

**Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa:
alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright**

Lucia Mazzuca*

Sommario

1. Una concettualizzazione complessa
2. Elementi e caratteri essenziali dei due approcci
3. Uno sguardo alle esperienze di partecipazione realizzate in Italia
4. Tre “nodi” problematici
5. Il contributo di Fung e Wright
6. Conclusioni

1. Una concettualizzazione complessa

Chiunque si appresti ad una semplice riflessione oppure ad una più profonda analisi sulla crisi che le moderne democrazie stanno attraversando negli ultimi decenni, in relazione soprattutto al declino dei tradizionali strumenti di rappresentanza e di partecipazione, non può fare a meno di confrontarsi con due tra le più note e rilevanti proposte di riforma e di rinnovamento della prassi democratica: la *democrazia partecipativa* e la *democrazia deliberativa*. Si tratta di due approcci che hanno dato vita, in Italia, in Europa e nel mondo, ad un *corpus* teorico e concettuale estremamente ampio e complesso, così come altamente complesso e variegato è il repertorio di esperienze e di pratiche che vengono qualificate, da caso a caso, come partecipative o deliberative. Tale complessità è alla radice delle oggettive difficoltà che si riscontrano nel fornire una definizione o un modello di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa che scongiurino il pericolo di improprie sovrapposizioni o, dall'altro lato, di rigide distinzioni tra i due fenomeni. La questione è, per questa via, oggetto di argomentazioni tutt'altro che univoche all'interno della comunità scientifica. Una chiara distinzione tra i due ambiti è rintracciabile in parte della letteratura statunitense¹ e, in misura più o meno ampia, in alcuni autori italiani (Pellizzoni 2005, Regonini 2005, Lewanski 2007) che colgono il *discrimen* tra i due modelli principalmente nell'elemento della *deliberazione*, 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 di temperamento dei suoi presupposti teorici, la cui stessa validità sarebbe del tutto discutibile². Tendenze di segno opposto si riscontrano, dall'altro lato,

* FONDACA, Fondazione per la cittadinanza attiva

¹ Cfr. Diana Mutz (2006) ed Emily Hauptmann (2001)

² 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

in tutti quegli studiosi (ad es. Bifulco 2009, Paci 2008, Bobbio 2007a, Gbikpi 2005) che, pur riconoscendone specificità e differenze, non considerano democrazia partecipativa e democrazia deliberativa quali approcci difficilmente conciliabili. Essi tendono piuttosto a rintracciare linee comuni e a porre in risalto, in particolare, come la democrazia deliberativa possa essere ritenuta, come suggerisce Bobbio (2006), una forma di democrazia partecipativa dai contorni più circoscritti e definiti, e altresì “considerata la continuazione e il compimento della teoria partecipativa della democrazia” (Gbikpi 2005).

Oltre alla questione se democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si pongano quali orizzonti teorico-pratici complementari, o al contrario, intrinsecamente irriducibili, nell’ambito dell’ormai più che decennale dibattito sulle nuove forme di partecipazione alla vita democratica emergono altre domande cruciali, connesse alla legittimità, all’accessibilità, all’efficacia, all’impatto³ e ai limiti delle esperienze partecipative e/o deliberative là dove esse sono realizzate⁴, nonché alla problematicità dei presupposti teorico-concettuali sui quali queste ultime si fondano⁵. Anche in questo caso è presente la concreta difficoltà di rintracciare risposte del tutto esaustive e generalizzabili, oltretutto univoche, difficoltà che è connessa al carattere “cangiante” e multiforme dei fenomeni di partecipazione e, naturalmente, ai diversi *standpoint* da cui essi vengono osservati e analizzati dagli studiosi. Proprio in relazione a quest’ultimo punto, il contributo di studi e ricerche provenienti dal contesto nordamericano (terreno in cui la stessa democrazia deliberativa ha avuto origine e, peraltro, prolifico di esperimenti e pratiche di partecipazione) può offrire, a mio avviso, spunti interessanti per la riflessione sui modelli di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa attraverso, ad esempio, l’analisi di punti comuni, discordi o inediti rispetto alle tematizzazioni di respiro europeo, arricchendo, in tal modo, il quadro concettuale ed empirico sia dal punto di vista conoscitivo che da quello esplicativo.

In questa cornice di riferimento, il semplice esercizio che propongo in questo paper è connesso al tentativo di rintracciare delle chiavi interpretative che possano incidere sulla complessità delle questioni più “accese” che si riscontrano nel dibattito su democrazia partecipativa e democrazia deliberativa e, nel contempo, che possano gettar luce su quelle più controverse. A tal fine, l’operazione necessaria a mettere un po’ di ordine nel vasto e variegato panorama di forme teoriche e di azione, è consistita, in via preliminare, in una definizione degli elementi distintivi dei modelli partecipativo e deliberativo e degli aspetti che li differenziano (paragrafo 2). Tale definizione si è posta quale premessa teorico- metodologica per un’analisi più in profondità dei fenomeni di partecipazione dal punto di vista empirico, che si è concretizzata in uno studio di un campione di 73 esperienze di partecipazione realizzate in Italia (paragrafo 3), studio risultato funzionale ad una rilettura dei modelli di democrazia partecipativa e di

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”.

³ Si veda, ad esempio, Papadopoulos e Warin 2007a, Papadopoulos 2008

⁴ Si veda, ad esempio, Sintomer e De Maillard 2007

⁵ Si veda, ad esempio, Regonini 2005

democrazia deliberativa che ha messo in luce, in particolare, tre aspetti- il ruolo dei cittadini organizzati, l'approccio pratico ai processi di partecipazione e la presenza dei cittadini nelle fasi di implementazione e monitoraggio delle decisioni - sulla cui concettualizzazione essi palesano alcune problematiche (paragrafo 4). In questa riflessione un ruolo importante è stato giocato dall'*Empowered Participatory Governance*, modello elaborato negli Stati Uniti da Archon Fung ed Erik Olin Wright nel 2003, e che ho adoperato come una sorta di termine di paragone, al fine di verificare quale sia il contributo che esso può apportare al dibattito su democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, in relazione, anche, alla tematizzazione dei tre aspetti su menzionati (paragrafo 5).

2. Elementi e caratteri essenziali dei due approcci

Facendo riferimento agli studi realizzati in Italia da autori diversi (v. Bobbio e Pomatto 2007a, Gelli e Morlino 2008, Pellizzoni 2005, U. Allegretti 2009) è possibile, in via generale, sintetizzare gli aspetti principali che differenziano l'approccio partecipativo da quello deliberativo, tenendo, del resto, a mente che ogni tentativo in questa direzione reca con sé il rischio di tralasciare alcuni aspetti e di privilegiarne altri.

A partire dall'idea cardine che i due modelli condividono, che si sostanzia in forme nuove di partecipazione dei cittadini alla vita democratica, che prevedono il loro coinvolgimento attivo in questioni di rilievo pubblico, ciò che emerge, in prima istanza, è che con la democrazia deliberativa ci si trova di fronte ad un paradigma dalla spiccata valenza normativa e prescrittiva nel quale è data particolare attenzione agli aspetti procedurali e metodologici, più che a quelli 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* (il cosiddetto principio della deliberazione), 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, *cfr.* Pellizzoni 2005) 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 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 (anche se sono presenti, anche in questo caso, concezioni che enfatizzano i fattori processuali, v. par. 4): non sono, pertanto, indicate metodologie di interazione specifiche, potendo così includere nell'approccio un ampio spettro di esperienze. Come asserisce U. Allegretti (2009) : “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*"⁶, la redistribuzione delle risorse ecc.). Come sottolineano Gelli e Morlino (2008) 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"⁷.

Enucleate le principali differenze concettuali che si riscontrano nella tematizzazione dei due modelli, è ora opportuno cercare di identificare i fattori distintivi di ciascun approccio, che possano essere utili nel fissare una sorta di "definizione minima" di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa, tenendo conto, sempre, che si tratta di un'operazione finalizzata a rendere il quadro di riferimento entro cui si collocano gli approcci meno complesso, non ponendosi essa, pertanto, come esaustiva o generalizzabile.

Riprendendo il contributo di Moro (2009) è possibile ascrivere all'universo della democrazia partecipativa quelle pratiche ed esperienze che:

- si svolgono prevalentemente nell'ambito delle politiche pubbliche, derivando la propria legittimazione dai meccanismi rappresentativi e mirando a rafforzarli;
- riguardano principalmente la fase di 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*;
- hanno come effetto auspicato la qualificazione democratica dell'azione pubblica in termini di processo e/o in termini di prodotto.

Dall'altro lato, sono inscrivibili nel paradigma della democrazia deliberativa quelle esperienze e pratiche che:

- hanno luogo principalmente, ma non esclusivamente, nell'ambito dei processi di decision-making (basti pensare alla deliberazione scientifica: Pellizzoni 2007), con riferimento, soprattutto, alla fase di discussione e definizione della questione e delle possibili soluzioni;
- evidenziano una preponderanza della discussione pubblica e del confronto paritario di argomenti tra i partecipanti, in un contesto regolato da norme

⁶ Gelli e Morlino (2008)

⁷ G. Pellegrino in *Democrazia deliberativa: cosa è*, 2004, p.146.

precise, rispetto ad altre metodologie di interazione e di decisione, come ad esempio quelle di tipo aggregativo;

- prevedono un processo endogeno di modificazione delle preferenze originarie degli attori, quale premessa per il raggiungimento di una decisione condivisa;
- come nel caso della democrazia partecipativa, mirano ad includere tutti i soggetti coinvolti dalla questione sul tappeto e che possono subire effetti da una data decisione;
- hanno come effetto auspicato “una decisione migliore in quanto più informata, partecipata, capace di tenere assieme i diritti e le ragioni di ciascuno” (Gelli e Morlino 2009: 69), nonché l'accrescimento delle virtù civiche dei cittadini.

Posto che l'interesse di questa trattazione non è stabilire quale dei due modelli “funzioni” di più, dai fattori distintivi appena menzionati è facile evincere che la matrice comune da cui democrazia partecipativa e democrazia deliberativa prendono le mosse, ovvero l'allargamento dei canali di coinvolgimento dei cittadini nella sfera pubblica, è declinata in maniera differente nei due approcci. Differente ma, a mio avviso, non inconciliabile. In questo senso ritengo maggiormente appropriata una visione dinamica e non tecnicista del fenomeno partecipativo che, non ponendo in contrapposizione democrazia partecipativa e democrazia deliberativa ma riconoscendone, nel contempo, le specificità (v. par. 1), permette di avere uno sguardo di insieme più ampio sulle molteplici esperienze di partecipazione realizzate sino ad oggi, evitando di operare attraverso criteri rigidi di distinzione.

3. Uno sguardo alle esperienze di partecipazione realizzate in Italia

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 di partecipazione promosse e realizzate sino ad oggi; il rischio risulterebbe, altrimenti, quello di condurre un discorso meramente prescrittivo e, soprattutto, distante da un contesto esperienziale che, dal canto suo, offre diversi spunti per una riflessione critica. Con riferimento al contesto italiano, risultando evidente l'impossibilità di considerare le pratiche e le esperienze di partecipazione nella loro totalità, ho selezionato un campione di casi per i 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 sui medesimi⁸. Qui di seguito si riporta un breve resoconto delle esperienze del campione (73 in totale), ordinate in base al 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.

⁸ 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.democrazialocale.comune.re.it, www.labsus.org, www.nuovomunicipio.org, i quali offrono un'ampia panoramica sulle esperienze di partecipazione promosse e realizzate in Italia.

- 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 co-responsabilità 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 Oltresarco** (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 Pubblico⁹** (2007). Primo caso italiano di "dibattito pubblico" svolto 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.
- 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.

⁹ Il riferimento per questa esperienza è: Antonio Florida (2008).

- 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 Riqualficazione 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. Genova. Il Dibattito pubblico sulla Gronda di Ponente¹⁰** (2009) ha avuto come oggetto la realizzazione di un tratto autostradale che si affianchi all'autostrada costiera esistente (A10).
- 24. Grottole. Bilancio Partecipativo** (2003). Processo di partecipazione finalizzato ad inserire nel Bilancio preventivo del Comune le priorità emerse dalle assemblee cittadine.
- 25. 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.
- 26. 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 riqualficazione del territorio urbano.
- 27. 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.
- 28. Latina. Contratti di quartiere** (2004). Percorso partecipativo nel definire programmi innovativi di recupero urbano per la riqualficazione edilizia, sociale ed economico dei quartieri della città.
- 29. 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.
- 30. 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.
- 31. Locate Triulzi. Bilancio Partecipativo** (2005).

¹⁰ Il riferimento per questa esperienza è Gianfranco Pomatto (2009a).

- 32. 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.
- 33. 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.
- 34. Monterotondo. Esercizi di democrazia** (2003). Percorso di partecipazione dei cittadini alle scelte che ridisegnano i luoghi della città, strutturato in diversi laboratori tematici.
- 35. Napoli. Avvio di Agenda 21** (2002). Percorso di sperimentazione finalizzato a costituire il Forum cittadino per Agenda 21.
- 36. 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.
- 37. 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.
- 38. Pesaro. Ascoltare Pesaro** (2001). Esperienza di coinvolgimento dei cittadini per la costruzione del Piano Strategico della città.
- 39. 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.
- 40. 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.
- 41. Regione Puglia. Accorda le tue idee.** (2006) Processo di consultazione, principalmente telematica, in riferimento alla destinazione dei fondi europei.
- 42. 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.
- 43. Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio** (2006). Esperienza partecipativa finalizzata alla riqualificazione urbana e sociale del territorio.
- 44. Roma. Il contratto di quartiere di Pigneto** (data non disponibile) è stato realizzato attraverso il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini del quartiere.
- 45. 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.
- 46. Roma. Municipio VI. Programmazione sociale**¹¹ (2000- 2003). Processo di coinvolgimento degli attori del terzo settore e dei cittadini per la definizione delle priorità da inserire nel Piano di Zona.
- 47. Roma. Municipio VII. Programmazione sociale** (2000- 2003). *come sopra.*
- 48. Roma. Municipio X. Programmazione sociale** (2000- 2003). *come sopra.*
- 49. Roma Municipio XI. Bilancio Partecipativo** (2003).

¹¹ Il riferimento per questa esperienza e le due successive è: Massimo Paci (2008)

- 50. 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.
- 51. Rozzano. Il Contratto di quartiere II** (2004) ha riguardato la redazione partecipata di alcuni progetti di riqualificazione del territorio cittadino.
- 52. 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.
- 53. 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"
- 54. 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.
- 55. 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.
- 56. 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.
- 57. Scandiano. Bilancio Partecipativo** (2005).
- 58. 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.
- 59. 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.
- 60. 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.
- 61. Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione** (2006). Processo deliberativo per discutere con i cittadini i contenuti della legge sulla partecipazione.
- 62. 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.
- 63. Torino. L'indagine partecipata in via Arquata** (data non disponibile) ha permesso la realizzazione di un programma integrato per la riqualificazione urbane e sociale del quartiere.
- 64. 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.
- 65. Provincia di Torino. Open Space Technology** (2000). Sperimentazione finalizzata ad indagare le iniziative da prendere in merito al processo di Agenda 21.
- 66. Torino. Open Space** (2001). Sperimentazione per ricercare proposte da inserire nella definizione delle politiche giovanili.

67. 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.

68. Torino. Firenze. Dibattito pubblico sul testamento biologico¹² (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.

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

70. 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.

71. 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.

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

73. 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.

Le esperienze citate, naturalmente, non hanno la pretesa di essere considerate come un campione rappresentativo 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, quindi, alla 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 Paese¹³.

L'esercizio che ho sviluppato è stato quello di analizzare le esperienze del campione alla luce di alcuni aspetti-chiave che, a mio avviso, risultano rilevanti nella riflessione su democrazia partecipativa e democrazia deliberativa e che sono collegati a tre domande in particolare:

¹² L'esperienza è consultabile su :

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

¹³ E' qui necessaria un'ulteriore 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 sono state 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 (*cf.* 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 riconducibili alla democrazia partecipativa e deliberativa (v. Moro 2009), per le quali si rimanda ad opportuni studi e approfondimenti.

- 1) la distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: in quale modello teorico sono inscrivibili le esperienze di partecipazione esaminate? Nel tentativo di dare una risposta si è fatto riferimento alle definizioni “operative” fornite nel paragrafo 2;
- 2) i partecipanti: chi partecipa effettivamente? Si è indagato se i soggetti che hanno preso parte ai processi partecipativi siano stati singoli cittadini o se abbia avuto un peso significativo la presenza di organizzazioni di cittadini;
- 3) gli esiti: quali sono gli esiti che risultano dalla realizzazione delle pratiche? Si è indagato, in particolare, se le esperienze analizzate abbiano comportato degli output tangibili (ad es. la formalizzazione in misure attuative delle soluzioni emerse dai processi, la emanazione di atti amministrativi conformi agli esiti della partecipazione, il finanziamento di progetti co-elaborati dai cittadini ecc.) o se, al contrario, i risultati siano stati considerati semplicemente alla stregua di suggerimenti o proposte o, ancora, siano stati tralasciati dai soggetti proponenti, facendo, naturalmente, imprescindibile riferimento in questa analisi a ciò che i report delle esperienze riferiscono in merito¹⁴.

Nella Tabella 1 che segue è riportata ciascuna esperienza di partecipazione, analizzata in base ai 3 item sopra considerati; verranno poi sintetizzati i principali risultati emersi dalla analisi.

¹⁴ E'opportuno sottolineare che nella analisi delle esperienze sarà utilizzata un'accezione piuttosto esigente e restrittiva del concetto di esito. Pertanto risultati quali, ad esempio, la modificazione delle preferenze degli attori, l'accrescimento delle relazioni di fiducia tra cittadini e amministrazioni, del capitale sociale o del senso civico dei partecipanti ecc. non saranno categorizzati come “esiti concreti”, sebbene si tratti di risultati la cui rilevanza sia indubbia.

	Modello di riferimento		Partecipanti		Risultati			Ambito di intervento
	Partecipativo	Deliberativo	Singoli Cittadini	Organizzazioni di cittadini	Esiti concreti	Esiti non concreti	Nessuna informazione	
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	*		*		*			Definizione bilancio comunale
4. Arezzo - Riqualificazione Piazza S. Agostino	*		*		*			Riqualificazione urbana
5. Bergamo - Area Industriale ex Gres	*		*	*	*			Riqualificazione urbana
6. Bologna – Laboratorio di Via Larga	*			*	*			Riqualificazione urbana
7. Bologna - Piano strutturale	*		*	*		*		Progettazione urbana
8. Bologna - Urbanistica Partecipata	*		*		*			Riqualificazione urbana
9. Bolzano - Progetto integrato		*	*	*			*	Riqualificazione urbana
10. Bruino - Piano urbano	*		*	*			*	Progettazione urbana
11. Cagliari - Contratto di quartiere	*		*			*		Riqualificazione urbana
12. Castelfalfi – Dibattito pubblico		*	*	*	*			Realizzazione opera edilizia
13. Castelfranco Veneto- Laboratorio Urbano Interattivo	*		*	*		*		Politiche giovanili
14. Castelfranco Veneto - <i>ViviAMO Castelfranco</i>	*		*	*	*			Riqualificazione urbana
15. Castelmaggiore - Bilancio Partecipativo	*		*		*			Definizione bilancio comunale
16. Castenaso - <i>Immaginiamo il futuro di Castenaso</i>	*		*			*		Riqualificazione urbana
17. Dicomano - Piano strutturale	*		*		*			Definizione piano regolatore
18. Ferrara - Agenda 21		*		*			*	Riqualificazione urbana

Tabella 1/1: esperienze di partecipazione realizzate in Italia

	Modello di riferimento		Partecipanti		Risultati			Ambito di intervento
	Partecipativo	Deliberativo	Singoli Cittadini	Organizzazioni di cittadini	Esiti concreti	Esiti non concreti	Nessuna informazione	
Casi di studio								
19. Ferrara - <i>Ferrara a più voci</i>	*		*		*			Riqualificazione urbana
20. Foligno - Welfare sociale attivo	*			*			*	Programmazione sociale
21. Forlì - Foro Boario	*		*			*		Riqualificazione urbana
22. Genova - Riqualificazione urbana	*		*	*			*	Riqualificazione urbana
23. Genova- Dibattito pubblico sulla gronda		*	*	*	*			Realizzazione infrastruttura
24. Grottammare - Bilancio partecipativo	*		*		*			Definizione bilancio comunale
25. Imola - Piano per la salute	*		*			*		Politiche sanitarie
26. Ivrea - Progetto <i>Ivrea Partecipata</i>	*		*		*			Riqualificazione urbana
27. Jesi - Pianificazione strategica	*			*	*			Progettazione urbana
28. Latina- Contratti di quartiere	*		*	*	*			Riqualificazione urbana
29. Regione Lazio - Sondaggio informato		*	*		*			Sanità e finanza etica
30. Lecce - Governance laterale	*			*			*	Riqualificazione urbana
31. Locate Triulzi - Bilancio partecipativo	*		*		*			Definizione bilancio comunale
32. Regione Marche - Progetti Athena		*		*			*	Programmazione sistemi educativi
33. Modena - Recupero ex Fonderie riunite	*			*			*	Riqualificazione urbana
34. Monterotondo - Esercizi di democrazia		*	*				*	Progettazione urbana
35. Napoli - Avvio di Agenda 21		*	*				*	Riqualificazione urbana
36. Napoli - Riqualificazione urbana	*			*			*	Riqualificazione urbana
37. Palermo - Riqualificazione urbana	*		*			*		Riqualificazione urbana

Tabella 1/2: esperienze di partecipazione realizzate in Italia

	Modello di riferimento		Partecipanti		Risultati			Ambito di intervento
	Partecipativo	Deliberativo	Singoli Cittadini	Organizzazioni di cittadini	Esiti concreti	Esiti non concreti	Nessuna informazione	
Casi di studio								
38. Pesaro - <i>Ascoltare Pesaro</i>	*		*				*	Definizione piano strategico
39. Pieve Emanuele- <i>Bilancio Partecipativo</i>	*		*		*			Definizione bilancio comunale
40. Ponte nelle Alpi- <i>Progettare il territorio</i>	*		*	*			*	Progettazione urbana
41. Regione Puglia- <i>Accorda le tue idee</i>	*		*			*		Gestione fondi europei
42. Putignano - <i>Quadro d'insieme + spazio comune</i>	*		*	*		*		Politiche per la trasparenza
43. Roma - <i>Animazione territoriale Quartaccio</i>	*		*		*			Riqualificazione urbana
44. Roma - <i>Contratto di Quartiere Pigneto</i>	*		*			*		Riqualificazione urbana
45. Roma Municipio I - <i>La Casa della città</i>	*		*				*	Riqualificazione urbana
46. Roma , Municipio VI- <i>Piano sociale</i>	*			*	*			Programmazione sociale
47. Roma, Municipio VII- <i>Piano sociale</i>	*			*	*			Programmazione sociale
48. Roma, Municipio X- <i>Piano sociale</i>	*			*	*			Programmazione sociale
49. Roma Municipio XI - <i>Bilancio Partecipativo</i>	*		*				*	Definizione bilancio comunale
50. Roma Ostiense - <i>Progetto Partecipato</i>	*		*		*			Progettazione urbana
51. Rozzano - <i>Contratto di quartiere II</i>	*		*	*			*	Riqualificazione urbana
52. Ruvo di Puglia - <i>Ruvo comunic@</i>		*	*	*		*		Piano di comunicazione
53. Saione - <i>Riqualificazione urbana</i>	*		*	*			*	Riqualificazione urbana
54. San Gimignano - <i>Progetto Sangimignano</i>		*		*		*		Riqualificazione urbana
55. Regione Sardegna - <i>Sviluppo locale</i>	*			*	*			Sviluppo locale

Tabella 1/3: esperienze di partecipazione realizzate in Italia

	Modello di riferimento		Partecipanti		Risultati			Ambito di intervento
	Partecipativo	Deliberativo	Singoli Cittadini	Organizzazioni di cittadini	Esiti concreti	Esiti non concreti	Nessuna informazione	
Casi di studio								
56. Regione Sardegna- Progetto sviluppo locale		*		*		*		Redazione documento di programmazione
57. Scandiano - Bilancio Partecipativo	*		*	*		*		Definizione bilancio comunale
58. Scandicci - Terza corsia A1	*			*			*	Realizzazione infrastrutture
59. Senago - Bilancio Partecipativo	*		*				*	Definizione bilancio comunale
60. Terni- Appalto mense scolastiche	*		*	*	*			Capitolato mensa scolastica
61. Regione Toscana- Legge sulla partecipazione		*	*				*	Definizione legge
62. Torino - Non rifiutarti di scegliere		*	*	*	*			Qualità urbana
63. Torino - Indagine Partecipata via Arquata	*		*		*			Riqualificazione urbana
64. Torino - Area Venchi Unica	*		*		*			Progettazione urbana
65. Provincia Torino - Open Space Technology		*		*		*		Riqualificazione urbana
66. Torino - Open Space		*	*				*	Riqualificazione urbana
67. Torino - Giuria di cittadini		*	*			*		Qualità urbana
68. Torino Firenze -dibattito pubblico sul testamento biologico		*	*				*	Medicina ed etica
69. Trento - Piano sociale di Zona		*	*		*			Programmazione sociale
70. Venezia - Progetto <i>CambieReSti?</i>		*		*	*			Misure di sostenibilità
71. Venezia - Regolamento per il verde	*		*		*			Riqualificazione urbana
72. Venezia – Camminate di quartiere	*		*			*		Riqualificazione urbana
73. Vercelli - Giuria di cittadini		*	*			*		Qualità urbana

Tabella 1/4: esperienze di partecipazione realizzate in Italia

1. L'approccio teorico di riferimento

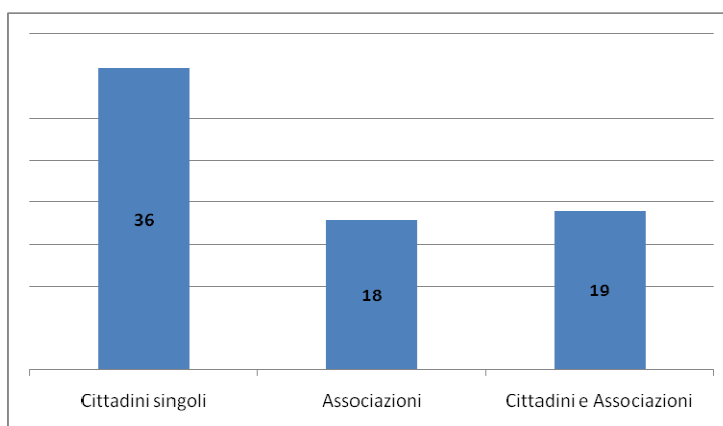
Come si evince dalla schematizzazione sopra presentata, la maggioranza dei casi presentati (53 su 73, circa il 73%) sono collocabili nell'ambito dell'approccio partecipativo, sebbene il numero delle esperienze etichettabili come deliberative (per l'esattezza 20) sia tutt'altro che trascurabile. Le esperienze che incarnano in misura maggiore il modello della democrazia partecipativa sono quelle relative alle politiche e agli interventi per la riqualificazione urbana, 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 in cui la discussione pubblica è elemento centrale.

Una ragione plausibile della preponderanza delle esperienze di tipo partecipativo rispetto a quelle deliberative può risiedere nella concreta difficoltà che si verifichi pienamente il principio del confronto dialogico razionale, assunto come pilastro del modello. Posto che non si tratta di dati assoluti e incontrovertibili e che non si basano su analisi dirette delle esperienze del campione, risulta comunque evidente che, se in tutte i partecipanti hanno avuto, naturalmente, modo di discutere e di confrontarsi, gran parte dei casi si sono caratterizzati per modalità di decisione non sempre compatibili con il dialogo e il confronto paritario di argomenti, supposti dalla teoria (come il voto, il raggiungimento di un compromesso, il flusso di informazioni), esulando, in tal modo, dal paradigma deliberativo.

2. 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: essa è rilevabile in 37 casi in totale (più del 50% delle esperienze presentate), di cui 19 si sono contraddistinti per la compresenza dei cittadini singoli.

Figura 1: Gli attori dei 73 casi di partecipazione analizzati.



In particolare, la presenza rilevante delle organizzazioni dei cittadini 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. Dall'altro lato, le circostanze che hanno

visto uno specifico coinvolgimento dei cittadini comuni hanno riguardato in particolare quei casi (36 totali, il 50% 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.

3. Gli esiti dei processi

Un significativo numero di esperienze (32, pari al 44% circa), per le quali è stato possibile avere informazioni in merito, si è concluso con atti formali, progetti sufficientemente definiti, finanziamenti di opere o misure attuative attraverso i quali si è accolto e dato seguito ai risultati emersi dai processi di coinvolgimento dei cittadini. Al contrario nel 25% dei casi esse non hanno dato vita ad esiti concreti e tangibili, considerando, comunque, che in 23 casi non è stato possibile valutare questo item per mancanza di precise informazioni al riguardo. La significativa percentuale di casi conclusi con esiti diretti è un dato rilevante: esso 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.

4. Tre "nodi" problematici

L'analisi delle esperienze di partecipazione sopra presentate, insieme ad un più profondo sguardo ai modelli della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa¹⁵, mette in luce, a mio avviso, tre *nodi*, ovvero aspetti che questi ultimi non sembrano del tutto in grado di "distribuire", mostrando una problematicità, più o meno manifesta, nella loro tematizzazione. Mi riferisco in particolare: al *ruolo dei cittadini organizzati* nelle pratiche di partecipazione, all'*approccio "pratico"* ai processi e alla *presenza dei cittadini nella fase di implementazione e di monitoraggio delle decisioni*.

In relazione al primo nodo, le esperienze documentate hanno mostrato una significativa presenza delle organizzazioni dei cittadini (v. par. 3) quali attori principali, accanto alle amministrazioni, nel garantire l'effettiva realizzazione dei processi. Tale variabile, sebbene non si collochi come dominante nell'analisi del campione, si pone quale indicatore di una tendenza, per diversi aspetti, dissonante rispetto a quanto prescritto dal modello partecipativo (i casi che ho qualificato come tipicamente deliberativi registrano una presenza quasi assoluta dei cittadini singoli), nel quale diverse formulazioni (U. Allegretti 2009, Paci 2008, Gelli e Morlino 2008) sottolineano la problematicità e i pericoli che la inclusione dei cittadini in forma organizzata può comportare, privilegiando, in tal senso, la partecipazione del "cittadino comune [che] spesso non desidera o non può integrarsi in associazioni e [che] comunque potrebbe non esserne

¹⁵ E' importante ribadire che il riferimento è alle concettualizzazioni sviluppate, soprattutto, in ambito italiano.

genuinamente rappresentato” e collocando la partecipazione dei cittadini organizzati in un orizzonte diverso rispetto alla democrazia partecipativa, quello della democrazia associativa (U. Allegretti 2009). Come è bene illustrato da Moro (2009), i problemi che studiosi e fautori della democrazia partecipativa riscontrano al riguardo della inclusione nei processi di partecipazione dei cittadini in forma organizzata sono connessi alla questione della scarsa rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni in cui i cittadini si associano, nonché al “rischio che la democrazia dei cittadini individuali venga rimpiazzata di fatto da quella di interessi organizzati” e al pericolo che le organizzazioni formino “canali preferenziali e favoriti e reti di scambio, costituendo così nuove lobby di privilegiati ed escludendo i cittadini ordinari” (*ivi*). A riprova del carattere problematico con cui è percepita la inclusione delle organizzazioni dei cittadini, è da considerare che i meccanismi congetturati per la selezione dei partecipanti da includere nelle pratiche di partecipazione (“il microcosmo” e il “minipubblico”, v. Bobbio e Pomatto 2007a) tendono, tra l’altro, ad arginare proprio il rischio che la porta della partecipazione “venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, habituè della partecipazione” (*ivi*), in quei casi in cui non sia fissato alcun criterio di selezione e l’accesso ai processi partecipativi avvenga su base spontanea.

In sintesi, se resta fuori discussione, e anzi lodevole, il principio di includere nei processi il cittadino comune, “di ispirazione allegrettiana” (v. sopra) esso si pone, tuttavia, come un aspetto stridente, che non riesce del tutto a combaciare con il dato empirico, il quale testimonia come la presenza e il contributo delle organizzazioni dei cittadini siano variabili tutt’altro che trascurabili.

Per ciò che concerne il secondo nodo, risulta, a mio avviso, un passaggio quasi obbligato connettere la “bontà” e la validità di esperienze partecipative e deliberative alla produzione di un risultato concreto e tangibile, che dia conto del contributo prodotto dai cittadini in seno ai processi di partecipazione realizzati. Il rischio sarebbe, altrimenti, quello di considerare democrazia partecipativa e democrazia deliberativa come fini in sé, che hanno valore indipendentemente dal raggiungimento o meno di un risultato e, inoltre, di “postulare la esistenza di una specie di *homo decubertinianus*, dedito alla partecipazione come esercizio di virtù civiche” (Moro 2009).

La questione non appare, tuttavia, così scontata. Oltre a teorizzazioni normative della democrazia deliberativa secondo cui essa effettivamente rappresenterebbe un fine verso cui tendere (v. par. 2), sono rintracciabili, come asserisce Bobbio (2006), concezioni *proceduraliste* della democrazia partecipativa secondo cui “una partecipazione è buona se tutti i soggetti sociali coinvolti hanno avuto modo di esprimersi, di informarsi e di contare - indipendentemente dai risultati che essa consegue” e che, pertanto, enfatizzano gli aspetti legati alla buona conduzione del processo più che i risultati che ne conseguono: l’effetto è quello di dar vita ad un *dilemma* della democrazia partecipativa che rischia di temperare la sua “aspettativa politica radicale” (*ivi*). Una analoga attenzione ai fattori procedurali è ciò che, in linea generale, caratterizza le tematizzazioni sulla democrazia deliberativa, nelle quali gli esiti vengono considerati quali diretta conseguenza di una procedura realizzata in maniera conforme alle prescrizioni, con riferimento, ad esempio, alla selezione dei partecipanti e dei punti di vista effettivamente rilevanti per la questione da affrontare e alla qualità della deliberazione tra i partecipanti.

La mia analisi ha mostrato, in aggiunta, che il numero di esperienze che hanno dato luogo ad esiti concreti è tutt'altro che trascurabile. Questo risultato si iscrive, tuttavia, in una cornice di incertezza che gli studiosi riscontrano a proposito degli elementi che concorrono a definire il "successo" di un'esperienza partecipativa o deliberativa, questione bene sintetizzata da Lewanski (2007) quando si domanda: "cosa si deve intendere per «successo»: che sia stata raggiunta una decisione, che tale decisione sia condivisa (all'unanimità?), che un problema o un conflitto sia stato risolto, o più modestamente che siano stati stabiliti canali di comunicazioni tra le parti, o che ancora sia stato creato un qualche grado di fiducia e di relazione tra individui/gruppi/istituzioni?" In questo senso il carattere normativo e l'enfasi sulla procedura che si riscontra in parte delle tematizzazioni su democrazia partecipativa e, soprattutto, su democrazia deliberativa non contribuiscono a ridurre tale incertezza e ambiguità; tali prospettive hanno, invero, l'effetto di spostare l'attenzione al "come succede" rischiando di perdere di vista o di non problematizzare a sufficienza il "cosa è successo", ponendo, in tal modo, in penombra la variabile "risultato", fattore, a mio avviso, imprescindibile nella valutazione dell'efficacia e del buon esito o meno delle esperienze di partecipazione.

In relazione al terzo nodo, il punto di avvio della riflessione non è direttamente evincibile dalla analisi delle esperienze documentate, quanto piuttosto dalle teorizzazioni su democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. In esse trapela come l'azione dei cittadini coinvolti nei processi di partecipazione sia circoscritta essenzialmente alle fasi della discussione e della ricerca di possibili soluzioni alla questione sul tappeto, non essendo ben definito se sia previsto e quale sia il loro ruolo nelle fasi di implementazione delle decisioni o, ancora di più, nella fase di valutazione delle medesime. Questa "lacuna" è riconducibile, in parte, alla natura stessa dei fenomeni partecipativi che, come sottolinea Moro (2009), riguardano quasi esclusivamente la fase della formazione delle politiche: messa in agenda, progettazione, decisione, e che affidano, per questa via, la gestione delle procedure e delle attività successive interamente (o quasi) ai soggetti che hanno promosso i processi, le amministrazioni in larga parte. Del resto, se il nucleo centrale della democrazia partecipativa risiede nella "formazione interattiva delle decisioni" e, nel caso specifico della democrazia deliberativa, nella "formazione di opinioni più informate" e nella "maturazione di una maggiore consapevolezza delle questioni che sono materia del confronto", per giungere a decisioni migliori (Gelli e Morlino 2009), a rigor di logica il coinvolgimento dei cittadini risulterebbe una variabile "accessoria" e "opzionale" nelle fasi successive alla presa della decisione. Il protagonismo dei cittadini nei programmi riconducibili alla democrazia partecipativa e alla democrazia deliberativa appare così tendenzialmente "mite", posto che, riprendendo ancora Moro (2009), le vere protagoniste sono le amministrazioni, trattandosi di programmi ed attività *delle* amministrazioni che tendono ad una rilegittimazione delle stesse istituzioni al di là del voto.

5. Il contributo di Fung e Wright

La scelta dell'*Empowered Participatory Governance* (EPG) (Fung e Wright 2003a) quale termine di paragone, se così è possibile definirlo, è spunto per ulteriori riflessioni sugli approcci partecipativo e deliberativo, risiede nel carattere, per diversi aspetti, "innovativo" del modello, il quale offre una visione meno normativa e maggiormente interpretativa della democrazia deliberativa che, come asserisce Bobbio (2006), risulta funzionale ad analizzare esperienze concrete di partecipazione. L'interesse dello stesso Fung, invero, non è connesso agli aspetti etici o normativi della deliberazione, bensì, come l'autore dichiara, "a cosa succede quando le persone effettivamente deliberano o quando i processi di policy-making hanno effettivamente a che fare con la deliberazione"¹⁶ (traduzione mia). Tale orientamento "pragmatico" ben si riflette nella stessa definizione che viene fornita del modello, il quale descrive esperienze che sono "*partecipative* in quanto si affidano all'impegno e alle capacità del cittadino ordinario di produrre decisioni significative attraverso processi di deliberazione, ed *empowered* in quanto esse mirano a connettere l'azione alla discussione"¹⁷ (Fung e Wright 2003a: 5). Una simile scelta, si badi bene, non ha ragioni di considerare l'EPG alla stregua della *one best way* nello studio delle pratiche di partecipazione e nella elaborazione di concettualizzazioni esplicative: il modello, a detta degli stessi autori, non è immune da limiti e punti critici (ivi: 33 e ss). Il mio intento è incentrato, soprattutto, nel cogliere se e quali elementi le teorizzazioni di Fung e Wright possano apportare nello "scioglimento" dei tre nodi sopra discussi. In vista di questo obiettivo è, pertanto, opportuna, in via preliminare, una sintesi degli elementi principali che costituiscono l'EPG.

Il modello è stato elaborato sulla base di 4 esperimenti di partecipazione, eterogenei in quanto ad obiettivi, contesto socio-economico e culturale di realizzazione, problema affrontato e modalità di svolgimento:

- il bilancio partecipativo di Porto Alegre (Brasile),
- le nuove forme di partecipazione nei governi locali del Kerala (India),
- i consigli di quartiere per le scuole e la sicurezza a Chicago,
- il coinvolgimento dei cittadini nei piani di tutela delle specie protette negli Stati Uniti.

Nonostante le loro intrinseche differenze, tali esperimenti condividono la medesima meta: quella di rafforzare quei meccanismi in virtù dei quali i cittadini possano partecipare e influenzare in maniera effettiva le politiche che li riguardano da vicino; essi, inoltre, si fondano su tre principi fondamentali comuni, che assurgono a pilastri del modello (ivi: 16 e ss):

- a) *l'orientamento pratico*: i 4 casi di partecipazione che sono alla base del modello sono focalizzati sulla risoluzione di questioni *concrete* e specifiche e che riguardano da vicino la vita dei cittadini, quali, in dettaglio, la sicurezza

¹⁶ Tratta dall'intervista *Citizens conversation with... Archon Fung*, di Matt Bieber, 2009.

¹⁷ In questo senso, inoltre, il modello sembra porsi in maniera neutra rispetto alla distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa presente nelle tematizzazioni citate nella nota n. 1. Le quattro esperienze che ne costituiscono l'ossatura condividono una metodologia incentrata sulla discussione e sulla deliberazione, essendo comunque etichettate tutte come esperienze di *governance partecipativa*.

pubblica, la formazione dei lavoratori, la salvaguardia degli habitat e la costruzione di bilanci comunali equi. A detta degli autori un tale orientamento ha non solo il vantaggio di incrementare l'efficacia dell'azione pubblica in questi settori, ma anche quello incentivare tra i partecipanti relazioni di cooperazione e collaborazione, più che di competizione;

- b) *la partecipazione "bottom-up"*: tutti gli esperimenti realizzati stabiliscono nuovi canali di partecipazione a favore di coloro che sono direttamente coinvolti dalle questioni sul tappeto- tipicamente comuni cittadini e funzionari che operano nel campo- che possono così utilizzare le loro conoscenze e competenze nella risoluzione del problema, producendo, in tal modo, soluzioni più efficaci e pertinenti rispetto al problema e riducendo il peso (e i tempi) degli organi politici e delle burocrazie nell'affrontare i medesimi;
- c) *l'utilizzo del metodo deliberativo*: i partecipanti ascoltano le posizioni altrui, giustificano la propria in base ad argomentazioni razionali per giungere ad una soluzione condivisa. La deliberazione nell'EPG non è finalizzata a far prevalere visioni o soluzioni costituite a priori rispetto ad una data questione: le strategie e le soluzioni al problema vengono formulate e riformulate durante e per tutto il processo di discussione pubblica fino al raggiungimento della soluzione migliore, sulla quale i partecipanti mostrano un consenso comune.

I tre principi fondamentali si coniugano ad altrettante "proprietà" (ivi: 20 e ss) rintracciabili nei 4 casi di riferimento del modello, le quali concorrono a far sì che i primi possano realizzarsi nella pratica:

1. *la "devolution"*: con questo termine gli autori intendono una riconfigurazione degli assetti istituzionali che comporti il trasferimento di alcuni poteri amministrativi e decisionali a gruppi di azione locali (composti da cittadini) che hanno il compito di individuare ed implementare soluzioni a problemi di pubblico rilievo;
2. *la supervisione e il coordinamento*: ci si riferisce al fatto che i gruppi locali di cittadini non agiscono in maniera discrezionale e autonoma: nei 4 casi considerati dal modello si evince che tali gruppi comunicano e sono connessi a soggetti "sovraordinati" (nello specifico soggetti pubblici: amministrazioni e funzionari) i quali possono accrescere la qualità democratica degli esperimenti in modi diversi: gestendo e distribuendo risorse, risolvendo problemi che i gruppi locali non sono in grado di affrontare, diffondendo le innovazioni e le "lezioni" apprese.
3. *il focus sulla trasformazione degli assetti istituzionali*: a differenza dei casi in cui cittadini e/o associazioni influenzano i processi decisionali attraverso una "pressione esterna", riuscendo a raggiungere effettivamente risultati importanti in termini di partecipazione ed impatto, ma lasciando intatta l'architettura e il *modus operandi* dei centri decisionali, le riforme dell'EPG mirano proprio ad una riorganizzazione e ad una trasformazione di questi ultimi in strutture democratico-deliberative più o meno permanenti, in cui la partecipazione dei cittadini possa diventare regola, e non eccezione, quando si tratta di produrre decisioni di pubblico rilievo.

A detta degli autori, esperimenti di partecipazione che si conformino ai 3 principi fondamentali sopra menzionati e che presentino le proprietà appena descritte, possono condurre ad una qualificazione dell'azione pubblica dal punto di vista:

- dell'*efficacia*, in quanto comportano l'individuazione di alternative migliori rispetto a quelle che incorporino il solo punto di vista dei decisori pubblici;
- dell'*equità*, per l'inclusione di posizioni svantaggiate che, solitamente, hanno difficile accesso nei processi decisionali e per l'utilizzo di metodi deliberativi, i quali comportano tendenzialmente la scelta di proposte sulla cui bontà si riscontra l'accordo dei partecipanti;
- di *una più estesa e profonda partecipazione* dei cittadini, in quanto prospettano canali nuovi di coinvolgimento di questi ultimi che vanno oltre il voto, la "pressione" e, soprattutto, offrono la concreta possibilità per loro di esercitare poteri decisionali.

Lo step successivo alla presentazione, seppur sintetica, dei caratteri fondamentali dell'EPG è quello di ricercare al suo interno quegli elementi che possono far luce sui tre nodi che ho illustrato nel paragrafo precedente.

In particolare, in relazione al ruolo delle associazioni nei processi di partecipazione, è da sottolineare, in prima istanza, che uno dei punti di partenza per l'elaborazione dell'EPG è stata la ricca letteratura sulle associazioni secondarie, di cui il modello condivide il focus sull'importanza della "vita civica" e delle organizzazioni non lucrative per rinvigorire la democrazia, mirando ad esplorare, peraltro, le condizioni in cui la riorganizzazione delle istituzioni possa stimolare la partecipazione democratica nell'alveo della società civile, creando, in tal modo, un circolo virtuoso di reciproco rafforzamento tra istituzioni e associazioni (ivi: 15). Al di là di questo significativo presupposto, il contributo che viene riconosciuto alle associazioni dei cittadini riguarda, in generale, la loro capacità di incidere in maniera positiva nella risoluzione di pubblici problemi, supportando le istituzioni, contributo che per concretizzarsi necessita di una riconfigurazione degli assetti istituzionali che favorisca la partecipazione degli attori sociali nei processi amministrativi e di decision-making (Fung 2003b). È importante sottolineare che quello che si riscontra nell'EPG è, comunque, un approccio che mira alla partecipazione diretta dei *cittadini singoli* nei processi di decisione pubblica. Tuttavia l'elemento "inedito" rispetto alle tematizzazioni discusse nel paragrafo precedente, risiede nel riconoscimento simultaneo (e non problematico) del ruolo giocato dalle associazioni all'interno del modello stesso: secondo Fung (ivi: 528), infatti, l'EPG è spesso il prodotto di riforme promosse dalle associazioni che considerano la democrazia partecipativa come un mezzo per raggiungere obiettivi di pubblico rilievo quali, ad esempio, la sicurezza dei quartieri. Esse, inoltre, giocano un ruolo importante nella difesa degli esiti della partecipazione dalla tendenza degli attori pubblici di ripristinare le condizioni antecedenti alle riforme partecipative e, anche, nella mobilitazione dei cittadini verso le opportunità di partecipazione che l'EPG prospetta. Le esperienze descritte dal modello, infatti, mostrano proprio come le associazioni secondarie siano state un attore cruciale nella formazione e nel reclutamento dei cittadini, in vista del loro coinvolgimento nelle pratiche realizzate (come, ad esempio, nella riforma del Kerala) e considerando le stesse un soggetto di rilievo nel sostegno alle riforme partecipative, condividendo esse "responsabilità nelle

stesse in modi in cui i cittadini singoli non risultano in grado” (Fung e Wright 2003a: 68).

Se da un lato, quindi, non è in discussione nell’EPG la tensione all’inclusione dei cittadini comuni, dall’altro la questione della partecipazione delle associazioni non appare posta in termini contraddittori o problematici rispetto a ciò, tutt’altro: nel modello è dato rilievo al loro ruolo centrale per la realizzazione delle riforme partecipative, collocando lo stesso Fung (2003b: 533) i programmi che devolvono potere alle associazioni, quelli che invitano le associazioni a condividere responsabilità pubbliche e quelli che aprono i circuiti decisionali alla partecipazione diretta dei cittadini nel medesimo orizzonte teorico-concettuale, ovverosia quello di una concezione partecipativa della democrazia in cui l’accrescimento della qualità della vita democratica è connesso all’interazione e al mutuo rafforzamento delle istituzioni e delle associazioni secondarie.

Come già anticipato ad inizio del paragrafo, il modello proposto da Fung e Wright incorpora una prospettiva di analisi “pragmatica” dei fenomeni di partecipazione che, sotto diversi aspetti, prende le distanze da quelle concezioni normative della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa che connettono la “buona partecipazione” al soddisfacimento di determinati criteri metodologici e procedurali. Non che a questi ultimi non venga riconosciuto il debito rilievo, tuttavia la tensione è ad analizzare gli aspetti tangibili che le riforme partecipative descritte dal modello comportano, soprattutto in termini di risultato e di impatto¹⁸. Tale prospettiva è riscontrabile, in via preliminare, nel primo principio che è posto alla base del modello (il cosiddetto *orientamento pratico*, v. sopra) secondo il quale l’EPG, come si è esposto, riguarda esperimenti di partecipazione che hanno a che fare con la risoluzione di questioni concrete e che, pertanto, esula dal prospettare una partecipazione finalizzata ad affrontare questioni che i cittadini, plausibilmente, possono considerare poco rilevanti in quanto stanti su un piano che non li riguarda da vicino. L’elemento di novità che il modello in questione apporta è connesso a ciò che Fagotto (2009a) definisce un “uso strumentale della partecipazione deliberativa come *problem-solving tool*” in grado di produrre soluzioni efficaci, e in particolare, più efficaci delle sole risposte istituzionali a problemi come quelli menzionati sopra. A questa capacità gli autori collegano la valutazione positiva o negativa delle esperienze realizzate: “se esse non riescono a produrre questi effetti, allora non saranno progetti di riforma molto attraenti” (Fung e Wright 2003a: 25), nonché delle aspettative ottimistiche in merito. Invero, nelle quattro esperienze che costituiscono il modello, l’utilizzo del metodo deliberativo ha permesso di raggiungere obiettivi tutt’altro che scontati: la definizione di un bilancio comunale che prevedesse una destinazione più equa delle risorse a Porto Alegre, l’elaborazione di piani decentrati di sviluppo in Kerala, la riforma nelle scuole e nella sicurezza pubblica a Chicago e la formulazione di piani di salvaguardia dell’ecosistema negli Stati Uniti.

In relazione al terzo nodo, quello della presenza dei cittadini nelle fasi successive alla formulazione della decisione, nell’EPG è riscontrabile una tendenza verso un protagonismo “completo” dei cittadini in tutte le fasi che caratterizzano le riforme di partecipazione analizzate. Gli stessi autori (ivi:31) auspicano “una partecipazione che

¹⁸ Tale orientamento “pragmatico” si pone quale costante negli studi e nelle tematizzazioni di Fung (si veda, anche, Fung 2004). Uno studio recente condotto dall’autore e da Elena Fagotto (2006) ha inteso proprio focalizzare l’attenzione sull’impatto e sugli effetti diretti di alcune iniziative deliberative.

vada oltre il momento della decisione, verso una implementazione “popolare”, un monitoraggio di questa implementazione, ed una accurata verifica dei suoi effetti”; essi considerano che la partecipazione dei cittadini nell’arco di tutto il ciclo di policy possa ragionevolmente accrescere l’accountability dei pubblici poteri e la capacità di questi ultimi di migliorare le proprie risposte, interrogandosi, nel contempo, se i cittadini possano sostenere con sufficiente intensità un tale tipo di coinvolgimento che li renda effettivi “monitori” delle decisioni che essi producono. Tale protagonismo dei cittadini ricalca una delle tre proprietà distintive del modello, che gli autori denominano “devolution” (v. sopra), in virtù della quale vengono affidati rilevanti poteri decisionali e di azione a gruppi locali di cittadini. Tali gruppi, come ad esempio i consigli di quartiere a Chicago, gli esperti e gli stakeholder coinvolti nei programmi di salvaguardia degli ecosistemi negli Stati Uniti, non hanno funzione meramente consultiva ma sono soggetti che esercitano poteri sostanziali, sebbene, come si è visto, non operino come centri di decisione autonomi e discrezionali ma siano comunque coordinati e supervisionati da agenzie pubbliche (v. sopra).

Il riferimento obbligato a questo punto della trattazione è al contributo che il modello può offrire allo scioglimento dei tre nodi controversi degli approcci partecipativo e deliberativo che ho riscontrato a partire dalla analisi dei 73 casi di partecipazione realizzati in Italia. Un contributo, a mio avviso, tutt’altro che banale. Con riferimento alla partecipazione dei cittadini organizzati l’EPG, in sintesi, fermo restando l’intento del coinvolgimento del cittadino comune, prospetta un ruolo tutt’altro che secondario per le associazioni, deputate a creare e sostenere le condizioni per un efficace realizzazione delle riforme partecipative e ad interagire con cittadini ed istituzioni in vista di una maggiore qualificazione dell’azione pubblica. Il suddetto ruolo non si pone in contraddizione con gli obiettivi dell’EPG, risultandone, anzi, complementare. Se lo scioglimento del nodo non appare del tutto completo, data la persistenza di interrogativi circa questioni che riguardano, ad esempio, l’agire delle associazioni in circostanze in cui esse non incrociano le istituzioni o i criteri di accesso ai processi (v. Moro 2009), è tuttavia chiaro che il modello di Fung e Wright reca con sé diverse chiavi per districarlo almeno in parte. Analoghe considerazioni valgono per il nodo relativo al protagonismo dei cittadini: il modello non circoscrive la partecipazione di questi ultimi al momento decisionale, bensì ne prospetta un coinvolgimento pieno, sino alla fase del monitoraggio e della verifica dei risultati; al di là della questione, avanzata dagli stessi autori, circa la disponibilità dei partecipanti ad un coinvolgimento “prolungato” è chiaro che si tratta di un aspetto del modello che contribuisce ad una qualificazione più profonda del concetto e dell’atto della partecipazione dal punto di vista dei cittadini. La portata dell’EPG è visibile, infine, nella sua valenza pragmatica e strumentale, derivante da una concezione della partecipazione e della democrazia “sostanziale”, che colloca la deliberazione in un orizzonte concreto, orientato alla ricerca degli elementi effettivi che possano accrescere l’efficacia dell’azione pubblica. In questo senso è proprio l’impostazione del modello stesso a porsi come fattore “risolutivo” del nodo riguardante l’approccio normativo ed etico ai fenomeni di partecipazione.

Ma c’è di più. Il contributo dell’EPG, a mio avviso, è inscrivibile in una cornice più ampia che va oltre lo scioglimento dei nodi problematici considerati e che riguarda il dibattito su democrazia partecipativa e democrazia deliberativa nel suo insieme, dibattito nel quale si intrecciano, come si è visto, posizioni differenti e, spesso

divergenti, relative ai due approcci. Se in questa sede risulta pretenzioso e, forse, rischioso discorrere, a proposito dell'EPG, di un superamento della "disputa" tra chi sostiene l'inconciliabilità tra democrazia partecipativa e deliberativa e chi, invece, propende per un'armonizzazione tra le due, può non esserlo, dall'altro lato, riconoscere al modello di Fung e Wright il merito di aver fornito degli elementi funzionali ad una riduzione della complessità interna al dibattito stesso. L'impostazione "pragmatica" dell'EPG, così come emersa nell'analisi del terzo nodo, può costituire, invero, un fattore in grado di temperare il carattere problematico e, in ogni caso, incerto che caratterizza le tematizzazioni sulle relazioni tra i modelli partecipativo e deliberativo, spostando il centro dell'attenzione dagli aspetti teorici e "tecnici" a quelli "pratici", legati a cosa effettivamente accade nella realtà e prospettando, in tal modo, una visione in cui la stessa distinzione o conciliabilità dei due approcci non risulterebbe una variabile discriminante per l'analisi o l'interpretazione dei fenomeni di partecipazione dei cittadini. Il valore aggiunto delle concettualizzazioni di Fung e Wright risiede proprio nel loro approccio pratico al fenomeno partecipativo nel suo complesso: rafforzare e valorizzare la dimensione empirica può costituire, in tal senso, una chiave da non sottovalutare nell'elaborazione di approcci e tematizzazioni che presentino un minor grado di problematicità e che riescano a "leggere" in maniera più completa le diverse sfaccettature presenti nel terreno del coinvolgimento dei cittadini alla vita democratica.

6. Conclusioni

La riflessione sul modello di Fung e Wright ha evidenziato, pertanto, alcuni aspetti che possono essere utili nell'offrire una prospettiva più ampia e "lucida" da cui osservare e, poi, analizzare i fenomeni di partecipazione che, da oltre un decennio, vengono promossi e realizzati un po' dappertutto, non trattandosi, naturalmente, della *sola* prospettiva valida e possibile e considerando, inoltre, che i tre nodi problematici su cui ho posto l'attenzione non debbano essere considerati quali aspetti che, in qualche modo, svalutino il rilievo e la consistenza delle tematizzazioni sviluppate nel nostro Paese.

In sintesi, la riflessione oggetto del paper mette in luce due elementi: *un'opportunità e un rischio*. L'opportunità risiede in un riposizionamento del punto di osservazione e di analisi dei fenomeni partecipativi, che possa plausibilmente dar conto degli elementi (non soltanto di quelli emersi in questo studio) che si pongono in distonia rispetto a ciò che si registra "sul campo", accrescendo, in tal modo, la portata, il valore esplicativo e l'applicabilità dei modelli di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa. In questa operazione il modello di Fung e Wright può offrire input consistenti, essendo, peraltro, il nostro panorama di esperienze partecipative alquanto ricco di spunti significativi per l'analisi. Ne è un esempio la recente esperienza della gronda di Genova (Pomatto 2009a), citata nel campione, la quale ben si presta ad essere letta attraverso un'ottica che si focalizzi sul concreto apporto alla qualificazione dell'azione pubblica: il dibattito pubblico che ha fatto da impalcatura all'intera esperienza "ha permesso di entrare nel merito dei problemi relativi al progetto della Gronda di Ponente e di porre interrogativi a cui il soggetto proponente ha risposto in modo positivo correggendo in modo significativo l'impostazione originaria e riducendo fortemente l'impatto

dell'opera sull'ambiente e sugli abitanti¹⁹". Una deliberazione che, al di là degli "effetti benefici" in termini di empowerment di cittadini, associazioni e soggetti pubblici, ha avuto un impatto tangibile nella realtà.

Per concludere, il rischio che ravviso è di facile intuizione: esso consiste nel non cogliere questa opportunità.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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, 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).

Bieber, M. (2009), "A citizen conversation with... Archon Fung", intervista disponibile su <http://harvardcitizen.com/2009/10/15/citizen-conversation-witharchon-fung/>

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.

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.

¹⁹ Fonte: "Partecipazione urbanistica: dibattito pubblico sulla gronda di Ponente", Comune di Genova 2009.

- 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.
- 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.
- 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, 15 giugno 2009.
- Fazzi, L. e Scaglia, A.** (a cura di) (2001), *Il governo delle città nella trasformazione del welfare*, FrancoAngeli, 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.
- Fung, A.** (2001), "Deepening Democracy: Innovation in Empowered Participatory Governance" in *Politics and Society*, Vol. 29, No. 1.
- Fung, A. e Wright, E.O.** (2003a) (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso.
- Fung, A.** (2003b), “Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities”, in *Annual Review of Sociology*, Vol. 29: 515-39.

Fung, A. (2003c), "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences" in *Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, No. 3: 338-67.

Fung, A. (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University press.

Fung, A. e Fagotto, E. (2006a), "Empowered Participation in Minneapolis: The Neighborhood Revitalization Program" in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, No. 3: 638-55

Fung, A. e Fagotto, E. (2006b), *Embedded deliberation: entrepreneurs, organizations and public action*. Final report for the William and Flora Hewlett Foundation, report

Fung, A. (2006c), "Varieties of Participation in Complex Governance", paper

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

Gelli, F. e Morlino, L. (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.

Gelli, F. e Morlino, L. (2009) *Qualità della democrazia e innovazione locale*, Edizioni Sapere, Padova.

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.

Mazzuca, L. (2010), "Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: un confronto", in *Labsus Paper* (2010), Paper 16, www.labsus.org.

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.

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.

Papadopoulos, J. (2008), “Assessing the claims of 'post-parliamentary' governance: few certainties, much more open questions”. In: Jobert B., Kohler-Koch B. (eds.) *Changing Images of Civil Society*. Routledge, pp. 177-194, 2008.

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. (a cura di) (2007), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Gorizia, Università di Trieste e Istituto Internazionale di Sociologia di Gorizia.

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.

Pomatto, G. (2009a), “Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della gronda di Genova.”, working paper n. 12

Pomatto, G. (2009b), “Partecipazione urbanistica: dibattito pubblico sulla gronda di Ponente”, Comune di Genova, paper.

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

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.

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.