

Alla categoria della *messa a repentaglio* appartengono quelle tesi sui rischi di affiancare o integrare approcci democratici consolidati con esperimenti inediti di dubbia affidabilità. Il riferimento è qui alla constatazione che “la DD [democrazia deliberativa] richiede tempo, attenzione, competenze. Ciò avvantaggia, al tempo stesso, coloro che più sono dotati di tali risorse. Con la DD si perde anche in stabilità del sistema politico: l'incremento di qualità offerto dall'accresciuta capacità degli attori di influire sulle politiche si paga con una maggiore difficoltà nella scelta e nell'applicazione di decisioni. Si tratta, in sostanza, della tesi secondo cui troppo impegno e troppa partecipazione fanno male alla democrazia” (id., p. 31). Va annoverata, infine, la questione della legittimazione delle decisioni secondo cui la democrazia deliberativa non avrebbe l'effetto di aumentarla, dal

momento che è costretta ad utilizzare metodologie di selezione dei partecipanti che poco o nulla garantiscono la rappresentanza degli interessi da tutelare nella questione sul tappeto.

Bobbio, dall'altro lato, partendo dalla considerazione di alcune esperienze di tipo deliberativo (o che ne approssimano i principi), rintraccia i limiti della democrazia deliberativa primariamente nel fatto che essa risulta compatibile essenzialmente con la dimensione locale - "è abbastanza improbabile che si possa dar luogo a un processo decisionale inclusivo quando gli impatti sono estesi e poco concentrati"- (Bobbio 2005b, p. 83), cioè nel caso di ambiti più vasti rispetto a quello locale. Il discorso è qui analogo a quanto affermato per la democrazia partecipativa (*cf.* parag. 1.3.). Lo studioso, inoltre, pone in risalto la difficoltà di realizzare processi deliberativi nel caso di una posta in gioco ben definita, per la quale non sia possibile alcuna trasformazione o riformulazione, affermando che pertanto le arene deliberative possono costituirsi più facilmente quando sono in gioco politiche regolative o distributive, piuttosto che politiche redistributive.

Infine, in linea con quanto emerso nel corso della trattazione, sono considerati rilevanti i limiti riguardanti l'efficacia. Se il problema non si pone per quelle pratiche deliberative che ambiscono a rilevare l'opinione informata dei cittadini, come ad es. i sondaggi deliberativi (*cf.* parag. 2.4.), la questione diventa spinosa nel caso di quelle esperienze il cui output si identifica nella scelta di soluzioni alternative, nella formulazione di progetti o di raccomandazioni da rivolgere alle istituzioni pubbliche, in particolare quando non segue una traduzione di tali prodotti in decisioni formali o azioni dalla parte delle stesse istituzioni. L'effetto in termini di disillusione e frustrazione da parte dei partecipanti è, in queste ipotesi, ineludibile e incide fortemente sulle possibilità di replica delle esperienze

medesime. Ciò si iscrive, per utilizzare le parole di Bobbio, in una “tensione ineliminabile tra i momenti di democrazia deliberativa e le istituzioni di democrazia rappresentativa. Benché le seconde possano avere bisogno delle prime per acquisire legittimità su alcune scelte pubbliche, la convivenza tra le due forme di democrazia è tutt’altro che pacifica e in caso di attrito saranno le istituzioni rappresentative a prevalere” (id., p.85).

### Capitolo 3:

## DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: UNO SCHEMA INTERPRETATIVO.

### 3.1. Contrapposizione o continuità?

Nei capitoli precedenti si sono analizzate, in via generale, le impalcature teoriche relative ai temi della democrazia partecipativa e di quella deliberativa, con l'intento di fornire un quadro di riferimento che, sebbene non possa considerarsi esaustivo, sia utile per la comprensione e la valutazione degli elementi fondativi e peculiari dei due universi tematici in considerazione.

L'interrogativo, che ora si pone, risulta quasi obbligato ed inerisce alla relazione che sussiste tra i due approcci. La domanda da porsi al riguardo è: democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si pongono quali orizzonti teorico-pratici differenti e intrinsecamente irriducibili? Oppure è possibile identificarle, seppur non prescindendo dalle peculiarità di ognuna, quali aspetti complementari e non contrapposti di un medesimo fenomeno?

Al riguardo, le argomentazioni risultano tutt'altro che univoche, sintomo questo non soltanto di concezioni differenti sulla questione, ma soprattutto della concreta difficoltà di rintracciare risposte solide e soddisfacenti ai suddetti interrogativi.

Diversi autori (ad es. Pellizzoni 2005, Regonini 2005, Lewanski 2007) risultano inclini ad una demarcazione tra i due ambiti, più che ad una loro integrazione, derivante da una concezione "forte" e puntuale della democrazia deliberativa finalizzata a ridurre il rischio di assimilazione con la democrazia partecipativa<sup>37</sup>;

---

<sup>37</sup>Una chiara distinzione tra i due ambiti è rintracciabile in parte della letteratura statunitense; cfr. Diana Mutz, *Hearing the other side. Deliberative versus Participatory democracy* e Emily Hauptmann, *Can less be more? Leftist Deliberative Democrats critique of participatory democracy*.

essi, in particolare, colgono il *discrimen* principalmente nell'elemento della deliberazione (*cf.* paragrafo 2.2.) il quale collocherebbe la democrazia deliberativa in un orizzonte differente (e, al limite, superiore) rispetto alle forme di democrazia partecipativa, nell'ambito delle quali, pertanto, essa risulterebbe difficilmente inscrivibile, se non attraverso un'opera di aggiustamento e temperamento dei suoi presupposti teorici, la cui stessa validità sarebbe del tutto discutibile<sup>38</sup>. In sintesi, ciò che questi studiosi evidenziano è una certa distanza e un'intrinseca differenza tra i due approcci a cui si accompagna, talvolta, una maggiore predilezione per il modello deliberativo, considerato come proposta qualitativamente migliore e di gran lunga più efficace nel dare risposta alla crisi dei tradizionali meccanismi rappresentativi.

Tendenze di segno opposto si riscontrano, dall'altro lato, in tutti quegli studiosi (per citarne alcuni: Bifulco 2009, Paci 2008, Bobbio 2007, Gbikpi 2005) che, pur riconoscendone specificità e differenze, non considerano democrazia partecipativa e democrazia deliberativa quali approcci appartenenti ad universi differenti e, pertanto, difficilmente conciliabili. Essi tendono piuttosto a rintracciare linee comuni e a porre in risalto, in particolare, come la democrazia deliberativa possa essere ritenuta, seguendo il suggerimento di Bobbio (2006, p.3), una forma di democrazia partecipativa, dai contorni più circoscritti e definiti, e altresì “

---

<sup>38</sup> Come scrive Lewanski (2007) : “ la partecipazione certamente si basa su processi discorsivi: vi sono discussioni, scambi verbali più o meno aggressivi, talvolta negoziati e mediazioni. Ma non necessariamente si tratta di processi dialogico-deliberativi. Del resto **la discussione rappresenta la modalità prevalente di confronto tra opinioni e interessi divergenti nelle società democratiche**. È raro però che il confronto verbale porti a una migliore comprensione reciproca tra le parti, all'individuazione di terreni comuni, a intese realmente condivise (piuttosto che a meri compromessi). Il più delle volte le modalità della discussione sociale, o inter-personale, tendono ad affrontare le questioni secondo una prospettiva di **contrapposizione aprioristica** e polarizzata; [...].La «**deliberazione**» è invece un processo che mira a generare un consenso informato attraverso un metodo dialogico (in greco «discorso tra persone») che porti a comunicazioni interpersonali significative, a una progressiva comprensione delle ragioni altrui (senza rinunciare aprioristicamente alle proprie), a uno spostamento verso valutazioni più bilanciate, condivise, ragionate e orientate al cambiamento”.

considerata la continuazione e il compimento della teoria partecipativa della democrazia” (Gbikpi 2005, p. 98). La direttrice è, qui, quella di una connessione più che di una contrapposizione tra i due ambiti che però, si badi bene, non mira ad una loro assimilazione, quasi come se le aggettivazioni “partecipativa” e “deliberativa” fossero utilizzate come sinonimi: i tratti specifici di ciascun modello non vengono mai posti a margine né, in qualche modo, riformulati in maniera arbitraria; il fine è, più che altro, quello di congetturare un quadro d’insieme coerente in cui i due approcci possano essere ricompresi in maniera paritaria e analizzati soprattutto in quegli aspetti che evidenziano i loro legami, più che la loro distanza concettuale. Se è quindi chiaro che democrazia deliberativa e democrazia partecipativa hanno origini diverse - la prima nasce nella seconda metà del Novecento in ambiente anglo-americano, la seconda si sviluppa verso la fine dello stesso secolo nel contesto latino-americano, che la prima abbia natura più *normativa* e *filosofica* rispetto alla seconda, la quale si contraddistingue per l’orientamento maggiormente *applicativo*, che differiscano in quanto a contesti di applicazione, *il processo di policy-making* nell’approccio partecipativo, idealmente *qualsiasi contesto in cui debbano prendersi decisioni di rilevanza collettiva* in quello deliberativo, a metodologie d’interazione, esclusivamente dialogiche nella deliberativa, e di decisione, *aggregative* nella partecipativa e *non aggregative* nella deliberativa, a concezioni della democrazia, *sostanziale* nella partecipativa legate ai valori della giustizia sociale, della redistribuzione della ricchezza ecc, *procedurale* nella deliberativa legata al valore del confronto dialogico- tali differenze non vengono assunte come elementi di

netta separazione tra i due approcci, ma piuttosto come oscillazioni della teoria partecipativa verso il suo polo più alto, quello deliberativo per l'appunto<sup>39</sup>.

### **3.2. Per fare il punto.**

Come osservato nel paragrafo precedente, esistono differenti posizioni nella valutazione dei fenomeni partecipativo e deliberativo e, in particolare, sulla loro relazione. Tralasciando, per il momento, giudizi o considerazioni in merito, è ora utile fissare in linea generale quei concetti-chiave, risultanti dalle analisi dei due approcci (*cf.* Capitolo 1 e Capitolo 2), che possano risultare utili nella comprensione, soprattutto, degli elementi che li contraddistinguono in maniera tipica.

Ciò che emerge, in prima istanza, è che con la democrazia deliberativa ci si trova di fronte ad un paradigma dalla forte valenza normativa e prescrittiva nel quale è data particolare attenzione agli aspetti procedurali e metodologici, più che a quelli

---

<sup>39</sup> Sul rapporto tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa R. Bifulco (2009) compie delle interessanti osservazioni: “[...] si potrà dire che le forme della dp diano espressione alla teorie della dd, in quanto esse soddisfino i due requisiti della effettiva partecipazione di tutti gli interessati e della natura deliberativa della partecipazione. Le concrete esperienze della dp mostrano tecniche che sono evidentemente dirette al soddisfacimento di tale fine. In particolare con riferimento al requisito dell’effettiva partecipazione di tutti gli interessati, pensiamo ai criteri per selezionare gli interessati: il metodo della porta aperta, il metodo del microcosmo riferito a tutti i punti di vista ovvero al campione casuale, metodi misti. Con riferimento al requisito del carattere deliberativo del processo decisionale, pensiamo al ruolo dei soggetti esterni rispetto alla deliberazione da assumere: animatori, accompagnatori, esperti, in qualche caso, addirittura, autorità indipendenti. Mi pare che, *per il modo stesso in cui sono organizzate, le forme concrete della dp si confermino essere applicazioni delle teorie della dd*”.

Anche Gbikpi (2005) introduce simili riflessioni affermando che : “Considerando due importanti rivendicazioni e obiettivi della teoria della democrazia partecipativa si scopre che questi stessi punti sono richiamati a loro volta dalla teoria della democrazia deliberativa e sono cruciali anche per il suo sviluppo. I due punti cruciali della teoria della democrazia partecipativa sono: 1) il fatto che i partecipanti ad una decisione dovrebbero avere pari peso nella decisione stessa, e 2) il fatto che la partecipazione attiva è una virtù istruttiva; per questo è importante che gli individui sfruttino tutte le possibili opportunità per partecipare. A questo proposito sosteniamo che la teoria della democrazia deliberativa si riferisce al primo dei due punti attraverso il concetto di deliberazione inteso come strumento per esercitare il potere decisionale, mentre richiama il secondo punto attraverso il concetto di deliberazione pubblica tramite una sfera pubblica”.

sostantivi, relativi agli esiti che, secondo i teorici, sarebbero una conseguenza diretta di una procedura realizzata in maniera conforme alle prescrizioni. Entrando nel dettaglio, si può identificare quale elemento cardine della teoria deliberativa il *confronto dialogico basato su argomentazioni razionali tra i partecipanti*, posti su un piano paritario, il quale assurge a *condicio sine qua non* di ogni processo che voglia configurarsi come deliberativo (benché esistano posizioni più temperate al riguardo, *cf.* paragrafo 2.2.) e, nel contempo, a requisito imprescindibile per il successo del processo dal punto di vista degli esiti. La teoria deliberativa, in sintesi, prescrive in maniera puntuale la modalità attraverso la quale pervenire alla decisione: l'argomentazione basata sul bene comune, al fine di raggiungere un accordo condiviso, della cui bontà tutti siano persuasi.

Una visione tendenzialmente più mite e maggiormente orientata ai risultati è ciò che contraddistingue, dall'altro lato, l'approccio partecipativo. In questo caso, infatti, l'interesse è rivolto, in misura maggiore, agli esiti derivanti dalla partecipazione dei cittadini nei circuiti di decision-making, rispetto alle condizioni procedurali: non sono, pertanto, indicate metodologie di interazione specifiche, potendo così includere nell'approccio un ampio spettro di esperienze. Come asserisce U. Allegretti (2009, p. 23) : “la democrazia partecipativa [...] utilizza tecniche espressive diverse, come l'affermazione esplicita del conflitto, la manifestazione dei sentimenti, la testimonianza, l'esclamazione, le parole d'ordine e tra le manifestazioni materiali, oltre i gruppi di lavoro e i tavoli di trattativa, può talora contemplare grandi assemblee e anche cortei e altre manifestazioni pubbliche”. La democrazia partecipativa è caratterizzata, inoltre, da una evidente connessione con la dimensione politico-decisionale. Si potrebbe affermare, anzi, che la sua ragion d'essere risiede proprio nell'apertura dei circuiti

decisionali ai cittadini, ciò al fine di convergere verso obiettivi che incidono direttamente sulla qualità della vita democratica (quali ad es. la giustizia sociale, l'“uguagliamento”<sup>40</sup>, la redistribuzione delle risorse ecc.). Come sottolineano Gelli e Morlino (2008, p.14) la deliberazione, invece, “non è necessariamente una pratica democratica. Non tutti i processi deliberativi si connotano per finalità democratiche. Ci sono processi deliberativi che coinvolgono gruppi specifici, che possono anche non incidere sul rapporto tra istituzioni politiche e cittadini o che possono non inerire questioni dove in discussione è l'interesse generale”, e, per di più, secondo le teorie più “esigenti”, come quella habermasiana, la democrazia deliberativa non perseguirebbe obiettivi specifici, variabili da caso a caso, ma sarebbe contraddistinta da una forte valenza etica, in virtù della quale essa costituirebbe un fine di per sé, e rappresenterebbe “l'ideale democratico per eccellenza e ciò che può essere ritenuto un valore democratico concorrente- la partecipazione, o l'uguaglianza ad esempio- non è che un presupposto o una conseguenza di essa”<sup>41</sup>.

### **3.3. Verso uno schema interpretativo.**

#### **3.3.1. Una premessa.**

Una qualsivoglia riflessione finalizzata a cogliere gli aspetti che, in maniera più o meno evidente, caratterizzano i fenomeni di coinvolgimento pubblico dei cittadini, non può prescindere da una considerazione del variegato spettro di esperienze che, a seconda del caso, vengono classificate come partecipative o deliberative; il rischio risulterebbe, altrimenti, quello di condurre un discorso meramente prescrittivo e, soprattutto distante, da un contesto esperienziale che,

---

<sup>40</sup> Gelli, Morlino (2008, pag. 11)

<sup>41</sup> G. Pellegrino in *Democrazia deliberativa: cosa è*, 2004, p.146.

dal canto suo, offre diversi punti per una riflessione critica. In altre parole: analizzati e valutati i tratti caratteristici di ciascun approccio, le linee comuni e quelle divergenti, l'attenzione va ora al dato esperienziale, al fine di rintracciare tutti quegli elementi in grado di offrire utili indicazioni per una considerazione più dettagliata dei modelli partecipativo e deliberativo. Nel tentativo di realizzare questo intento risulta più agevole, a mio avviso, considerare come punto di partenza l'approccio di quegli autori secondo i quali democrazia partecipativa e democrazia deliberativa non si pongono in contrapposizione ma, in particolare, la seconda si colloca nell'insieme della prima come sua forma più specifica e circostanziata (*cf.* paragr. 3.1.); in tal modo è possibile avere uno sguardo di insieme più ampio sulle molteplici esperienze di partecipazione realizzate sino ad oggi, evitando di operare attraverso criteri rigidi di distinzione, che sarebbero poco utili nell'ambito di questo lavoro. Oltre che ad esigenze metodologiche, questa scelta risponde, altresì, a ragioni per così dire "ideologiche", in quanto ritengo maggiormente appropriato un approccio che consideri democrazia partecipativa e deliberativa quali manifestazioni in sé tipiche, ma non per questo dissimili, di una matrice comune: quella dei processi di allargamento dei canali di coinvolgimento dei cittadini nella sfera pubblica. Con ciò non si vuole esprimere un giudizio di valore rispetto a quelle posizioni che, invece, evidenziano la distanza e la non compatibilità dei due modelli in esame, le quali senza dubbio si fondano su valide statuizioni; si tratta, perlopiù, di partire dall'approccio che, a mio parere, offre una visione più ampia e dinamica, e meno tecnicista, dei fenomeni.

### 3.3.2. La selezione delle esperienze di partecipazione.

Rivolgere l'attenzione al dato esperienziale significa far riferimento nell'analisi ai diversi casi di partecipazione che si sono registrati sino ad oggi, nel contesto italiano. Risultando evidente l'impossibilità di inclusione nella loro totalità, ho scelto di considerare quelle esperienze partecipative, per le quali sia stato possibile rintracciare una qualche forma di documentazione organica (ad es. in siti web, in pubblicazioni di vario genere come riviste, manuali ecc.) attraverso cui recepire le informazioni principali sulle medesime esperienze.

In dettaglio le fonti che ho utilizzato sono: i manuali *Amministrare con i cittadini* (2007b) e *A più voci* (2004) , entrambi a cura di Luigi Bobbio e i siti web: [www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org), [www.democrazialocale.comune.re.it](http://www.democrazialocale.comune.re.it), [www.labsus.org](http://www.labsus.org), i quali offrono un'ampia panoramica sulle esperienze di partecipazione italiane più significative.

Qui di seguito riporto un breve resoconto dei casi oggetto di studio, ordinati secondo il nome del Comune, della Città, della Provincia o della Regione in cui hanno avuto luogo.

**1. Albenga. L'agenda dei temi e dei luoghi** (2008) ha visto il coinvolgimento dei cittadini nella redazione di un documento di supporto per l'elaborazione del Piano Strutturale comunale.

**2. Andria. Piano Sociale** (2005). Esperienza di partecipazione che ha coinvolto terzo settore, cittadini, organizzazioni sindacali, soggetti pubblici nella definizione delle priorità di intervento, inserite successivamente nel Piano di Zona.

**3. Anzola. Bilancio Partecipativo** (2008). Per la prima volta in assoluto, i cittadini di Anzola sono stati chiamati a decidere direttamente dove e come destinare le risorse individuate dal Comune per interventi riguardanti le aree verdi comunali, le piste ciclabili del territorio e le attività del Centro giovanile.

4. **Arezzo. Rinfreschiamoci le idee** (2007). Percorso di programmazione partecipata attraverso cui, per la prima volta, l'amministrazione comunale ha invitato gli abitanti a riflettere e costruire insieme proposte per riqualificare uno spazio importante della vita cittadina e per creare corresponsabilità nelle scelte finalizzate a migliorare la qualità della vita e degli spazi.
5. **Bergamo. La nuova destinazione dell'uso dell'area industriale Ex Gres** (2007). Caso di progettazione partecipata con la quale la cittadinanza ha potuto indicare la scelta dei servizi sociali, culturali, educativi e ricreativi da collocare all'interno dell'area industriale.
6. **Bologna. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga** (2007) ha riguardato il coinvolgimento dei cittadini nella predisposizione di alcuni interventi urbanistici.
7. **Bologna. Bologna città che cambia** (2005). Esperienza di coinvolgimento dei cittadini e degli interessi organizzati per la definizione del Piano strutturale comunale
8. **Bologna. Urbanistica partecipata in Via Gorki** (2009). Percorso di coinvolgimento dei residenti chiamati a indicare esigenze, priorità e problemi dell'area da riqualificare, elementi tenuti in considerazione nella fase degli interventi.
9. **Bolzano. Progetto integrato e partecipato di Oltreisarco** (data non disponibile). Esperienza deliberativa per identificare con il coinvolgimento dei cittadini gli elementi di cambiamento per riqualificare il quartiere.
10. **Bruino. Piano urbano del traffico e riqualificazione della piazza centrale** (data non disponibile). Processo di coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi diffusi per la predisposizione del Piano urbano e del progetto di riqualificazione
11. **Cagliari. Contratto di quartiere a Borgo Sant'Elia** (1999). Percorso partecipato per la rivitalizzazione del quartiere.
12. **Castelfalfi. Il Dibattito Pubblico**<sup>42</sup> (2007). Primo caso italiano di "dibattito pubblico" svoltosi secondo modalità simili a quelle del *Dèbat public* francese, finalizzato a dare indicazioni alla Giunta Comunale circa la realizzazione edilizia di una grande opera.
13. **Castelfranco Veneto. Un laboratorio urbano interattivo** (2007) è stato finalizzato a favorire nuove forme di collaborazione tra l'amministrazione pubblica, i tecnici, gli operatori pubblici, i cittadini, le associazioni, gli operatori privati ed i ragazzi per fornire delle proposte per il miglioramento della vivibilità e delle qualità urbana.

---

<sup>42</sup> Il riferimento per questa esperienza è: Antonio Floridia, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi"*, 2008.

- 14. Castelfranco Veneto. *ViviAmo Castelfranco...segnaliamoci*** (2007) ha avuto gli obiettivi di favorire nuove forme di collaborazione tra l' amministrazione pubblica, i tecnici, gli operatori pubblici, i cittadini, le associazioni, gli operatori privati, le Università e gli enti e di aumentare l' efficacia e l'efficienza delle politiche, garantendo una maggiore corrispondenza dei risultati sugli obiettivi.
- 15. Castelmaggiore. *Bilancio Partecipativo*** (2008). I cittadini hanno elaborato insieme delle proposte riguardanti l'ambiente e la vivibilità urbane che sono state in seguito inserite nel Bilancio di Previsione del Comune.
- 16. Castenaso. *Immaginiamo il futuro di Castenaso*** (2000). Processo deliberativo finalizzato ad individuare in modo consensuale gli obiettivi e le linee principali di intervento relative alla riqualificazione del territorio.
- 17. Dicomano. *Il Percorso partecipato per la costruzione del Piano strutturale*** (2003) si è realizzato attraverso l'utilizzo dei focus group che hanno permesso l'emergere delle priorità sentite dai cittadini.
- 18. Ferrara. *Agenda 21*** (2000). Processo partecipato per la definizione, attraverso un Forum, di un Piano d'Azione di lungo periodo per il territorio ferrarese.
- 19. Ferrara. *Ferrara a più voci*** (2007) ha permesso di definire in modo sistematico e condiviso con i cittadini, le priorità degli interventi nelle circoscrizioni e di avere inserito tali priorità nei Programmi delle opere pubbliche e dei Servizi dell'Amministrazione attraverso l'accordo di Quartiere (dando pari dignità agli interventi sul territorio rispetto a quelli programmati a livello centrale).
- 20. Foligno. *Il Welfare Sociale Attivo*** (2007) è un progetto che prevede la creazione di un gruppo di lavoro misto nell'ambito del quale l'amministrazione pubblica mantiene il ruolo di *governance*, ma i cittadini partecipano attivamente a tutto il ciclo di vita del servizio, favorendo al contempo un utilizzo più consapevole delle prestazioni pubbliche.
- 21. Forlì. *Foro Boario*** (data non disponibile). Laboratorio di quartiere per la realizzazione di proposte relative all'elaborazione del Piano Regolatore.
- 22. Genova. *La Riqualificazione del quartiere in Media Val Bisogno*** (2007) ha inteso realizzare un laboratorio per la sperimentazione di un metodo di lavoro e un modello organizzativo per strutturare processi di partecipazione dei cittadini alle scelte relative alle trasformazioni urbane

e contribuire attraverso la comunicazione e la partecipazione a ridurre la conflittualità insita nei processi di cambiamento del territorio.

**23. Grottammare. Bilancio Partecipativo (2003).** Processo di partecipazione finalizzato ad inserire nel Bilancio preventivo del Comune le priorità emerse dalle assemblee cittadine.

**24. Imola. Il Piano per la salute (2007).** Processo partecipativo per definire insieme ai cittadini le priorità da inserire nell'ambito delle politiche di promozione della salute.

**25. Ivrea. Il Progetto Ivrea Partecipata a San Giovanni (2006)** ha riguardato la decisione partecipata sulla destinazione di 100.000 euro messi a disposizione dall'amministrazione comunale nell'ambito della riqualificazione del territorio urbano.

**26. Jesi. La pianificazione strategica del territorio (2004)** ha contribuito a fare della costruzione del Piano Strategico un evento nel quale la società locale fosse effettivamente coinvolta nelle sue diverse articolazioni, attraverso l'utilizzazione della conoscenza specifica del territorio da parte degli abitanti e degli attori organizzati presenti nella città, una fonte essenziale per la formulazione di un progetto realmente capace di cogliere le diverse dimensioni della situazione locale.

**27. Latina. Contratti di quartiere (2004).** Percorso partecipativo nel definire programmi innovativi di recupero urbano per la riqualificazione edilizia, sociale ed economico dei quartieri della città.

**28. Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica (2006)** è stato il primo sondaggio deliberativo ad essere realizzato in Italia; è stato finalizzato a raccogliere l'opinione dei cittadini selezionati sui temi della sanità e della finanza etica.

**29. Lecce. La task force di progetto e la governance laterale (2007).** Partnership con adesione volontaria degli attori economici e sociale per la identificazione di proposte progettuali coerenti con le opportunità di sviluppo offerte dal ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2007/2013.

**30. Locate Triulzi. Bilancio Partecipativo (2005).**

**31. Regione Marche. Progetti Athena (2004).** Processi di coinvolgimento degli attori locali per la definizione di norme di programmazione e gestione dei sistemi educativi e formativi.

**32. Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite (2006).** Si è trattato di un processo di coinvolgimento della cittadinanza per decidere una nuova destinazione delle Fonderie.

- 33. Monterotondo. Esercizi di democrazia** (2003). Percorso di partecipazione dei cittadini alle scelte che ridisegnano i luoghi della città, strutturato in diversi laboratori tematici.
- 34. Napoli. Avvio di Agenda 21** (2002). Percorso di sperimentazione finalizzato a costituire il Forum cittadino per Agenda 21.
- 35. Napoli. Riqualificazione urbana di San Giovanni a Teduccio** (2005). Esperienza di coinvolgimento dei cittadini e associazioni nell'elaborare progetti per la riqualificazione urbana del quartiere.
- 36. Palermo. Riqualificazione di uno dei quartieri a cavallo della tangenziale interna di Palermo** (data non disponibile). Consultazione pubblica finalizzata a mettere a fuoco le esigenze e le proposte di intervento degli abitanti in merito ai possibili scenari di trasformazione della tangenziale.
- 37. Pesaro. Ascoltare Pesaro** (2001). Esperienza di coinvolgimento dei cittadini per la costruzione del Piano Strategico della città.
- 38. Pieve Emanuele. Bilancio Partecipativo** (2006). Si è trattato di un'esperienza attraverso cui i cittadini sono stati chiamati a scegliere i 6 interventi prioritari da inserire nel bilancio preventivo del Comune del 2007 attraverso assemblee di quartiere organizzate all'uopo.
- 39. Ponte nelle Alpi. Progettare insieme l'assetto del territorio** (2008) ha teso ad anticipare il coinvolgimento dei cittadini alla fase progettuale del piano strutturale, attraverso innovative metodologie che stimolino e supportino l'elaborazione da parte della comunità locale di proposte condivise.
- 40. Regione Puglia. Accorda le tue idee.** (2006) Processo di consultazione, principalmente telematica, in riferimento alla destinazione dei fondi europei.
- 41. Putignano. Quadro d'insieme + Spazio comune** (2007) ha teso a coinvolgere la cittadinanza nell'elaborazione di decisioni condivise sui temi della trasparenza e della riqualificazione dei quartieri.
- 42. Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio** (2006). Esperienza partecipativa finalizzata alla riqualificazione urbana e sociale del territorio.
- 43. Roma. Il contratto di quartiere di Pigneto** (data non disponibile) è stato realizzato attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini del quartiere.

- 44. Roma. Municipio I. *La casa della città*** (2007). L'esperienza ha mirato allo sviluppo della partecipazione dei cittadini alla vita del Municipio I nei suoi diversi aspetti e nel sentimento di co-appartenenza.
- 45. Roma. Municipio VI. Programmazione sociale<sup>43</sup>** (2000- 2003). Processo di coinvolgimento degli attori del terzo settore e dei cittadini per la definizione delle priorità da inserire nel Piano di Zona.
- 45. Roma. Municipio VII. Programmazione sociale** (2000- 2003). *come sopra*.
- 47. Roma. Municipio X. Programmazione sociale** (2000- 2003). *come sopra*.
- 48. Roma Municipio XI. Bilancio Partecipativo** (2003).
- 49. Roma. Progettazione partecipata ad Ostiense** (2001). Coinvolgimento dei cittadini nella stesura di un progetto relativo alla destinazione d'uso di una struttura da realizzare nella zona dei mercati generali.
- 50. Rozzano. Il Contratto di quartiere II** (2004) ha riguardato la redazione partecipata di alcuni progetti di riqualificazione del territorio cittadino.
- 51. Ruvo di Puglia. *Ruvo Comunic@*** (2007) è stato finalizzato alla costruzione di modalità stabili e flessibili di comunicazione dinamica ed efficace attraverso la redazione di un piano di comunicazione partecipato fra P.A. e cittadini.
- 52. Saione. *Saione: un quartiere dove incontrarsi*** (2007) ha permesso un coinvolgimento effettivo e positivo della popolazione, grazie al quale è stata redatta una "mappa delle idee", con un progetto per la rivitalizzazione del quartiere e si è costituito un gruppo di lavoro che sarà coinvolto nelle fasi attuative della "mappa delle idee"
- 53. San Gimignano. Il progetto Sangimignano** (2006). Processo di coinvolgimento dei cittadini per promuovere un marchio di qualità della città e per elaborare proposte di riqualificazione del territorio.
- 54. Regione Sardegna. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale** (2004) ha avuto l'obiettivo di coinvolgere gli attori locali nella programmazione di interventi finalizzati allo sviluppo locale.

---

<sup>43</sup> Il riferimento per questa esperienza e le due successive è: Massimo Paci. *Welfare locale e democrazia partecipativa*, 2008

- 55. Regione Sardegna. *Progettare insieme lo sviluppo locale*** (2007) partendo dal coinvolgimento dei cittadini ha permesso di inserire nei contenuti del Piano d'Azione quanto emerso dagli incontri e dalle assemblee con la cittadinanza.
- 56. Scandiano. Bilancio Partecipativo** (2005).
- 57. Scandicci. I Processi partecipativi in vista della costruzione della terza corsia dell'A1** (data non disponibile) sono stati realizzati al fine di individuare, insieme ai cittadini interessati ed alle categorie economiche, le correzioni al progetto e prevenire il manifestarsi di disagi ed eventuali conflitti.
- 58. Senago. Il Bilancio Partecipativo** (2008) ha teso coinvolgere i cittadini, attraverso dei forum civici e assemblee, alla definizione delle priorità relative agli investimenti, alla realizzazione delle opere pubbliche e alla programmazione dei servizi comunali.
- 59. Terni. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche** (2005). Si è trattato di un processo finalizzato a definire in termini condivisi il capitolato d'appalto delle mense scolastiche, durante il quale è stata, inoltre, elaborata una carta dei servizi insieme ai cittadini.
- 60. Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione** (2006). Processo deliberativo per discutere con i cittadini i contenuti della legge sulla partecipazione.
- 61. Torino. Progetto *Non rifiutarti di scegliere*** (2000). Processo consensuale per la localizzazione di un inceneritore e di una discarica entro una rosa di 38 siti precedentemente individuati, si stilò infine una graduatoria condivisa dei siti.
- 62. Torino. L'indagine partecipata in via Arquata** (data non disponibile) ha permesso la realizzazione di un programma integrato per la riqualificazione urbana e sociale del quartiere.
- 63. Torino. Area Venchi Unica** (data non disponibile). Processo di consultazione dei cittadini per definire in modo partecipato il progetto per la sistemazione degli spazi pubblici e l'individuazione dei servizi da insediare.
- 64. Provincia di Torino. Open Space Technology** (2000). Sperimentazione finalizzata ad indagare le iniziative da prendere in merito al processo di Agenda 21.
- 65. Torino. Open Space** (2001). Sperimentazione per ricercare proposte da inserire nella definizione delle politiche giovanili.

**66. Torino. La Giuria di cittadini** (2006) ha avuto come tema un problema rilevante per la città: l'inquinamento atmosferico. I 21 cittadini-giurati si sono pronunciati sulle misure da adottare come soluzione alla questione.

**67. Torino- Firenze. Dibattito pubblico sul testamento biologico<sup>44</sup>** ( 2009). Ampio esperimento nel quale 60 cittadini si sono espressi sul tema del testamento biologico. Durante tutto il processo i cittadini partecipanti sono stati chiamati a discutere sull'argomento e si sono confrontati con esperti e sostenitori di diversi orientamenti esprimendo le loro preferenze in merito all'ipotesi di introdurre una legge sul testamento biologico e alle disposizioni che essa dovrebbe contenere.

**68. Trento. Piano sociale** (2001). Elaborazione partecipata del Piano sociale di Zona che ha visto protagonisti 40 gruppi di lavoro composti da cittadini.

**69. Venezia. CambieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita** (2005) è stato un progetto che ha teso coinvolgere i cittadini per riorientare i loro comportamenti e stili di vita secondo i principi di equità, solidarietà, sobrietà e sostenibilità.

**70. Venezia. Il regolamento per il verde in città** (2002). Processo di coinvolgimento della cittadinanza attraverso un Forum civico per la scrittura del regolamento per il verde.

**71. Venezia. Camminate di quartiere** (2003). Il percorso partecipativo ha permesso di far emergere problematiche legate al territorio e l'elaborazione di proposte progettuali.

**72. Vercelli. Giuria di cittadini sull'inquinamento** (2007). Si è trattato di un esperimento attraverso cui 18 cittadini, selezionati in base a determinate variabili sociografiche, si sono pronunciati sulle misure attuabili per ridurre l'inquinamento in città.

Si badi bene: le esperienze citate non hanno la pretesa di essere considerate come un campione ottimale delle pratiche di partecipazione in Italia, per il semplice motivo che è ragionevole pensare che siano state realizzate molte altre esperienze di cui però non esista o non sia stato possibile rintracciare la relativa documentazione, non potendo quindi essere prese in considerazione in questo lavoro. La rilevanza attribuita a questo campione non è connessa alla

---

<sup>44</sup> L'esperienza è consultabile su :  
<http://www.biennaledemocrazia.it/testamentobiologico/testamento.shtml>

rappresentatività statistica del medesimo, né alla selezione delle pratiche migliori: essa si lega, piuttosto, al dato scritto, ossia al fatto che le esperienze realizzate abbiano avuto modo di essere documentate nei loro aspetti di contesto, di processo e di esito, e di poter essere, quindi, ragionevolmente utilizzate nel delineare quelli che sono i caratteri e le linee di tendenza che contraddistinguono oggi il fenomeno partecipativo nel nostro Paese. E' qui necessaria una precisazione: il campione in esame risulta costituito da esperienze di partecipazione che sono state tutte promosse dalle amministrazioni (eccetto la giuria di cittadini di Vercelli, promossa e finanziata dall'Università di Torino). Nell'analisi pertanto non saranno prese in considerazione tutte quelle forme di partecipazione autonoma dei cittadini, le quali, cioè, nascono prescindendo dall'impulso dell'organo amministrativo. E' il caso dei comitati di cittadini (*cfr.* Della Porta 2004) e di tutte quelle iniziative civiche di varia natura, studiate da Moro (2005), che si caratterizzano per il loro generarsi in maniera indipendente dalla volontà dell'amministrazione. Senza voler entrare nel dettaglio, è comunque chiaro che si tratta di esperienze sotto vari aspetti diverse da quelle che sono oggetto di questa trattazione, per le quali, peraltro, non si vuole mettere in discussione la rilevanza.

Il voler studiare e analizzare gli approcci partecipativo e deliberativo nasce, ad ogni modo, dalla constatazione della loro indubbia importanza nell'apportare profondi elementi di rinnovamento nell'ambito dei processi di decision-making, ragion per cui sono stati considerati quali ambiti privilegiati su cui focalizzare l'interesse della trattazione.

### 3.3.3. Analisi degli *item*.

Il percorso che intendo sviluppare nei paragrafi successivi è incentrato su un'analisi delle esperienze in esame, considerate alla luce di alcuni elementi che, come è stato avuto modo di comprendere nel corso della trattazione, costituiscono i punti-chiave e dell'approccio partecipativo e di quello deliberativo. L'obiettivo è quello di far emergere quelle che sono le principali direttrici lungo le quali le pratiche partecipative si sono sviluppate in Italia e che possa offrire, nel contempo, utili indicazioni riguardo alle potenzialità e/o alle criticità insite nelle stesse, per eventuali studi futuri più dettagliati.

Gli elementi (*item*) utilizzati nell'analisi delle esperienze sono i seguenti:

a) *la distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa.*

In altre parole si cercherà di comprendere se le pratiche in esame possano collocarsi nell'uno o nell'altro insieme e, a tal fine, risulta necessario offrire per ognuna una definizione operativa, che si rivela condizione indispensabile per la stessa distinzione. In dettaglio, riprendendo la definizione di Moro (2009), saranno classificate come *partecipative* le esperienze che:

- si svolgono prevalentemente nell'ambito delle politiche pubbliche, derivando la propria legittimazione dai meccanismi rappresentativi e mirando a rafforzarli;
- riguardano la fase della definizione delle politiche, in particolare la progettazione e le decisioni su piani, leggi, regolamenti, provvedimenti di quadro, ecc.;
- mirano a coinvolgere nei processi di policy tutti i soggetti che sono o possono essere colpiti dagli effetti di una politica, secondo il principio di *affectedness* (cfr. paragr. 1.2.).

Dall'altro lato, tenendo presenti le considerazioni in merito alla relazione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa (*cf.* paragr. 3.1.), saranno classificate come *deliberative* quelle esperienze partecipative:

- che evidenziano una preponderanza del confronto dialogico tra i partecipanti rispetto altre metodologie di interazione per giungere alla decisione;
- in cui è visibile un processo endogeno di modificazione delle preferenze originarie degli attori, quale premessa del raggiungimento di una decisione condivisa;
- che utilizzano tecniche propriamente deliberative, come quelle analizzate nel paragrafo 2.4.

b) *la selezione dei partecipanti.*

Attraverso questo *item* si cercherà di individuare quali sono state le metodologie adottate per la selezione dei partecipanti in ciascun caso di studio, in base alla tripartizione suggerita da Bobbio (*cf.* paragrafo 1.5.): metodo della *porta aperta* (qualsiasi cittadino può partecipare), metodo della *selezione mirata* (si cerca di coinvolgere un gruppo rappresentativo dei punti di vista rilevanti), metodo della *selezione casuale* (i partecipanti sono sorteggiati tra la popolazione di riferimento).

c) *il campo di policy.*

Come si è osservato nel paragrafo 1.3., le pratiche partecipative si svolgono su una vasta gamma di temi; in questa analisi si individueranno gli ambiti in cui si sono realizzate le esperienze di partecipazione in esame, cercando di definire delle categorie generali di collocazione, nel caso in cui si riscontrino ambiti omogenei.

d) *i partecipanti*.

Attraverso questo *item* si cercherà di indagare chi effettivamente prende parte ai processi partecipativi, se si tratti in particolare di *comuni cittadini* o, d'altro canto, se abbia maggiore peso negli stessi la presenza delle *organizzazioni dei cittadini*.

e) *gli esiti dei processi*.

Si badi bene: qui non si intende compiere una valutazione specifica in merito al successo o all'insuccesso di ciascuna esperienza di partecipazione, dato che ciò esulerebbe dagli obiettivi di questo lavoro. La scelta di un *item* relativo agli esiti delle pratiche ha, in questo contesto, la funzione di mettere in luce quali sono stati i tipi di risultati emersi dai casi di studio, facendo imprescindibile riferimento a ciò che i report delle esperienze riferiscono in merito. In particolare, si farà riferimento agli esiti, sia in termini di *output*, ossia di risultati diretti del processo di partecipazione, sia di *outcome*, ossia di effetti derivati dal processo stesso. Nel primo caso si indagherà se le conclusioni emerse attraverso la partecipazione siano state tradotte e formalizzate in atti o misure operative dalle amministrazioni e dagli organi politici, o se esse siano state considerate alla stregua di utili suggerimenti o proposte senza, però, essere formalizzate. Nel secondo caso si cercherà di comprendere, sulla base di quanto riportato nella documentazione sui casi in mio possesso, quali siano stati gli effetti della partecipazione in riferimento, in particolare: alla modificazione delle preferenze e delle opinioni originarie dei partecipanti, alla creazione di capitale sociale (il riferimento è qui alla creazione e al rafforzamento dei legami di fiducia tra cittadini e tra questi e le amministrazioni) e all'*empowerment* (considerato, in questo contesto, come acquisizione di maggiore competenza, responsabilità e autonomia da parte dei cittadini).

Nella Tabella che segue ciascuna esperienza di partecipazione sarà analizzata in base ai 5 *item* sopra considerati.

|   | Modelli di riferimento |              | Metodologie di accesso |                  |                   | Ambito di intervento |                               | Partecipanti      |                           | Esiti              |                        |                               |                                |             |
|---|------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|
|   | Partecipativo          | Deliberativo | Porta Aperta           | Selezione Mirata | Selezione Casuale | Qualità urbana       | Altro (specificare)           | Singoli Cittadini | Associazioni di Cittadini | Output             |                        | Outcome                       |                                |             |
|   |                        |              |                        |                  |                   |                      |                               |                   |                           | Esiti Formalizzati | Esiti non Formalizzati | Creazione di Capitale Sociale | Modificazioni delle preferenze | Empowerment |
| Casi di studio  |                        |              |                        |                  |                   |                      |                               |                   |                           |                    |                        |                               |                                |             |
| 1. Albenga- <i>Agenda dei temi e dei luoghi</i>           | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | definizione piano urbanistico | *                 | *                         |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 2. Andria - Piano Sociale                                 | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | programmazione sociale        |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |
| 3. Anzola - Bilancio Partecipativo                        | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. bilancio comunale      | *                 |                           | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 4. Arezzo - Riqualificaz. Piazza S. Agostino              | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                | *           |
| 5. Bergamo - Area Industriale ex Gres                     | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 6. Bologna - Laboratorio di Via Larga                     | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                | *           |
| 7. Bologna - Piano strutturale                            | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | progettazione urbana          | *                 | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |
| 8. Bologna - Urbanistica Partecipata                      | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                |             |
| 9. Bolzano - Progetto integrato                           |                        | *            | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | n.i.               | *                      |                               |                                |             |
| 10. Bruino - Piano urbano                                 | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | progettazione urbana          | *                 | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 11. Cagliari - Contratto di quartiere                     | *                      |              | *                      | *                |                   | *                    |                               | *                 |                           | n.i.               | n.i.                   |                               |                                | *           |
| 12. Castelfalci - Dibattito pubblico                      |                        | *            | *                      | *                |                   |                      | realizzazione opera edilizia  | *                 | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 13. Castelfranco Veneto- Laboratorio Urbano Interattivo   | *                      |              |                        | *                |                   |                      | politiche giovanili           |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                | *           |
| 14. Castelfranco V. - <i>ViviAMO Castelfranco</i>         | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 | *                         | n.i.               | n.i.                   | *                             |                                | *           |
| 15. Castelmaggiore - Bilancio Partecipativo               | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. bilancio comunale      | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                |             |
| 16. Castenaso - <i>Immaginiamo il futuro di Castenaso</i> | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 17. Dicomano - Piano strutturale                          | *                      |              |                        | *                |                   |                      | defin. piano regolatore       | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 18. Ferrara - Agenda 21                                   |                        | *            |                        | *                |                   | *                    |                               |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                |             |

Tabella 1/1

Legenda: n.i.= nessuna informazione

|  |              |                        |                  |                   |                      |                                  |                   |                           |                    |                        | Esiti                         |                                |             |  |  |
|--|--------------|------------------------|------------------|-------------------|----------------------|----------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|--|--|
| Modelli di riferimento                             |              | Metodologie di accesso |                  |                   | Ambito di intervento |                                  | Partecipanti      |                           | Output             |                        | Outcome                       |                                |             |  |  |
| Partecipativo                                      | Deliberativo | Porta Aperta           | Selezione Mirata | Selezione Casuale | Qualità urbana       | Altro (specificare)              | Singoli Cittadini | Associazioni di Cittadini | Esiti Formalizzati | Esiti non Formalizzati | Creazione di Capitale Sociale | Modificazioni delle preferenze | Empowerment |  |  |
| Casi di studio                                     |              |                        |                  |                   |                      |                                  |                   |                           |                    |                        |                               |                                |             |  |  |
| *  |              | *                      |                  |                   | *                    |                                  | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                | *           |  |  |
| 19. Ferrara - <i>Ferrara a più voci</i>            |              |                        | *                |                   |                      |                                  |                   | *                         | n.i.               | *                      |                               |                                | *           |  |  |
| 20. Foligno - <i>Welfare sociale attivo</i>        |              |                        |                  | *                 |                      | programmazione sociale           |                   | *                         |                    |                        |                               |                                | *           |  |  |
| 21. Forlì - <i>Foro Boario</i>                     |              |                        | *                |                   | *                    |                                  | *                 |                           | n.i.               | n.i.                   |                               |                                |             |  |  |
| 22. Genova - <i>Riqualificazione urbana</i>        |              |                        | *                | *                 | *                    |                                  | *                 | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |  |  |
| 23. Grottammare - <i>Bilancio Partecipativo</i>    |              |                        | *                |                   |                      | defin. bilancio comunale         | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                | *           |  |  |
| 24. Imola - <i>Piano per la salute</i>             |              |                        |                  | *                 |                      | politiche sanitarie              | *                 |                           | n.i.               | n.i.                   |                               |                                | *           |  |  |
| 25. Ivrea - <i>Progetto Ivrea Partecipata</i>      |              |                        | *                |                   | *                    |                                  | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                |             |  |  |
| 26. Jesi - <i>Pianificazione strategica</i>        |              |                        |                  | *                 |                      | progettazione urbana             |                   | *                         | n.i.               | n.i.                   | *                             |                                |             |  |  |
| 27. Latina - <i>Contratti di quartiere</i>         |              |                        |                  | *                 | *                    |                                  | *                 | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |  |  |
| 28. Regione Lazio - <i>Sondaggio informato</i>     | *            |                        |                  |                   | *                    | sanità e finanza etica           | *                 |                           |                    | *                      |                               | *                              |             |  |  |
| 29. Lecce - <i>Governance Laterale</i>             |              |                        |                  | *                 | *                    |                                  |                   | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |  |  |
| 30. Locate Triulzi - <i>Bilancio Partecipativo</i> |              |                        | *                |                   |                      | defin. bilancio comunale         | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                |             |  |  |
| 31. Regione Marche - <i>Progetti Athena</i>        |              | *                      |                  | *                 |                      | programmazione sistemi educativi |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                | *           |  |  |
| 32. Modena - <i>Recupero ex Fonderie Riunite</i>   |              |                        | *                | *                 | *                    |                                  |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |  |  |
| 33. Monterotondo - <i>Esercizi di democrazia</i>   |              | *                      | *                |                   |                      | progettazione urbana             | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                |             |  |  |
| 34. Napoli - <i>Avvio di Agenda 21</i>             |              | *                      | *                |                   |                      |                                  | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |  |  |
| 35. Napoli - <i>Riqualificazione urbana</i>        | *            |                        | *                |                   | *                    |                                  |                   | *                         | n.i.               |                        |                               |                                |             |  |  |
| 36. Palermo - <i>Riqualificazione urbana</i>       | *            |                        | *                |                   | *                    |                                  | *                 |                           | -                  | -                      |                               |                                | *           |  |  |

Tabella 1/2

| Casi di studio  | Modelli di riferimento |              | Metodologie di accesso |                  |                   | Ambito di intervento |                               | Partecipanti      |                           | Esiti              |                        |                               |                                |             |
|---|------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|
|   | Partecipativo          | Deliberativo | Porta Aperta           | Selezione Mirata | Selezione Casuale | Qualità urbana       | Altro (specificare)           | Singoli Cittadini | Associazioni di Cittadini | Output             |                        | Outcome                       |                                |             |
|   |                        |              |                        |                  |                   |                      |                               |                   |                           | Esiti Formalizzati | Esiti non Formalizzati | Creazione di Capitale Sociale | Modificazioni delle preferenze | Empowerment |
| 37. Pesaro - <i>Ascoltare Pesaro</i>                    | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. piano strategico       | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 38. Pieve Emanuele- Bilancio Partecipativo              | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | definizione bilancio comunale | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 39. Ponte nelle Alpi- Progettare il territorio          | *                      |              |                        | *                |                   |                      | progettazione urbana          | *                 | *                         |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 40. Regione Puglia- <i>Accorda le tue idee</i>          | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | gestione fondi europei        | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                | *           |
| 41. Putignano - <i>Quadro d'insieme + spazio comune</i> | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | politiche per la trasparenza  | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 42. Roma - Animazione territoriale Quartaccio           | *                      |              |                        |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | *                  |                        | *                             |                                | *           |
| 43. Roma - Contratto di Quartiere Pigneto               | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | n.i.               | n.i.                   |                               |                                |             |
| 44. Roma Municipio I - <i>La Casa della città</i>       | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 |                           | n.i.               | n.i.                   |                               |                                |             |
| 45. Roma - Municipio VI                                 | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | programmazione sociale        |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                |             |
| 46. Roma - Municipio VII                                | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | programmazione sociale        |                   | *                         | *                  |                        | *                             |                                |             |
| 47. Roma - Municipio X                                  | *                      |              |                        | *                |                   |                      | programmazione sociale        |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                | *           |
| 48. Roma Municipio XI - Bilancio Partecipativo          | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. bilancio comunale      | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 49. Roma Ostiense - Progetto Partecipato                | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | progettazione urbana          | *                 |                           | *                  |                        |                               |                                |             |
| 50. Rozzano - Contratto di quartiere II                 | *                      |              | *                      | *                |                   | *                    |                               |                   |                           | *                  |                        |                               |                                |             |
| 51. Ruvo di Puglia - <i>Ruvo comunic@</i>               |                        | *            | *                      |                  |                   |                      | piano di comunicazione        | *                 | *                         | n.i.               | n.i.                   | *                             |                                | *           |
| 52. Saione - riqualificazione urbana                    | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                               | *                 | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |
| 53. San Gimignano - Progetto Sangimignano               |                        | *            | *                      |                  |                   | *                    |                               |                   | *                         | n.i.               | n.i.                   |                               |                                | *           |
| 54. Regione Sardegna - Progetto sviluppo locale         | *                      |              | *                      | *                |                   |                      | sviluppo locale               |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                |             |

Tabella 1/3

| Casi di studio  | Modelli di riferimento |              | Metodologie di accesso |                  |                   | Ambito di intervento |                                    | Partecipanti      |                           | Output             |                        | Esiti                         |                                |             |
|---|------------------------|--------------|------------------------|------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------|
|   | Partecipativo          | Deliberativo | Porta Aperta           | Selezione Mirata | Selezione Casuale | Qualità urbana       | Altro (specificare)                | Singoli Cittadini | Associazioni di Cittadini | Esiti Formalizzati | Esiti non Formalizzati | Creazione di Capitale Sociale | Modificazioni delle preferenze | Empowerment |
|   |                        |              |                        |                  |                   |                      |                                    |                   |                           |                    |                        |                               |                                |             |
| 55. Regione Sardegna - Sviluppo locale                          |                        | *            |                        | *                |                   |                      | redazione documento programmazione |                   | *                         | *                  |                        |                               |                                |             |
| 56. Scandiano - Bilancio Partecipativo                          | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. bilancio comunale           | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                | *           |
| 57. Scandicci - Terza corsia A1                                 | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | infrastrutture                     |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |
| 58. Senago - Bilancio Partecipativo                             | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | defin. bilancio comunale           | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 59. Terni- Appalto mense scolastiche                            | *                      |              |                        | *                |                   |                      | capitolato mensa scolastica        | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 60. Regione Toscana- Legge sulla partecipazione                 |                        | *            | *                      |                  | *                 |                      | definizione legge                  | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 61. Torino - Non rifiutarti di scegliere                        |                        | *            |                        | *                |                   | *                    |                                    |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                |             |
| 62. Torino - Indagine Partecipata                               | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                                    | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                | *           |
| 63. Torino - Area Venchi Unica                                  | *                      |              | *                      |                  |                   |                      | progettazione urbana               | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 64. Provincia Torino - Open Space Technology                    |                        | *            | *                      |                  |                   | *                    |                                    |                   | *                         |                    | *                      |                               |                                | *           |
| 65. Torino - Open Space   |                        | *            | *                      |                  |                   | *                    |                                    | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 66. Torino - Giuria di cittadini                                |                        | *            |                        |                  | *                 | *                    |                                    | *                 |                           |                    | *                      | *                             | *                              | *           |
| 67. Torino Firenze -dibattito pubblico sul testamento biologico |                        | *            | *                      |                  |                   |                      | medicina- etica                    | *                 |                           |                    |                        | n.i                           |                                |             |
| 68. Trento - Piano sociale di Zona                              |                        | *            |                        |                  | *                 |                      | programmazione sociale             | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 69. Venezia - Progetto <i>CambieReSti?</i>                      |                        | *            |                        | *                |                   |                      | misure di sostenibilità            |                   | *                         |                    |                        | *                             | *                              | *           |
| 70. Venezia - Regolamento per il verde                          | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                                    | *                 |                           |                    | *                      |                               |                                |             |
| 71. Venezia - Camminate di quartiere                            | *                      |              | *                      |                  |                   | *                    |                                    | *                 |                           |                    | *                      | *                             |                                |             |
| 72. Vercelli - Giuria di cittadini                              |                        | *            |                        |                  | *                 | *                    |                                    | *                 |                           |                    |                        | *                             | *                              | *           |

Tabella 1/4

### 3.4. Alcune considerazioni generali.

In questo paragrafo si cercherà di far emergere delle considerazioni di ordine generale circa le esperienze di partecipazione presentate, facendo riferimento agli *item* utilizzati nell'analisi comparativa delle stesse. Le questioni chiave su cui si focalizzerà l'attenzione possono, in tal modo, essere così riassunte:

- a. In quale tra i modelli teorici presentati in questa trattazione sono inscrivibili le esperienze di partecipazione esaminate?
- b. Con quali criteri vengono selezionati i partecipanti?
- c. Quali sono gli ambiti di interesse dei processi partecipativi?
- d. Chi partecipa effettivamente?
- e. Quali sono gli esiti che risultano dalla realizzazione delle pratiche?

#### a. L'approccio teorico di riferimento.

Come si evince facilmente dalle tabelle realizzate, la maggioranza dei casi presentati (53 sui 72 totali, circa il 74%) sono collocabili nell'ambito dell'approccio partecipativo, sebbene il numero delle esperienze etichettabili come deliberative (per l'esattezza 19) sia tutt'altro che trascurabile.

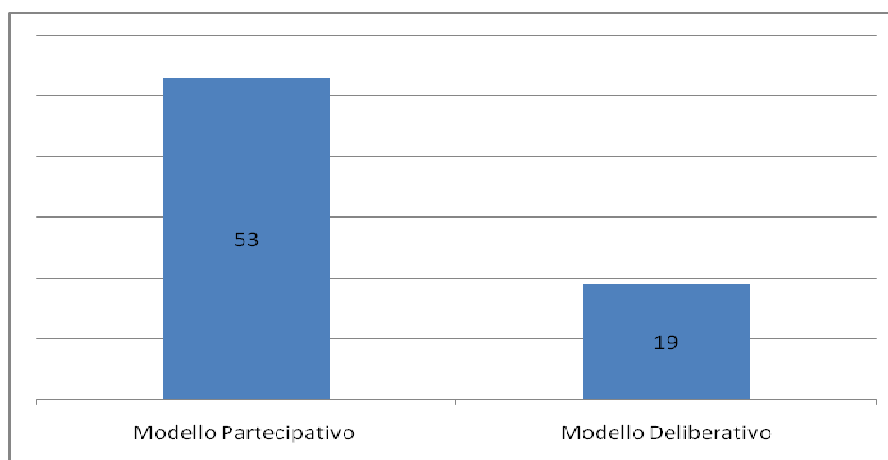


Figura 4: I modelli teorici di riferimento delle 72 esperienze presentate.

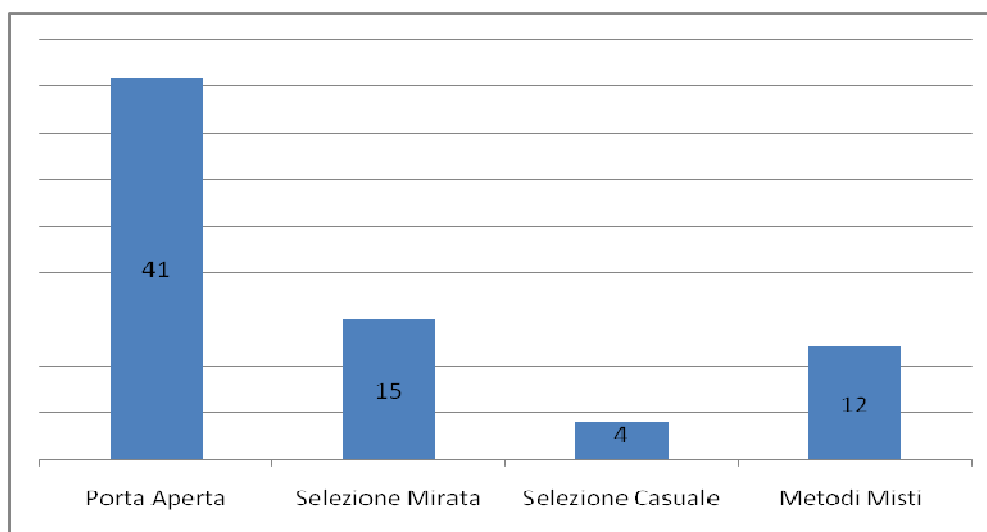
Le esperienze che incarnano, in misura maggiore, il modello partecipativo sono quelle relative alle politiche ed agli interventi di riqualificazione urbana (25 casi), a cui fanno seguito gli 8 bilanci partecipativi. I casi che, dall'altro lato, risultano approssimare meglio i principi del modello deliberativo sono quelli relativi ai sondaggi informati e alle giurie di cittadini, strumenti deputati, per l'appunto, alla realizzazione di esperienze deliberative (cfr. paragr. 2.4.)

#### **b. Modalità di selezione dei partecipanti.**

Discorrere di selezione dei partecipanti nell'ambito della democrazia partecipativa e di quella deliberativa può sembrare una contraddizione nei termini, ponendosi essa esplicitamente in antitesi al principio di inclusività di *tutti* i soggetti *affected*, proclamato da entrambi gli approcci (cfr. paragrafi 1.2 e 2.2). Come si è avuto modo di osservare nel corso della trattazione, qualche forma di selezione è sempre necessaria e, in questo ambito, è importante valutare quali siano stati i meccanismi che hanno regolato l'accesso nei casi analizzati.

La quasi totalità delle pratiche ha utilizzato il cosiddetto metodo della *porta aperta* (41 casi su 72, circa il 57%) il quale consiste nell'apertura dell'arena a qualsiasi cittadino che desideri partecipare. Come afferma Bobbio (2006), questo metodo, pur costituendo un rovesciamento delle pratiche tradizionali di assunzione di decisioni pubbliche, può generare alcuni squilibri: lasciare la porta aperta comporta il rischio concreto che a varcarla siano soltanto in pochi e probabilmente coloro che, per ragioni diverse, siano più inclini a voler essere inclusi in percorsi di partecipazione, ad es. militanti, membri di associazioni, soggetti coinvolti nel circuito politico, con tutto ciò che ne consegue in termini di

inadeguata rappresentatività dei diversi interessi e punti di vista dell'universo di riferimento.



**Figura 5: Metodi di selezione dei partecipanti utilizzati nel campione delle 72 esperienze di partecipazione.**

L'altro meccanismo utilizzato nei casi di studio è la *selezione mirata*. Nelle esperienze che la hanno adoperata (15 su 72) si è proceduto a formare un gruppo di persone sufficientemente rappresentativo dell'intera gamma degli interessi e posizioni da tenere in conto, che hanno poi preso parte al processo. Tale meccanismo, se basato su una buona conoscenza della popolazione e del tessuto relazionale in cui si interviene, comporta degli importanti vantaggi, permettendo di centrare la partecipazione non sul numero dei partecipanti, bensì sulla presenza degli interessi e dei punti di vista rilevanti.

Un esiguo numero di casi (4 per l'esattezza, circa il 6%), relativi tutti all'approccio deliberativo, ha utilizzato il metodo della *selezione casuale* che consiste nell'inclusione di cittadini comuni sorteggiati che costituiscono un campione rappresentativo della popolazione di riferimento. Se tale meccanismo ha il vantaggio di aprire le porte della partecipazione a chi, solitamente, è distante da questo contesto (ad es. i giovani, le madri, gli anziani ecc.), esso suscita, d'altro

canto, alcune preoccupazioni connesse principalmente, secondo Bobbio, alla manipolazione dei cittadini, che si presentano nelle arene spesso privi delle necessarie conoscenze sul tema da dibattere.

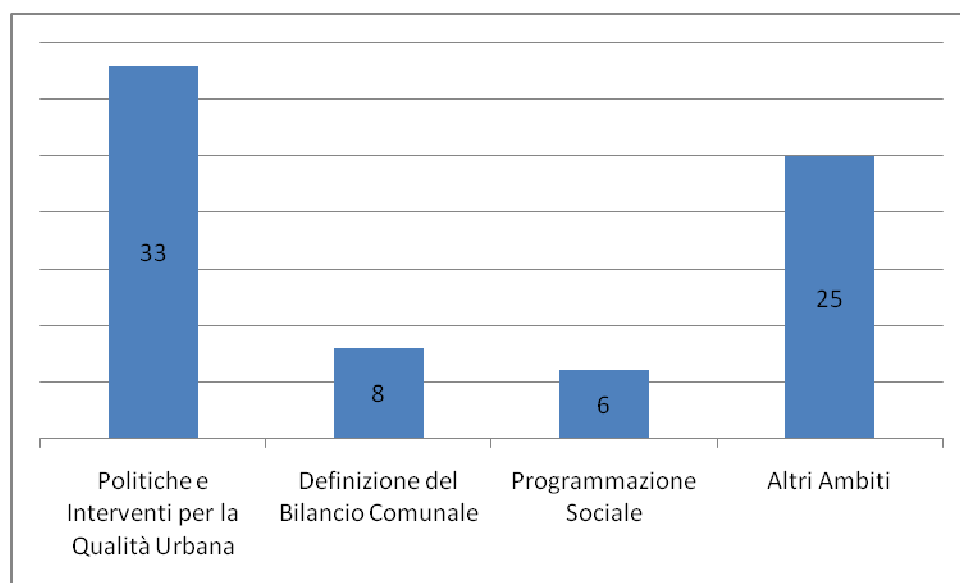
Infine un interessante aspetto, che emerge dalla lettura delle tabelle, è l'utilizzo di metodi misti di selezione dei partecipanti in 12 casi studiati, in cui si è potuto così controbilanciare gli inconvenienti che ciascuno di essi porta con sé e adoperare i diversi meccanismi in base alle esigenze emerse dal processo di partecipazione stesso.

### **c. Gli ambiti tematici**

L'ambito che ha visto, in questa analisi, un maggior sviluppo di pratiche di partecipazione è quello relativo agli interventi per migliorare la qualità urbana (33 casi sui 72 totali, ben il 46% circa). Come sottolinea Bobbio (2007b, p. 10) “hanno giocato a favore di questo sviluppo le evidenti relazioni di prossimità che caratterizzano questi interventi e l'opportunità di coinvolgere i residenti nelle scelte che li riguardano così da vicino. In tempi più recenti sono anche intervenute prescrizioni normative (come i progetti Urban dell'Unione europea o i bandi per i contratti di quartiere) o stimoli forniti da istituzioni private (come i bandi dell'Istituto nazionale di urbanistica)”, grazie alle quali si presume che ci sarà un ulteriore e più incisivo diffondersi di esperienze partecipative in questo settore.

Ulteriori ambiti che caratterizzano un numero importante di casi riguardano la predisposizione dei bilanci preventivi comunali (8 in totale, circa l'11%), in dettaglio nelle esperienze di Bilancio Partecipativo, e la programmazione in ambito sociale (6 casi riscontrati), attraverso la costruzione dei Piani Sociali di Zona. Si tratta di un dato importante, a mio avviso, interpretabile come sintomo di

un cambiamento di tendenza in settori tradizionalmente caratterizzati da modalità di government, che testimonia, nel contempo, quanto il coinvolgimento dei cittadini e degli interessi rilevanti diventi sempre più necessario (e ciò è evidente in particolare per le politiche di welfare) per la gestione della complessità del settore.

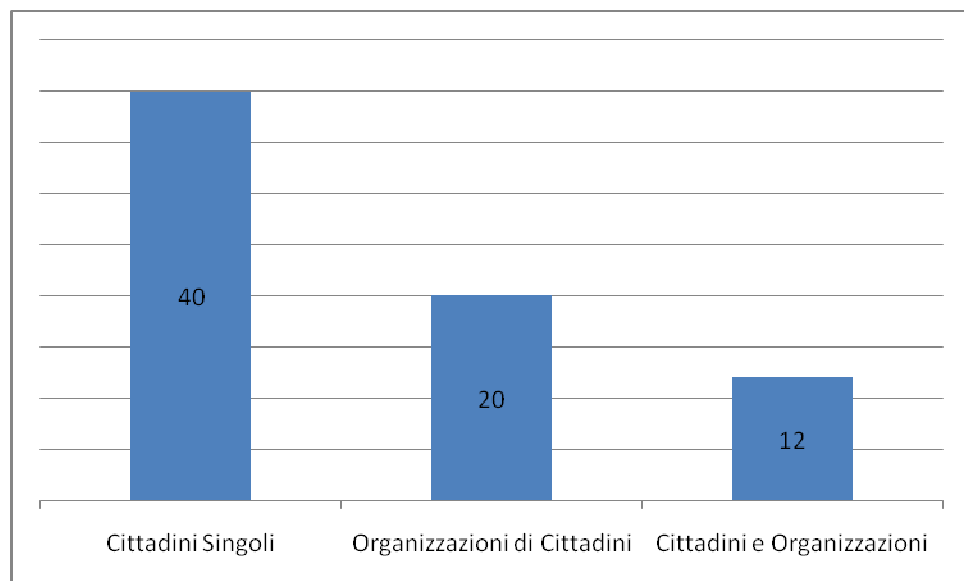


**Figura 6: Gli ambiti tematici delle 72 esperienze di partecipazione del campione analizzato.**

Gli altri casi riguardano campi assai diversificati quali l'elaborazione di progetti di varia tipologia (9 in totale), la realizzazione di opere edilizie e infrastrutture (2), le politiche sanitarie (2), quelle giovanili (1), l'elaborazione di una legge regionale (1) ecc. Senza voler completare l'elenco, risulta assai evidente come la partecipazione sia stata utilizzata per gestire questa variegata gamma di temi, sconfinando dall'ambito della qualità urbana (in cui, con ogni probabilità, le pratiche di partecipazione continueranno ad essere ben assestate) e considerando, pertanto, i circuiti partecipativi quali fattori pertinenti, nonché utili, per affrontare questioni di diversa natura.

#### d. Gli attori dei processi.

Da un semplice sguardo alle tabelle sopra presentate, si rileva quanto la presenza delle organizzazioni dei cittadini nei casi analizzati sia una variabile tutt'altro che sporadica e, perciò, stridente rispetto a quelle concezioni che collocano la partecipazione associativa in un orizzonte diverso dalla democrazia partecipativa e deliberativa.<sup>45</sup>



**Figura 7: Gli attori dei 72 casi di partecipazione analizzati.**

La presenza rilevante delle organizzazioni dei cittadini (in 20 casi su 72, circa il 28%) è visibile soprattutto nelle esperienze di programmazione, in quelle di progettazione e di realizzazione di interventi specifici (nei settori urbano e sociale), ambiti in cui è stato necessario per l'amministrazione o l'organo politico disporre di saperi competenti e di soggetti esprimenti interessi ben definiti, condizione difficilmente realizzabile ammettendo in via esclusiva i cittadini comuni. Accanto ad alcuni casi in cui si è registrata una presenza importante e

<sup>45</sup>Al riguardo U. Allegretti (2009, p.25) asserisce: "Non si contesta il rilievo della democrazia associativa, ma limitarsi a essa [...] vuol dire inclinare a forme puramente consultive ovvero concertative e soprattutto non tendere alla pienezza dell'inclusione. Il cittadino comune non desidera o non può integrarsi in associazioni e comunque potrebbe non esserne genuinamente rappresentato."

delle organizzazioni e dei cittadini singoli (in totale 12), si evince che le circostanze che hanno visto un rilevante coinvolgimento di questi ultimi hanno riguardato in particolare quei casi (40 totali, il 55% circa) in cui la partecipazione è consistita in operazioni semplici (come l'esprimere la propria preferenza attraverso un forum telematico), quelli che si sono svolti su scala comunale e sono stati accompagnati da iniziative di incontro ben strutturate dagli enti promotori (ad. es. le assemblee pubbliche nei Bilanci Partecipativi) e quelli tipicamente deliberativi, come ad esempio le giurie di cittadini e i sondaggi informati, che hanno avuto come *target* di riferimento proprio i cittadini singoli.

#### **e. Gli esiti dei processi.**

Ricordato che l'interesse per gli esiti non è, in questa analisi, focalizzato sulla valutazione del successo o insuccesso delle esperienze, si può osservare che, in relazione agli *output*, i processi che si sono conclusi con atti formali o progetti sufficientemente definiti (28 casi) si attestano pressoché sul medesimo livello quantitativo di quelli che hanno generato suggerimenti e proposte, senza che però ci sia stata alcuna forma di sintesi (29 totali). Si tratta indubbiamente di un risultato rilevante, il quale mette in luce non soltanto l'apertura di amministrazioni e sedi politiche verso le istanze partecipative, quanto il loro concreto impegno nel dare sostanza ai prodotti della partecipazione, indicatore questo di un inedito modo di intendere e valorizzare il rapporto con la cittadinanza.

Sul versante degli *outcome*, ossia degli effetti della partecipazione, è risultato chiaro, in base alla documentazione in mio possesso, come le diverse esperienze abbiano inciso in maniera prevalente sulla creazione e sul rafforzamento delle relazioni di fiducia tra cittadini e tra questi e le amministrazioni (23 casi), e

sull'acquisizione di competenze e di autonomia da parte dei cittadini (22). In particolare i processi incidenti sulla qualità urbana e le esperienze di programmazione sociale si sono configurate come il terreno privilegiato per la creazione di capitale sociale, così come i Bilanci Partecipativi lo sono stati per l'*empowerment* dei cittadini.

Sebbene non sia stato oggetto di questa analisi, è ragionevole pensare che i percorsi di partecipazione abbiano avuto un impatto rilevante anche sui processi di apprendimento delle amministrazioni, incidendo positivamente sulla loro capacità di ascolto e di interazione con i cittadini, fornendo utili indicazioni in relazione al loro *modus operandi*.

Considerando la modificazione delle preferenze originarie degli attori, essa si è configurata come un esito emerso specificamente nell'ambito di 4 casi tipicamente deliberativi, sebbene non sia da escludere che essa si sia verificata anche in seno a molte delle altre esperienze considerate in questa analisi, pur non essendo stata documentata. La ragione di questa ipotesi risiede nel fatto che il confronto tra attori che discutono, si scambiano informazioni, formulano proposte, per sua natura, può facilmente condurli ad una riformulazione delle proprie idee di partenza verso opzioni nuove.

### **3.5. Profili descrittivi e valutazioni finali.**

Muovendo dalle considerazioni sopra evidenziate, è possibile infine tracciare un profilo generale dei processi partecipativi e di quelli deliberativi effettivamente realizzati, facendo riferimento agli elementi che sono emersi nel corso di questa analisi.

In particolare:

### **I Processi Partecipativi:**

- si svolgono prevalentemente nell'ambito della *definizione delle politiche di riqualificazione urbana*;
- hanno come obiettivo la *formulazione partecipata di progetti e proposte da trasmettere al soggetto pubblico*;
- utilizzano il metodo della *porta aperta* quale criterio di selezione dei partecipanti prevalente;
- mostrano una significativa partecipazione dei *cittadini in forma organizzata*;
- si sviluppano essenzialmente su *base micro-locale*;
- sono valutati principalmente in base agli *output* prodotti: il loro successo è connesso alla formalizzazione in atti variamente intesi da parte del soggetto pubblico di quanto emerso dal processo;
- comportano generalmente un accrescimento del *capitale sociale*.

### **I Processi Deliberativi:**

- si svolgono su una *gamma variegata di temi*;
- hanno come obiettivo la *rilevazione dell'opinione informata dei partecipanti circa determinate questioni*;
- utilizzano i metodi della *selezione casuale* e della *selezione mirata* per la scelta dei partecipanti;
- sono caratterizzati precipuamente dalla partecipazione dei *singoli cittadini*;
- si sviluppano essenzialmente su *base locale*;

- sono valutati principalmente in base agli *outcome* prodotti: il loro successo è connesso all'attivazione di processi di auto-apprendimento da parte dei cittadini e di crescita della loro competenza;
- comportano generalmente un accrescimento del *capitale sociale*.

Come valutare gli approcci partecipativo e deliberativo alla luce delle esperienze documentate?

In primo luogo, l'analisi del campione di esperienze mostra come *democrazia partecipativa e democrazia deliberativa siano chiaramente distinguibili*. La ragione può essere del tutto intuitiva: se così non fosse stato non sarebbe risultato possibile classificare le esperienze entro l'uno o l'altro paradigma. Ma c'è di più. La democrazia partecipativa si pone come una cornice ampia, all'interno della quale la democrazia deliberativa è ricompresa (cfr. paragr. 3.2.), tuttavia considerare i lemmi "partecipativo" e "deliberativo" come sinonimi sarebbe certamente inappropriato, comportando una comprensione parziale e inadeguata dei tratti caratterizzanti ciascun modello, i quali, come si è visto nel corso della trattazione, hanno radici e sviluppi indipendenti, sebbene condividano diversi elementi, quali la meta generale, i criteri di selezione dei partecipanti, la dimensione locale di realizzazione. Produrrebbe non poche contraddizioni etichettare come deliberativa, ad esempio, un'esperienza attraverso cui un'amministrazione locale invita i cittadini ad esprimere il loro parere sulla realizzazione di un'opera edilizia, mettendo ai voti tre opzioni preliminarmente selezionate dall'amministrazione stessa. L'elemento del confronto dialogico tra i partecipanti sarebbe del tutto assente in questo caso. Pertanto se ogni esperienza deliberativa è di base partecipativa, non si può dire lo stesso invertendo i fattori,

proprio perché la prima, per essere realmente tale, esige che l'interazione tra i partecipanti non si basi su una semplice discussione (come invece è ammesso per la democrazia partecipativa), ma che, in dettaglio, quest'ultima assuma la forma più profonda della deliberazione.

E' importante ribadire che la distinzione tra i due approcci non ha ragioni di porre un modello ad un livello superiore rispetto all'altro, risultando essi complementari piuttosto. Se infatti la democrazia partecipativa è il paradigma generale con cui leggere e interpretare le diverse pratiche di partecipazione realizzate sino ad oggi, la democrazia deliberativa entra in gioco, come suo sottoinsieme specifico, laddove esse assumano quei caratteri peculiari descritti nel Capitolo 2.

In secondo luogo, come osservato nel paragrafo 3.4., *le esperienze partecipative risultano dominanti rispetto a quelle deliberative*. Una ragione sicuramente plausibile di ciò risiede nella concreta difficoltà che si verifichi pienamente il principio del confronto dialogico razionale, assunto come pilastro del modello. Posto che in questa sede non è stato possibile valutare se il confronto tra i partecipanti, nelle diverse pratiche, sia sempre stato orientato al bene comune e abbia condotto ad una scelta condivisa, sulle cui ragioni si sia riscontrato un accordo pressoché unanime, così come prescritto dal modello, è, però, evidente che gran parte delle esperienze presentate si sono caratterizzate per modalità di decisione non sempre compatibili con il dialogo d'ispirazione habermasiana (come il voto, il raggiungimento di un compromesso, il flusso di informazioni), esulando così dal paradigma deliberativo. Quest'ultimo sembra così scontare sul piano pratico la profonda accuratezza con cui è enunciato, in particolare, il principio della deliberazione (cfr. paragr. 2.2.2.), dando ragione alle critiche sulla natura utopica e inefficace della democrazia deliberativa, osservate nel paragr.

2.5. Risulta confermata, dall'altro lato, l'*elasticità*, se così può definirsi, dell'approccio partecipativo il quale riesce a dar conto di una grande varietà di esperienze che differiscono per diversi aspetti l'una dall'altra, effetto questo connesso al carattere non rigorosamente prescrittivo del modello in riferimento alle modalità di interazione e di decisione.

Altro fattore su cui concentrare l'attenzione riguarda *la rilevante presenza delle organizzazioni dei cittadini nei casi analizzati*. Sebbene non si collochi come variabile dominante, si tratta comunque di una percentuale che non può essere sottovalutata (il 28%, cfr. paragr. 3.4.), ponendosi come indicatore di una tendenza, per diversi aspetti, dissonante rispetto a quanto prescritto dal modello partecipativo (i casi tipicamente deliberativi registrano una presenza quasi assoluta dei cittadini singoli). In altre parole, se al livello teorico si ambisce in maniera forte al coinvolgimento dei cittadini comuni più che delle organizzazioni in cui essi si associano (cfr. U. Allegretti, 2009), il dato empirico non risulta rispecchiare del tutto tale principio. Si comprende facilmente come l'inclusione delle organizzazioni di cittadini possa comportare degli indubbi vantaggi all'interno dei processi di partecipazione, grazie alla competenza in temi di rilevanza pubblica, all'apporto di saperi plurimi, alla maggiore prossimità alle istituzioni, tratti distintivi delle organizzazioni medesime. Eppure questo appare un nodo controverso del modello partecipativo, in cui diverse formulazioni (U. Allegretti 2009, Paci 2008, Gelli e Morlino 2008) sottolineano la problematicità e i pericoli che la partecipazione dei cittadini in forma organizzata può comportare. Se ci si trovi di fronte ad una sorta di incompatibilità del modello rispetto al dato empirico non spetta a me dichiararlo. Resta tuttavia chiaro che la componente associativa è un dato piuttosto significativo nelle esperienze partecipative

documentate, e come tale non può essere ignorato o trattato semplicemente come un'anomalia, soprattutto considerando che in queste ultime sono state proprio le organizzazioni dei cittadini l'attore principale dei processi, accanto alle amministrazioni, garantendo l'effettiva realizzazione dei medesimi.

Infine, l'analisi dei casi presentati conferma *la stretta connessione tra i fenomeni partecipativi e deliberativi e la dimensione locale (e micro- locale) in cui essi hanno luogo*. Dando un semplice sguardo alla Tabella 1 si comprende come siano gli ambiti locali il terreno privilegiato in cui le esperienze di partecipazione fioriscono (ben 67 casi su 72 si sono realizzati nell'ambito di Province, Comuni o quartieri), ciò per i motivi analizzati nel paragrafo 1.4. Si tratta indubbiamente di fattore positivo che testimonia come la logica di governance stia ormai diventando una realtà crescente negli ambiti locali, trovando nelle pratiche di partecipazione un valido strumento per svilupparsi. Il legame risulta così intrinseco che, al momento, sarebbe impossibile discorrere delle pratiche partecipative prescindendo dall'ampio repertorio di esperienze provinciali, comunali, sub-comunali, le quali hanno costituito l'impalcatura su cui si è innestata, per l'appunto, la teoria della democrazia partecipativa. Il rischio è, qui, quello di pensare che gli esperimenti partecipativi siano praticabili soltanto al livello locale, ridimensionando, in tal modo, la portata del modello. Che dire, pertanto, della partecipazione nei livelli più elevati? Come suggerisce U. Allegretti (2009), non solo esistono esperienze che si sono sviluppate su base regionale (5 sono state considerate in questo studio) ma sarebbe comunque auspicabile che le pratiche partecipative avessero modo di realizzarsi sia al livello nazionale sia, nell'ottica comunitaria, "a livello di singoli stati membri, sia nella fase ascendente della formazione delle politiche dell'Unione, che nella fase discendente dell'attuazione

degli interventi che, come noto, è per regola condotta attraverso le strutture politiche e amministrative degli stati”. Se è comunque possibile rintracciare diverse esperienze partecipative nel contesto europeo, per quelle su base nazionale (mi riferisco, in particolare, al nostro Paese) si tratta, per ora, di indicazioni di principio sulle quali si potrà meglio discorrere solo a partire dagli sviluppi futuri del fenomeno partecipativo.

## Conclusioni.

Queste considerazioni finali vogliono essere un'occasione per ripercorrere i punti salienti emersi nel corso della trattazione e per operare delle personali riflessioni di ordine generale circa i fenomeni di partecipazione indagati in questo lavoro.

Nel *Capitolo 1* sono stati messi a fuoco i principali aspetti che contraddistinguono l'approccio partecipativo; ciò che è emerso è una concezione della democrazia partecipativa quale ambito indubbiamente più specifico e, soprattutto, più ambizioso rispetto ad un concetto di partecipazione che, per la genericità che lo caratterizza, dà facilmente adito a confusioni e ambiguità.

I tradizionali meccanismi di partecipazione, quella politica attraverso i partiti e quella elettorale *in primis*, assi portanti su cui si è fondata la costruzione delle moderne macchine democratiche, sembrano aver perso oggi la loro forza d'attrazione, effetto questo del generale deficit di consenso delle istituzioni politiche e della democrazia rappresentativa. Si è aperto così il campo alla sperimentazione di forme nuove di partecipazione finalizzate ad affidare al cittadino il ruolo di costruttore attivo delle decisioni di rilevanza pubblica: la democrazia partecipativa rappresenta un segno tangibile di questa inedita tendenza. Essa si configura come la lente attraverso cui leggere ed interpretare quella variegata gamma di esperienze che si stanno sviluppando soprattutto negli ambiti locali della politica, sebbene si sia osservato come, trattandosi di fenomeni in divenire, non si possa costruire un modello che li colga in maniera definita e puntuale. Tra gli aspetti fondamentali dell'approccio quello che, a mio avviso, desta maggiori criticità dal punto di vista applicativo riguarda l'inclusione dei soggetti. Se in linea di principio la partecipazione deve includere tutti i soggetti che sono o possono essere toccati da una determinata decisione, e se resta

comunque ineludibile il ricorso a forme di selezione di partecipanti, le perplessità riguardano le basse percentuali e la tipologia dei soggetti che effettivamente prendono parte alle esperienze, trattandosi in massima parte di cittadini che, per diversi motivi, hanno già a che fare con i canali della partecipazione (*cf.* Bobbio 2007b). Come valutare quindi l'obiettivo della democrazia partecipativa di aprire le porte ai cittadini, per così dire, *comuni*, e per di più ai soggetti deboli ("gli altri esclusi" come li definisce U. Allegretti)? La diffusione di una cultura della partecipazione e un impegno incisivo da parte di amministrazioni e istanze politiche risultano, a mio parere, possibili risposte per la concretizzazione dell'obiettivo sopra menzionato. Il punto risiede nello scetticismo da parte dei cittadini di poter, in qualche modo, incidere nella presa di decisioni pubbliche e nella scarsa conoscenza delle esperienze partecipative stesse. Iniziative di informazione, di approfondimento, di visibilità su queste pratiche potrebbero essere plausibilmente fattori in grado di stimolare la partecipazione dei cittadini, modificando i loro atteggiamenti di distacco nei confronti della medesima. E' chiaro che a ciò si dovrebbe accompagnare l'impegno di inserire le esperienze di partecipazione nella prassi amministrativa e politica non come elementi straordinari, ma perlomeno ricorrenti, e di fare in modo che esse siano condotte attraverso metodologie (ad. es. la selezione casuale, attività preparatorie di ricerca sulla popolazione di riferimento da coinvolgere e di pubblicizzazione) finalizzate a raggiungere effettivamente tutte le posizioni da includere nei processi.

Al tema dell'inclusione si ricollega la questione dell'accesso dei cittadini organizzati, messa a fuoco in particolare da Moro (2009). Dai risultati emersi nel Capitolo terzo si è evidenziata una rilevante presenza delle organizzazioni dei cittadini nelle esperienze di partecipazione: come valutare questo elemento

rispetto alle indicazioni del modello? Come noto, diversi studiosi pongono la partecipazione dei cittadini in forma organizzata al di fuori dell'orizzonte tematico della democrazia partecipativa e, ciò, si configura, a mio parere, come un aspetto che limita la portata dell'approccio: se resta fuori discussione e, anzi lodevole, il principio di includere nei processi "il cittadino comune [che] spesso non desidera o non può integrarsi in associazioni" (U. Allegretti 2009, pp. 25 - 26), considerarlo, tuttavia, in maniera rigida comporta il rischio di avere una visione parziale della realtà, in cui il contributo delle organizzazioni dei cittadini è evidente ed è, in molti casi, imprescindibile. Sarebbe pertanto auspicabile, a mio avviso, una considerazione d'insieme più ampia che dia ragione e valorizzi l'apporto dei cittadini organizzati.

Nel *Capitolo 2* si sono analizzati i tratti caratteristici dell'approccio deliberativo. Rispetto alla democrazia partecipativa siamo di fronte ad un modello dalla forte connotazione filosofica e prescrittiva, che genera pertanto alcuni dubbi sul suo versante applicativo. Se nei riguardi del presupposto dell'inclusività valgono le stesse considerazioni fatte per l'approccio partecipativo, le difficoltà giungono nel momento in cui si considera il principio del dialogo basato sul bene comune, supposto dalla teoria. Di fatto, rintracciare dei casi in cui i partecipanti hanno effettivamente discusso mettendo da parte i propri interessi ed essendo disponibili ad un'apertura costruttiva verso le posizioni degli altri soggetti, giungendo infine ad una decisione condivisa sulle cui ragioni tutti sono stati d'accordo, è impresa senz'altro ardua. Ritengo che adottare visioni esigenti della democrazia deliberativa limiti l'utilizzabilità dell'approccio stesso; esse possono porsi, però, come polo eccellente verso cui tendere, stimolando in tal modo la ricerca di metodologie e presupposti che possano meglio approssimare il modello.

Le esperienze di tipo deliberativo realizzate nel contesto italiano sono numericamente inferiori rispetto a quelle partecipative e sono connesse principalmente alla discussione su diversi temi più che alla definizione condivisa di misure e interventi da realizzare in un dato ambito (*cf.* Capitolo 3), sembrerebbe quindi che la democrazia deliberativa difetti di valenza pragmatica. Pur non possedendo approfondite conoscenze al riguardo, ritengo più appropriate quelle concezioni che si concentrano non tanto sui presupposti teorici, bensì sull'aspetto pragmatico, sull'“uso strumentale della partecipazione deliberativa come *problem-solving tool*” (Fagotto, 2009a), in quanto la costituzione di arene in cui i cittadini si incontrano, dialogano, avanzano proposte, ricevono informazioni da esperti, è, a mio avviso, una delle possibili modalità di realizzare percorsi concreti di policy.

Come rispondere ora alla domanda con cui si apre il Capitolo terzo? Che tipo di relazione intercorre tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa? Sebbene non esista una risposta totalmente esauriente, risulta, a mio avviso, fuorviante discorrere della questione considerando i due modelli alla stregua di fenomeni a sé stanti, che poco hanno a che fare l'uno nei confronti dell'altro. Qui non si intende mettere in discussione la peculiarità e la specificità che contraddistinguono ciascun modello, le quali restano un dato effettivo imprescindibile. Al di là di ciò, è, a mio parere, innegabile che ci si trovi di fronte ad orientamenti dello stesso segno e che, pertanto, possano essere valutati in maniera concorde come facenti parte del medesimo universo. In altre parole, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa possono essere considerate quali aspetti tipici ma complementari della tendenza, che si riscontra da alcuni decenni nelle democrazie, di allargare la piattaforma della partecipazione e

renderla sempre più “a misura di cittadino”. In questo contesto la democrazia deliberativa si pone come forma particolare e forse più ricca di fascino della democrazia partecipativa, ma tra di esse non sussiste, a mio avviso, una contrapposizione, quanto piuttosto un legame intrinseco, il quale è visibile non soltanto nella condivisione della meta finale, quella di rendere i cittadini soggetti attivi dei circuiti di partecipazione, ma anche dei principi riguardanti l’inclusione dei partecipanti, la dimensione (essenzialmente locale) di realizzazione e le forme di strutturazione dei processi, il rapporto, per così dire, “ausiliare” rispetto ai meccanismi democratico-rappresentativo, il potenziale di creazione di capitale sociale.

I 72 casi di partecipazione analizzati nel *Capitolo 3* testimoniano la rilevanza che il fenomeno partecipativo sta acquisendo nel nostro Paese e confermano il carattere territoriale del loro sviluppo (soltanto 5 casi riguardano esperienze su base regionale). Al di là della portata limitata, nella maggior parte dei casi coincidente con la scala comunale e sub-comunale, gli approcci partecipativo e deliberativo racchiudono rilevanti potenzialità, che non possono essere sottovalutate. Essi si pongono come efficace antidoto rispetto alle crescenti difficoltà delle istituzioni pubbliche di gestire e dare risposte a questioni di rilevanza pubblica: il coinvolgimento della cittadinanza è un importante strumento che, gestito in maniera proficua, incide in maniera visibile sull’operato delle amministrazioni, accrescendone l’efficienza e l’efficacia. E il ruolo fondamentale è giocato proprio al livello delle sedi amministrative e politiche. Quelle deliberative e, in particolar modo, quelle partecipative, come si è osservato nel corso della trattazione, non sono esperienze che si generano in maniera autonoma. Esse necessitano dell’impulso e dell’impegno da parte dell’organo pubblico, che

si configura come soggetto preminente dalle fasi iniziali sino a quelle finali dei processi. La cultura della partecipazione, a cui si è fatto riferimento in precedenza, pertanto dovrebbe permeare anche queste sedi, accanto alla considerazione che decisioni prese attraverso il coinvolgimento dei soggetti su cui le decisioni stesse ricadono, godono di maggiore legittimità e difficilmente generano conflitti, senza contare che il coinvolgimento di voci e saperi plurimi può ragionevolmente condurre ad esiti qualitativamente migliori rispetto a quelli generati da tradizionali processi *top-down*. Insomma, la scommessa della partecipazione dovrebbe risultare appetibile anche per amministratori e politici, non solo per gli elettori.

In riferimento ai cittadini, le opportunità generate dalle pratiche di partecipazione sono assai rilevanti. Entrambi gli approcci inaugurano innovativi canali di partecipazione, che rispetto al voto o all'adesione ad un partito politico, hanno l'effetto di attribuire al cittadino un ruolo di protagonismo nei processi in cui si producono decisioni di rilievo pubblico, incidendo in maniera forte, come rilevato nel Capitolo 3, sul versante dell'*empowerment* e del capitale sociale. Invero i processi in questione possono innescare dei circoli virtuosi e porre la cittadinanza in condizione di provvedere autonomamente al bene proprio e della collettività, si possono creare spazi in cui i cittadini acquisiscano le competenze per gestire e risolvere diverse questioni; ciò costituisce senz'altro un elemento da non trascurare in termini di crescita della responsabilità e del senso di cittadinanza, nonché un impulso positivo che spinge il cittadino verso un maggiore impegno e una maggiore fiducia nei confronti delle istituzioni. Pratiche quali i sondaggi informati, i bilanci partecipativi ma anche le diverse esperienze inclusive nell'ambito della programmazione urbana e sociale, considerate nei paragrafi

precedenti, si muovono proprio in questa direzione, accrescendo le virtù civiche dei partecipanti i quali, nel primo caso, hanno la possibilità di approfondire, o creare *ex novo*, le proprie conoscenze su temi rilevanti di varia natura, giungendo in tal modo ad avere quella competenza e informazione necessarie per un proficuo vivere in società, e negli altri casi, possono partecipare alla presa di decisioni, rispettivamente in campo economico, urbano e sociale, sentendosi effettivamente membri attivi della comunità politica a cui appartengono. E ciò costituisce senza dubbio un ingrediente essenziale per una rinnovata democrazia.

Eppure la strada da percorrere è ancora piuttosto lunga: nonostante la loro crescente diffusione, le esperienze partecipative e deliberative svolgono un ruolo marginale nelle democrazie contemporanee, sono eccezioni e non la regola. I fattori causali sono diversi: dal loro carattere essenzialmente sperimentale, alla scarsa visibilità politica che hanno esperienze del genere, alla loro limitata adattabilità a contesti più ampi e complessi di quelli locali. Questi dati non debbono, tuttavia, condurre a sottovalutare la portata del fenomeno partecipativo né a minimizzarne gli esiti; è necessario, anzi, che ci sia un effettivo impegno da parte di politologi, di sociologi politici e di esperti verso un'ampia divulgazione sul tema, accompagnata dalla volontà da parte della classe politica di aprire ai cittadini i circuiti di decision-making: sono questi i primi passi affinché le pratiche partecipative e deliberative abbandonino la loro posizione di eccezionalità, potendo entrare a far parte appieno del sistema politico democratico. Con ciò, si badi bene, non intendo attribuire ai progetti partecipativo e deliberativo carattere di assoluta infallibilità nel risolvere la crisi che attanaglia attualmente i tradizionali processi di rappresentanza e di policy making; è molto più proficuo, come suggerisce Cataldi (2008), riservare loro lo stesso trattamento che è stato e

che viene riservato tuttora, alla democrazia rappresentativa, ossia evidenziarne i rischi, i paradossi e le criticità: in sintesi, metterli alla prova per capire se funzionano, come funzionano e, semmai, come migliorarli.

Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si pongono come sfide aperte profondamente rilevanti: il loro successo costituisce un impulso prezioso nella direzione di quella *democratizzazione della democrazia*, auspicata da Umberto Allegretti e di cui oggi si avverte in maniera forte il bisogno, per arricchire con nuova linfa l'ideale della partecipazione dei cittadini.

## Bibliografia.

**AA.VV.** (2005), *Participatory Methods Toolkit. A practitioner's manual*, viWTA e King Baudouin Foundation.

**Allegretti, G.** (2001), "Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre". In: M. Carli (2001) (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Giappichelli Editore, Torino, vol. I, pp. 551- 579.

**Allegretti, G. e Herzberg, C.** (2004), "Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo", Working paper.

**Allegretti, U.** (s.d.), "La democrazia partecipativa nella 'società liquida' e nella crisi della democrazia", paper.

**Allegretti, U.** (2006a), "Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa", in *Democrazia e diritto*, n. 3.

**Allegretti, U.** (2006b), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", in *Democrazia e diritto*, n.3.

**Allegretti, U.** (2006c), "Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione", in *Democrazia e diritto*, n. 4

**Allegretti, U.** (2009), "Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione". Relazione generale al convegno: La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive. Firenze, 2-3 aprile 2009.

**Arnstein, S. R.** (1969), "A Ladder of Citizen Participation", in *Journal of American Plannign Association*, 35 (4).

**Bifulco, L.** (2005), “Deliberazione, arene pubbliche”, in Pellizzoni, L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

**Bifulco, L. e Centemeri, L.** (2007), “La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale”, in *Stato e mercato*, n. 80, pp. 221-244.

**Bifulco, R.** (2009), “Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa”, relazione al convegno: La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive. Firenze, 2-3 aprile 2009.

**Biocca, M.** (a cura di) (2006), *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I piani per la salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, Franco Angeli.

**Bobbio, L.** (2000), “Le strategie dei processi decisionali inclusivi”, in Bellaviti P. et al., *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*, PIM, Milano, pp. 20-38.

**Bobbio, L.** (2002a), “Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa”, in *Stato e Mercato*, n. 64.

**Bobbio, L.** (2002b), “Le arene deliberative”, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3.

**Bobbio, L.** (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.

**Bobbio, L.** (2005a), “Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi”, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, pp. 177-202.

**Bobbio, L.** (2005b), “La democrazia deliberativa nella pratica”, in *Stato e mercato* n. 73.

**Bobbio, L.** (2006), “Dilemmi della democrazia partecipativa”, in *Democrazia e diritto*, n.4.

**Bobbio, L. e Pomatto, G.** (2007a) “Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche”, rapporto di ricerca.

**Bobbio L.** (a cura di) (2007b), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, paper.

**Bobbio, L. e Lewanski, R.** (2007c), “Una legge elettorale scritta dai cittadini”, in *Reset*, n. 101, pp. 76-77.

**Bosetti, G. e Maffettone, S.** (a cura di) (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma.

**Cataldi, L.** (2008), “Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?”, working paper, in *LPF*, n.3.

**Commissione Europea** (2001), *La governance Europea - Un libro bianco*, Bruxelles, 25.7.2001, COM(2001) 428.

**Consiglio D’Europa** (2001), *Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale*, Doc. 9172, 9 luglio, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc01/EDOC9172.htm>.

**Cooke, M.** (2000), “Five arguments for Deliberative Democracy”, in *Political Studies*, vol. 48, pp. 947- 969.

**Della Porta, D.** (a cura di) (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

**Dryzek, J.S.** (1990), *Discursive democracy. Policy, Politics and Political science*, Cambridge University Press, Cambridge.

**Fagotto, E.** (2009a) “Esperienze di democrazia deliberativa e partecipativa a confronto: Alcuni modelli dagli Stati Uniti”, analisi presentata al seminario “Esperienze di democrazia deliberativa e partecipativa a confronto”, Università Luiss, Roma, 1 aprile 2009.

**Fagotto, E.** (2009b), “Le basi della democrazia deliberativa”, in [ww.labsus.org](http://ww.labsus.org), 15 giugno 2009.

**Fazzi, L. e Scaglia, A.** (a cura di) (2001), *Il governo delle città nella trasformazione del welfare*, FrancoAngeli, Milano.

**Fisher, R., Patton, B. e Ury. W.** (2005), *L'arte del negoziato*, Corbaccio, Milano.

**Floridia, A.** (2008), “Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi””, relazione al XXII convegno annuale della Società Italiana di Scienza politica, Pavia 4-6 settembre 2008.

**Gbikpi, B.** (2005), “Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?”, in *Stato e mercato*, n. 73.

**Ginsborg, P.** (2006), *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino.

**Habermas, J.** (1974), *Storia critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari.

**Habermas, J.** (1996), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano.

**Hauptmann, E.** (2001), "Can less be more? Leftist Deliberative Democrats critique of Participatory Democracy", in *Polity*, n.33.

**Hirschmann, A.** (1991) *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Harvard University Press; trad. it. 1991, *Retoriche dell'intransigenza*, il Mulino, Bologna.

**Kroeger, S.** (2008), "Nothing but consultation: the place of organized civil society in Eu policy-making across policies", in *European Governance Paper* (EUROGOV) C-08-03.

**Lewanski, R.** (2007), "La democrazia deliberativa- Nuovi orizzonti per la politica", in *Aggiornamenti Sociali* n. 12.

**March, J. e Olsen, J.P.** (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.

**Mill, S.** (1861), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, P. Crespi (a cura di), Bompiani, Milano 1946.

**Morlino, L. e Gelli, F.** (2008), "Democrazia Locale e Qualità Democratica. Quali teorie", relazione al XXII Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia 4-5-6 settembre 2008.

**Moro, G.** (2005), *Azione Civica*, Carocci, Roma.

**Moro, G.** (2008), "Cittadini e pubbliche amministrazioni: diritti, poteri, strumenti", in *Formez, Innovazione amministrativa e crescita. Rapporto con*

*raccomandazioni*, volume IV - Cittadinanza amministrativa, Formez, Roma 2008, pagg. 47- 88.

**Moro, G.** (2009), “Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa”, paper presentato al Convegno della Società italiana di Scienza Politica, Roma, Università LUISS, 18 settembre 2009.

**Mutz, D.** (2006), *Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy*, Cambridge, University Press, Cambridge.

**Nazioni Unite e Governo della Repubblica di Korea** (2005), *The Seoul Declaration on participatory and transparent governance*, 27/05/2005, Seoul.

**Paci, M.** (2008), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.

**Papadopoulos, J. e Warin, P.** (2007a), “Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?” in *European Journal of Political Research* 46: pagg.445–472.

**Papadopoulos, J. e Warin, P.** (2007b), “Major findings and paths for research: A concluding note”, in *European Journal of Political Research* 46: pagg. 591–605.

**Pellegrino, G.** (s.d), “Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa”, in Bosetti, G, e Maffettone, S. (a cura di) (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, pagg. 133-149.

**Pellizzoni, L.** (a cura di) (2005), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

**Pellizzoni, L.** (2006), “Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica”, in *Quaderni di Sociologia*, n. 41, pp. 91-114.

**Picchi, M.** (2009), “Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa” in DEPLANO G. (a cura), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone.

**Putnam, R.** (2000), *Alone. The Collapse and Revival of American Democracy*, Simon & Schuster, New York 2000.

**Rabe, B. G.** (1994), *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington D.C., The Brooking Institution.

**Raniolo, F.** (2007), *La partecipazione politica*, il Mulino, Bologna.

**Ravazzi, S.** (2006), “Quando i cittadini decidono”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp.61-89.

**Rawls, J.** (1993), *Liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 1999.

**Regonini, G.** (2005), “Paradossi della democrazia deliberativa”, in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 3-31.

**Rousseau, J.J.** (1762), *Il contratto sociale*, tradotto da Bertolazzi J., Feltrinelli, 2003. Milano.

**Sintomer Y., De Maillard J.** (2007), “The limits to local participation and deliberation in the French politique de la ville”, *European Journal of Political Research*, 46, pagg. 503-529.

**Susskind L. e Cruikshank J.** (1987), *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books.

**UNECE** (1998), *Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Aarhus  
<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43ital.pdf>

**Wòdz, K.** (2008), “Perspectives of the development of civil society under the Lisbon Treaty: reflections of a sociologist”, paper.

**Young, I.** (1999), “Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy”, in S. Macedo (a cura di), pp. 151- 158.

## **Sitografia.**

**La Rete del Nuovo Municipio:**

[www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org)

**Comune di Reggio Emilia, sezione Democrazia Locale:**

[www.democrazialocale.comune.re.it](http://www.democrazialocale.comune.re.it)

**Laboratorio per la Sussidiarietà:**

[www.labsus.org](http://www.labsus.org)

**Council Of Europe:**

<http://assembly.coe.int>

**Biennale Democrazia, sezione Testamento Biologico:**

<http://www.biennaledemocrazia.it/testamentobiologico/testamento.shtml>

**United Nations Public Administration Service, sezione 6th Global Forum:**

<http://www.unpan.org/DPADM/GlobalForum/6thGlobalForum/tabid/602/language/en-US/Default.aspx#General>

**Jefferson Center, specializzato in *citizen juries*:**

[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org)

**Sito di riferimento per l'*Open Space Technology*:**

[www.openspaceworld.org](http://www.openspaceworld.org)

**Sito di riferimento per l'*Electronic Town Meeting*:**

[www.americaspeaks.org/services/town\\_meetings/what\\_is.htm](http://www.americaspeaks.org/services/town_meetings/what_is.htm)

**Center for the Deliberative Democracy, diretto da James Fishkin, dedicato ai *deliberative polling*:**

[cdd.stanford.edu](http://cdd.stanford.edu)

**Danish Board of Technology, pagina di riferimento per le *consensus conferences*:**

[www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk](http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk)

**Caffè Europa, sezione Democrazia Informata:**

<http://caffeeuropa.it/loader.php?id=4>

**Regione Toscana:**

<http://www.regione.toscana.it/>

## **Leggi.**

**Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE)**, Roma, 1957 e successivamente modificato fino alla versione attuale.

**Trattato di Lisbona**, che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, 2007/C 306/01, Lisbona, 17.12.2007.

**Costituzione della Repubblica Italiana**, 1947.

**Legge 241/90**, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

**Legge 267/2000**, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

**Legge Regione Toscana 69/2008**, “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.