



**Partecipare e deliberare: approcci “multipli” alla  
cittadinanza democratica**

Materiali & Letture

**Gianni Saonara**



*forum* **2028**

**Ricerche 1 / luglio 2008**

## Invito alla lettura

	Testo	Autore	Editore o sito web
1	I cittadini come partner. Informazione, consultazione, partecipazione.	OECD	<a href="http://www.oecd.org">www.oecd.org</a>
2	Verso una nuova organizzazione territoriale. I raccordi passato presente.	Eugenio Turri	<a href="http://www.ptrc.it">www.ptrc.it</a>
3	Le nuove esperienze partecipative nelle democrazie moderne.	Bernard Gbipki	Stato e Mercato Il Mulino
4	Argomentazione ed esplorazione nelle decisioni pubbliche.	Marianella Sclavi	Rivista di Psicologia Analitica
5	Dimensione politica e dimensione cognitiva della deliberazione.	GiovanFrancesco Lanzara	Meltemi
6	Organizzazioni dei cittadini e ruolo delle istituzioni pubbliche.	Cittadinanzattiva Fondaca	<a href="http://www.fondaca.org">www.fondaca.org</a>
7	Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale.	Alberto Magnaghi	<a href="http://www.nuovomunicipio.org">www.nuovomunicipio.org</a>
8	Istituzionalizzare la sussidiarietà? La democrazia deliberativa in Lombardia	Alessandro Colombo e Roberta Cucca	<a href="http://www.aisre.it">www.aisre.it</a>
9	Promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali.	Consiglio regionale Toscana	<a href="http://www.regione.toscana.it">www.regione.toscana.it</a>
10	La democrazia deliberativa: nuovi orizzonti per la politica.	Rodolfo Lewanski	Aggiornamenti Sociali
11	Amministrare con i cittadini : per una analisi di 18 casi studio.	Luigi Bobbio	Rubbettino
12	Per una teoria e politica di sostenibilità urbana.	Roberto Camagni	<a href="http://www.polimi.it">www.polimi.it</a>
13	Obiettivi della democrazia partecipativa : oltre la "sofferenza" del nostro tempo.	Umberto Allegretti	<a href="http://www.astrid-online.it">www.astrid-online.it</a>
14	Pratiche e processi in una democrazia deliberativa: tavole di sintesi.	John Gastil	Reset
15	Le nuove frontiere della cittadinanza: la cittadinanza amministrativa.	Valentina Lepore	<a href="http://www.anci.it">www.anci.it</a>
16	Dinamiche partecipative ed Unione Europea.	Marta Picchi	Edicom Edizioni
17	Qualche appunto orientativo: il plurale necessario.	Gianni Saonara	<a href="http://www.tonioloricerca.it">www.tonioloricerca.it</a>
18	Esperienze territoriali di confronto e dialogo pluridisciplinare.	Re, Mo, Pd, To, Reggio Calabria	<a href="http://www.labsus.org">www.labsus.org</a> <a href="http://www.settimanesociali.it">www.settimanesociali.it</a>
19	Documento <i>allegato</i> : Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa	Raffaele Bifulco	<a href="http://www.astrid-online.it">www.astrid-online.it</a>
20	IX Conferenza Internazionale Democrazia Partecipativa - Reggio Emilia 2009	Oidp	<a href="http://www.oidp.net">www.oidp.net</a>



## 1. I cittadini come partner.



“Le amministrazioni rafforzano le proprie relazioni con i cittadini quando li informano, consultano e li coinvolgono attivamente. Per quali ragioni? I principali motivi, che si rafforzano vicendevolmente, sono i tre seguenti:

### ► **Migliorare la qualità delle politiche pubbliche.**

Il miglioramento delle relazioni fra amministrazione e cittadini, incita questi ultimi a dedicare tempo e sforzi alle questioni d’interesse pubblico. In questo modo, il loro contributo diventa una risorsa che sarà valorizzata e utilizzata in modo proficuo. L’informazione, la consultazione e la partecipazione attiva forniscono all’amministrazione una **migliore base per formulare le politiche pubbliche**, e gli consentono di diventare un’organizzazione apprendente. Contemporaneamente, tale approccio è il garante di una **più efficace attuazione**, in quanto i cittadini prendono dimestichezza con le politiche che hanno contribuito ad elaborare con la loro partecipazione.

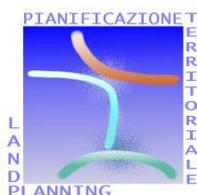
### ► **Aumentare la fiducia nell’amministrazione.**

L’informazione, la consultazione e la partecipazione attiva forniscono ai cittadini un’opportunità per acquisire familiarità con i progetti dell’amministrazione, per esprimere la propria opinione e per offrire un contributo all’elaborazione delle decisioni. Tale coinvolgimento favorisce l’accettazione delle scelte politiche che ne derivano. L’amministrazione dimostra di essere **aperta** e di conseguenza diventa più affidabile agli occhi del cittadino, detentore della sovranità in un regime democratico. Infondendo un senso di fiducia nei confronti dei poteri pubblici e migliorando la qualità delle politiche pubbliche, il rafforzamento delle relazioni amministrazione/cittadini accresce la **legittimità** del governo.

### ► **Cittadinanza attiva e qualità della democrazia.**

L’informazione, la consultazione e la partecipazione attiva aumentano la trasparenza dell’amministrazione e le conferiscono maggiori responsabilità. In tali condizioni, il rafforzamento delle relazioni fra amministrazione e cittadini, incoraggia la **cittadinanza attiva** e ne favorisce l’integrazione nella società. Alla stessa stregua, esso stimola l’impegno dei cittadini nei confronti della sfera pubblica, incitandoli per esempio a partecipare a dibattiti politici, a votare, a partecipare alla vita associativa, ecc. Tutto ciò contribuisce a consolidare la democrazia. Gli sforzi compiuti dalle amministrazioni per informare, consultare e coinvolgere i cittadini nella formulazione delle politiche non possono sostituire la democrazia rappresentativa e non sono destinati a sostituirla. In realtà, essi integrano e rafforzano la democrazia nella sua globalità”.

## 2. Verso una nuova organizzazione territoriale. Raccordi tra passato e presente.



- “I problemi del Piano Territoriale di Coordinamento Regionale del Veneto derivano, a mio avviso, dalla geografia e dalla storia della Regione: se consideriamo gli sviluppi degli ultimi cinquant’anni ci rendiamo subito conto di come la crescita del Veneto sia avvenuta come innesto (sovrapposizione o giustapposizione) del nuovo, del moderno e in qualche caso del post-moderno, su un tessuto territoriale delineatosi in età romano medievale e veneta, senza rimuovere in funzione del nuovo l’organizzazione territoriale ereditata (...) ora l’intero territorio si presenta privo di ogni linea progettuale, oltre che inefficiente, quanto piuttosto rassegna di offese, di dissacrazioni storiche: la chiesa romanica accanto al capannone, il paesaggio agrario dolcissimo dei colli con le ville venete straordinarie testimonianze del passato, offeso dai residences banali, da architetture che nulla hanno attinto dalle meravigliose scuole degli architetti e artisti veneti.
- Che cosa fare a questo punto? Non si può certo andare avanti nello stesso modo, cioè intendere lo sviluppo come densificazione delle strutture produttive e residenziali. Oggi occorre una diversa geografia, una nuova organizzazione territoriale. Si sente dire spesso “*Salviamo le città storiche del Veneto, patrimonio puro della sua bellezza passata, della sua originalità*”. Questo non è concepibile.
- Le città storiche sono sorte e hanno funzionato per secoli sulla base di rapporti locali. Oggi occorre un nuovo urbanesimo, in un mondo sempre più aperto. Occorre una geografia fondata sulle reti di città, dove le città nuove hanno poco a che vedere con le città storiche: città dei flussi, delle aperture, delle interrelazioni.
- Un esempio: Verona storica è chiusa dentro l’ansa dell’Adige, inamovibile gioiello urbano. Ma che cosa può dare alla post-modernità? Non a caso oggi c’è un’altra Verona, città nuova, aperta, con il suo centro di relazioni intermodali, l’aeroporto, le industrie, i servizi, le tecnocities, i centri commerciali, i Mall della postmodernità.
- Ecco così che il Veneto del futuro, se vuol salvare il suo passato, deve costruire una geografia fondata su simili modalità tra loro interconnesse, aperte all’esterno, a nuove dimensioni regionali (a cui il Veneto aspira massimamente), a nuova efficienza rispetto alle istanze che vengono dalla post-modernità: naturalmente oltre a Verona, anche Padova, Treviso e il Friuli possono costituire una rete solida legata a strutture efficienti che rappresentino un’alternativa all’urbanesimo tradizionale e ormai inservibile. E tuttavia una geografia non distaccata da quella del passato ma intimamente legata a questa da un sistema di bretelle e pettini che vadano dalle autostrade e dagli aeroporti e alle stazioni intermodali ai centri di vita intorno ai quali si coltivano le migliori tradizioni del Veneto, dove il Veneto ha i suoi irrinunciabili elementi identitari.
- Raccordi quindi tra passato e presente con il passato, che si diluisce nel presente, consentendo continui nuovi nutrimenti, che non può rianimarsi senza attingere ai valori del passato. Poi tutto il resto deriva da simili premesse, la tutela dei valori tradizionali, collinari, montani, agrari entro le aree che il piano indica attingendo alle analisi e ai valori indicati dai piani d’area”.

📖 Eugenio Turri, *Fondamenti del buon governo del territorio - Carta di Asiago*, 2004.



### 3. Le nuove esperienze partecipative nelle democrazie moderne.

- “Il Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo riconosce il principio della partecipazione attraverso la consultazione aperta ai cittadini e alle loro associazioni come uno dei pilastri fondamentali nel governo dell’Unione Europea. Inoltre le organizzazioni non governative hanno ottenuto un riconoscimento a livello sovranazionale come interlocutori informali riguardo alle consultazioni sulle decisioni politiche e nella partecipazione alla realizzazione di tali politiche. L’esperienza della Convenzione nella stesura della Carta dei diritti fondamentali e del Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo ha così fornito un esempio per un maggior coinvolgimento della «società civile» nel sistema dell’Unione Europea.
- Sulla stessa linea, nel luglio del 2001 il Consiglio d’Europa ha pubblicato la «Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale». Vi si afferma che la sfida cruciale per una partecipazione sostenuta alle politiche locali consiste nell’adattare i processi decisionali in modo da soddisfare le mutevoli aspettative dei cittadini. Riconoscendo ed esaminando i già numerosi esperimenti e le iniziative in corso in vari stati membri, il documento cita «quelle (forme di partecipazione) che si ispirano alla politica della presenza ed enfatizzano la necessità di assicurare il coinvolgimento dei cittadini che sono spesso assenti dal processo decisionale». Con ciò si fa riferimento ai parlamenti dei giovani, ai forum di quartiere e degli anziani, alle procedure di codecisione (*co-option procedures*), agli schemi di partnership e di sviluppo di comunità, oltre che a numerosi altri meccanismi.
- La raccomandazione identifica anche i siti web interattivi, le giurie di cittadini (*Citizens’ juries*) e le *Consensus conferences* come altre possibili forme di partecipazione diretta, che cercano di creare le condizioni per una democrazia più deliberativa (§ 41). La raccomandazione fornisce perfino un glossario con la definizione di procedure partecipative quali i forum e le giurie di cittadini, i *citizen panels*, i focus group, i sondaggi di opinione ecc. Coerentemente con questa ricerca di rinnovamento della governance democratica, vi sono crescenti casi di adozione dei cosiddetti processi deliberativi nelle decisioni politiche in quasi tutte le democrazie moderne, specialmente a livello locale.
- (...) In Italia, una ricerca commissionata nel 2001 dall’Ufficio Speciale per la Partecipazione dei Cittadini e dei Laboratori di Quartiere (USPEL) della Municipalità di Roma (Ecosfera e Uspel 2001; Commissione Urbanistica Partecipata e Comunicativa dell’Istituto Nazionale di Urbanistica 2002) rivela che le pratiche partecipative affondano le loro radici direttamente nella progettazione urbana, attraverso specifiche esperienze locali. Tali sono i vari forum che comportano la partecipazione dei cittadini, come i focus group, i laboratori di quartiere ed altri. Nel 1997 un decreto ministeriale ha lanciato i *Contratti di Quartiere*, nelle cui disposizioni si richiede esplicitamente che siano create strutture per la partecipazione dei cittadini alle azioni urbane, tendendo così a trasformare gli strumenti partecipativi in strutture permanenti e organiche dell’amministrazione ordinaria. Luigi Bobbio cita le conferenze dei servizi, gli accordi di programma, gli strumenti della programmazione negoziata, e i PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) come alcuni esempi dell’ampia gamma di strumenti inclusivi e consensuali che l’attuale legislazione italiana offre ai processi decisionali della pubblica amministrazione. Sebbene il nostro studio della letteratura sull’argomento non abbia rivelato l’esistenza di eventi quali le *Conférences de citoyens*, *Planning Cells* o *Nucleos de Intervencion Participativa*, anche l’Italia ha esperienze partecipative come ad esempio alcuni bilanci partecipativi.
- In termini numerici i suddetti processi decisionali partecipativi «continuano a essere più l’eccezione che la regola [poiché] la maggior parte delle decisioni a tutti i livelli di governo sono nelle mani di diverse combinazioni di politici, burocrati e esperti, con un possibile ruolo complementare per le consultazioni informali con gruppi di cittadini» ( J: Font, *Public participation and local governance*, ICPS Barcellona 2003). Essi tendono tuttavia ad essere utilizzati in modo crescente per aumentare la partecipazione pubblica”.



B. Gbipki, *Dalla democrazia partecipativa a quella deliberativa*, Stato e Mercato, n.73/2005.

#### 4. Le logiche dell'argomentazione e dell'esplorazione nelle decisioni pubbliche.

<i>Logica dell'argomentazione nelle decisioni pubbliche</i>	<i>Logica dell'esplorazione nelle decisioni pubbliche</i>
<p>Ogni attore presenta le proprie posizioni «pronte alla approvazione» ( Ego, potere...)</p> <p>Le posizioni sono discusse valutando per ognuna i pro e i contro. I pro gratificano, i contro sono vissuti come critiche anche alla persona, oltre che al merito</p> <p>Il leader è personalmente responsabile del successo del lavoro di gruppo. Stabilisce l'agenda dei lavori e formula l'ordine del giorno</p> <p>Premessa implicita: il gruppo «da solo» non riesce ad arrivare a buone soluzioni. Ha bisogno di una forte personalità.</p>	<p>Gli attori illustrano una quantità di idee di posizioni, di esperienze, rimandando a dopo il momento della discussione</p> <p>La discussione cerca di rivedere il problema alla luce di tutte queste idee, si procede con il metodo delle proposte positive cumulative (evitando le critiche)</p> <p>Il leader ha la funzione di convocatore e iniziatore del processo di indagine. Designa un <i>facilitatore</i> che aiuta i membri del gruppo a stabilire regole procedurali ad hoc e a mettere a fuoco gli obiettivi</p> <p>Premessa implicita: il gruppo è in grado di lavorare in modo polifonico e creativo. Deve essergli lasciata la responsabilità del successo dei propri lavori. Il facilitatore, quando si decide di chiudere, si assume il compito di confezionare una proposta che accoglie tutti gli interessi, nella misura del possibile. Presenta questo «pacchetto» al gruppo il quale ha il compito di migliorarlo in direzione del consenso più ampio possibile, con proposte positive.</p>
<p>Il leader vede se stesso come:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- una persona particolarmente dotata nell'indovinare i pensieri e i desideri altrui,</li> <li>- uno che sa «cosa è meglio» per gli interlocutori ( sa fare proposte al di sopra delle parti)</li> <li>- uno che sa attivare gerarchie formali e informali. Nessuno sa bene quanto lui come si implementano le decisioni.</li> </ul> <p>(= ideal-tipo della auto-referenzialità)</p>	<p>Il leader vede se stesso come:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il «garante del gioco dell'ascolto» fra tutti gli attori interessati al problema in questione.</li> <li>- si tiene discretamente in disparte per l'intero processo.</li> </ul>



M. Sclavi, *Ascolto attivo e seconda modernità. Sul discutere i pro e i contro e sulla gestione creativa dei conflitti*, Rivista di psicologia analitica, 71/2005.



## 5. Dimensione politica e dimensione cognitiva della deliberazione.

- “ La complessità cognitiva della deliberazione scaturisce dalla incompletezza e dalla asimmetria dell'informazione disponibile, dall'ambiguità delle situazioni a fronte della limitata capacità cognitiva degli attori, dall'incertezza e dall'ignoranza delle connessioni causa-effetto,dalle interdipendenze sistemiche. (...) La complessità cognitiva può essere ridotta mediante un'indagine congiunta che, con la costruzione di argomentazioni e lo scambio e la discussione dei diversi punti di vista, dia origine a nuove soluzioni ai problemi e a nuove forme d'azione collettiva, o anche semplicemente produca, in una prospettiva minimale, maggiore chiarezza sulla situazione.
- La dimensione politica e la dimensione cognitiva di un processo deliberativo sono però profondamente compenstrate. L'una alimenta l'altra. Se da un lato le ambiguità delle situazioni e la loro estensione temporale rendono sempre incerto il calcolo politico, dall'altro l'orientamento al potere e all'azione strategica può inibire una più profonda comprensione cognitiva delle situazioni e una più ampia ricerca progettuale di soluzioni collettive.
- Tuttavia come il raggiungimento di un qualsiasi accordo politico e l'elaborazione di una strategia richiedono necessariamente *anche* un lavoro cognitivo, così la costruzione di conoscenza condivisa non è un processo epistemico puro ma *anche* necessariamente una complessa interazione tra attori e gruppi portatori di visioni e interessi diversi, che intrattengono relazioni interpersonali e intergruppo entro specifiche strutture di potere de autorità, in presenza di risorse non uniformemente distribuite.
- In ogni collettività gruppi ed individui hanno visioni differenti delle esperienze e degli eventi passati, delle situazioni presenti e delle possibilità e prospettive future. Le differenze riflettono i loro diversi interessi, posizioni, potere e anche la loro diversa cultura. I processi deliberativi implicano la costruzione di percezioni, rappresentazioni e possibilmente azioni collettive a partire da differenze. Sono processi politici in quanto caratterizzati da negoziazioni, giochi di potere, competizione per risorse scarse o conflitti sulla distribuzione di costi e utilità. Ma sono anche processi cognitivi in cui l'osservazione, la raccolta e la selezione dei dati, la qualità e la quantità dell'informazione disponibile, la sperimentazione l'inferenza e la capacità di produrre argomentazioni razionali, basate su dati di fatto, giocano un ruolo cruciale.
- L'indagine e l'argomentazione, in politica, possono certo essere usate in modo strumentale e strategico per razionalizzare e giustificare decisioni che hanno solo una motivazione politica ( la competizione per il potere). Ma anche nelle arene più scopertamente politiche e più brutalmente competitive non tutte le razionalizzazioni funzionano (...)
- Ogni processo deliberativo di qualità dovrebbe essere caratterizzato da una qualche forma di apprendimento collettivo, che implica scoperte, invenzione di soluzioni, produzione di frames significati e giudizi collettivi.
- Non necessariamente l'apprendimento deve produrre coincidenza di preferenze o convergenza di posizioni : si può pensare a processi deliberativi il cui esito è la scoperta di differenze, o una più approfondita e diffusa consapevolezza delle specificità e della distanza tra punti di vista o interessi oppure un migliore apprezzamento del valore di certe proposte, e ciò può costituire una base di partenza per un lavoro cognitivo più produttivo e per costruire nuove modalità di cooperazione”.

 GiovanFrancesco Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*. E' uno dei testi del volume *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pelizzoni, Meltemi 2005.



## 6. Organizzazioni dei cittadini, partecipazione, ruolo delle istituzioni pubbliche.



### Dalla Carta Europea per la cittadinanza attiva ( 2006)

#### 2. Diritto di Partecipazione

Ogni individuo ha il diritto di partecipare attivamente, attraverso le Organizzazioni autonome di cittadini (OAC), alla vita pubblica.

Per vita pubblica si intendono le situazioni e i luoghi in cui vengono trattate questioni di interesse generale, compresi i campi di azione che competono alle istituzioni pubbliche.

Le OAC devono avere l'opportunità di partecipare direttamente all'intero processo di *policy making*; ciò significa che devono essere considerate uno degli attori principali nella determinazione dell'agenda pubblica, nell'attuazione delle politiche e nella valutazione di queste ultime. Esse devono inoltre contribuire alle decisioni fin dall'inizio nel processo decisionale, e non dopo che le decisioni sono già state prese.

#### 3. Ruolo delle istituzioni pubbliche

Le istituzioni pubbliche valorizzano e incoraggiano le attività delle OAC finalizzate alla tutela dei diritti, alla cura e alla valorizzazione dei beni comuni e/o dell'interesse generale.

Le istituzioni pubbliche dell'Unione europea, ovvero le istituzioni locali, nazionali e comunitarie, devono rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle attività delle OAC e sostenere queste ultime, in particolare istituendo strumenti, sistemi e processi atti a promuovere una partecipazione più allargata; a formulare politiche in modo chiaro e trasparente; a sostenere le e collaborare con, le iniziative autonome delle OAC e a lavorare in partnership con esse a progetti comuni.

Le istituzioni pubbliche devono sollecitare il punto di vista delle OAC, incoraggiando la loro partecipazione ai processi decisionali.

Le istituzioni pubbliche, infine, devono integrare nei loro standard di lavoro gli insegnamenti derivanti dalle buone pratiche.

#### 4. Responsabilità delle Organizzazioni autonome di cittadini

Le OAC hanno la responsabilità di contribuire a promuovere una maggiore coscienza europea tra i cittadini e ad incrementare la partecipazione popolare alla vita democratica dell'Unione.

Nel fare questo, esse devono rispettare i seguenti requisiti:

- a. Responsabilità nei confronti dei loro membri e sostenitori in generale.
- b. Trasparenza, soprattutto nelle questioni finanziarie e quando sono beneficiarie di fondi pubblici e/o contributi di cittadini.
- c. Indipendenza da altri attori (sindacati, partiti politici e istituzioni stesse) ai quali non devono sostituirsi.
- d. Garanzia di democraticità nella struttura e nelle procedure.

Le OAC devono promuovere gli interessi e le aspirazioni dei cittadini trasmettendoli ai *policy maker* locali, nazionali ed europei, con particolare attenzione alle istanze presentate da gruppi marginalizzati. Le OAC devono fornire ai cittadini opportunità concrete di lavorare insieme e partecipare alla costruzione dell'UE attraverso iniziative e progetti locali, nazionali ed europei.

Quando le OAC portano nuove questioni o problemi nell'agenda politica, devono proporre le misure adeguate ad affrontarli oltre che motivare le loro opinioni e richieste.



## 7. Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale.

- ❑ “La posta in gioco della partecipazione è rimettere il benessere e la felicità pubblica al centro delle politiche istituzionali locali. E' allora evidente l'importanza dei percorsi di maturazione culturale e pratica in questi anni dei processi partecipativi: da un insieme scollegato e episodico di consultazioni, bilanci partecipativi, sociali e di genere, arene deliberative, percorsi negoziali su singoli problemi su cui caso per caso si cercano soluzioni a conflitti, verso un percorso di progressiva costruzione di reti di reti volte a connettere, confrontare, creare osmosi fra le diverse esperienze fino al configurarsi, nelle esperienze amministrative più avanzate, della proposta della democrazia partecipativa come pratica ordinaria di governo in tutti i settori e a tutti i livelli dell'amministrazione locale che investe l'amministrazione locale in un cambiamento complessivo delle forme di decisione.
- ❑ I passaggi necessari per dare concretezza consistono in sintesi nell'individuare coerenze, relazioni di complementarità e di integrazione nei livelli decisionali che riguardano:
  - a) l'attivazione di strumenti di ascolto e di valorizzazione delle espressioni di cittadinanza attiva e dei saperi diffusi (expertises) di una società complessa postindustriale, che produce nelle sue molteplici componenti conflitto, ma anche progettualità molecolare, che si avvale di nuovi saperi produttivi, comunicativi, artistici, ambientali, relazionali ecc.; saperi che si vanno esplicitando in processi cognitivi innovativi, nell'avanzare di stili di vita attenti alla cura del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, nella costruzione di reti comunicative comunitarie; nella crescita di forme di intrapresa a valenza etica, dove le figure di abitante e di produttore si riuniscono nell'autogoverno dei fini e dei mezzi della produzione. Ascoltare e contaminare le politiche pubbliche con le mille forme di saperi della cittadinanza attiva operanti nel territorio significa per le amministrazioni locali accettare altri orizzonti strategici e priorità nelle agende politiche; orizzonti e agende che si definiscono a partire dall'attivazione di strumenti di democrazia partecipativa in grado di affrontare le elaborazioni delle scelte fondamentali per la vita delle comunità locali e per la loro gestione; a questo fine è necessario che i processi partecipativi siano strutturati, continuativi, intersettoriali, inclusivi, tecnicamente e finanziariamente attrezzati;
  - b) la riformulazione dei ruoli e di modi di operare delle assemblee elettive, degli organi di decisione e della struttura amministrativa degli enti locali, al fine di rendere politicamente e tecnicamente operative le scelte che scaturiscono dai percorsi partecipativi;
  - c) l'estensione dei tavoli di programmazione negoziale, attualmente riferiti a pratiche consociative fra pochi attori forti, alla complessità delle rappresentanze di interessi presenti nella società contemporanea, con particolare riferimento a politiche inclusive delle rappresentanze degli attori deboli e sottorappresentati, sia nella società urbana che rurale;
  - d) l'attivazione di strumenti di ascolto delle comunità locali che si formano nella mobilitazione autonoma e conflittuale sui temi delle grandi opere, proponendo agenzie terze a livello regionale (del tipo del francese Débat public) che conducano il percorso partecipativo strutturandolo dall'inizio della proposizione del problema, alla discussione sull'utilità sociale della grande opera, alla messa a confronto e alla valutazione di alternative progettuali, alle scelte condivise delle soluzioni; solo in questo modo è possibile rendere pubblici gli interessi in gioco, ridefinire le opzioni e i settori strategici dello sviluppo, armonizzando benessere locale e interesse generale.
- ❑ L'integrazione nei sistemi decisionali pubblici di questi requisiti del processo partecipativo è destinata a determinare un cambiamento generale della forma della politica: non si partecipa solo per indicare ad altri (ceto politico, imprenditori, ecc) cosa dovrebbero fare (elezioni, referendum, arene deliberative, ecc), ma si partecipa per contribuire a produrre direttamente il proprio ambiente di vita e di relazione, creando nuovi intrecci fra attività individuali e finalità sociali della produzione e del consumo, estendendo i valori d'uso, i beni comuni non negoziabili, le attività fuori mercato con molteplici forme di scambio”.

📖 Alberto Magnaghi, *Verso il federalismo municipale solidale*, “Europa plurale” 1/2007.

## 8. Istituzionalizzare la sussidiarietà? I tavoli tematici nella Regione Lombardia - Patto per lo sviluppo - VII Legislatura.

<p><b>Agricoltura</b>            Comitato Istituzionale Valtellina            Comitato per la Montagna            Commissioni Provinciali per le Bellezze Naturali            Tavolo Istituzionale per le Politiche Agricole Regionali            Tavolo Tecnico per L'Agricoltura.</p>	<p><b>Attività economiche e produttive</b>            Comitato Istituzionale Valtellina            Comitato regionale per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti            Comitato tecnico Legge Regionale 13/2000            Commissione regionale consultiva per il settore fieristico            Commissione Tecnica Regionale Malpensa            Consulta carburanti            Consulta regionale per il Piano d'Area Malpensa            Consulta regionale per lo sviluppo della cooperazione            Intesa per il contenimento dei prezzi dei beni e servizi            Osservatorio regionale del Commercio            Sviluppo Sistema fieristico Lombardo Tavolo di Partenariato con le Camere di Commercio.</p>	<p><b>Istruzione, formazione, lavoro e pari opportunità</b>            Centro Risorse Donne            Comitato di sorveglianza del Programma Operativo Regionale, obiettivo 3 FSE, 2000-2006            Comitato Istituzionale Di Coordinamento            Comitato Istituzionale Valtellina            Commissione Regionale per le politiche del lavoro            Tavolo di Confronto con il Sistema Universitario Lombardo.</p>
<p><b>Ambiente e territorio</b>            COMIPAR - Comitato Misto Paritetico per le servitù militari            Comitato consultivo per le piste sciabili            Comitato Istituzionale Valtellina            Commissione Interprovinciale in materia di energia ex-legge 1/2000.            Commissione Tecnica Parco di Monza            Commissione Tecnica Regionale Malpensa            Commissioni Provinciali per le Bellezze Naturali            Consulta regionale per il Piano d'Area Malpensa            Tavolo Auto            Tavolo Banda larga            Tavolo di confronto con le Province per lo sviluppo di un Sistema Informativo Territoriale integrato            Tavolo Idrogeno            Tavolo Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP)            Tavolo tematico zona critica milanese per l'inquinamento.</p>	<p><b>Attività istituzionali</b>            Commissione Regionale per i Beni e le Attività Culturali            Commissione Tecnica Parco di Monza            Commissione Tecnica Regionale Malpensa            Consulta regionale per il Piano d'Area Malpensa            Tavolo Banda larga            Tavolo di confronto con Organizzazioni Sindacali di categoria per le politiche sociali            Tavolo di Confronto con Sindacati Pensionati per le politiche sociali            Tavolo Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali            Tavolo di Confronto con il Sistema Universitario Lombardo            Tavolo Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP).</p>	<p><b>Sanità</b>            Tavolo di confronto con ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) per le politiche sociali            Tavolo di confronto con Organizzazioni Sindacali di categoria per le politiche sociali            Tavolo di Confronto con Sindacati Pensionati per le politiche sociali            Tavolo di Confronto con UPL (Unione Province Lombarde) per le politiche sociali            Tavolo OO .SS. dei Professionisti convenzionati Medici Medicina Generale            Tavolo Sindacale sulle politiche Sanitarie.</p>
<p><b>Trasporti</b>            Comitato Istituzionale Valtellina;            Commissione Tecnica Regionale Malpensa; Consulta della Mobilità e dei Trasporti; Consulta regionale per il Piano d'Area Malpensa Incontri con i Comitati Pendolari Tavolo Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali (PTCP) Tavolo tematico zona milanese.</p>	<p><b>Cultura, turismo e sport</b>            Comitato consultivo per le piste sciabili            Commissione Regionale per i Beni e le Attività Culturali            Commissione Tecnica Parco di Monza            Commissioni Provinciali per le Bellezze Naturali.</p>	<p><b>Famiglia e interventi sociali</b>            Consulta regionale delle Associazioni Familiari            Tavolo di confronto con ANCI per le politiche sociali ; Tavolo di confronto con Organizzazioni Sindacali di categoria per le politiche sociali ;            Tavolo di Confronto con Sindacati Pensionati per le politiche sociali            Tavolo di Confronto con UPL per le politiche sociali ; Tavolo permanente del Terzo Settore.</p>

## 9. Norme sulla promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali.



Approvata dopo un complesso ed interessante cammino di consultazione pubblica, la Legge Regionale 27 dicembre 2007 n.69 è costituita da 8 capi e 30 articoli.

L'articolo 1 ( Principi) indica in dettaglio il raccordo con il nuovo statuto regionale ( approvato in seguito alle modifiche costituzionali del triennio 1999 -2001) ed esplicita anche i seguenti obiettivi della legge:

- a)** contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- b)** promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- c)** rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
- d)** creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società;
- e)** contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico;
- f)** contribuire alla parità di genere;
- g)** favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- h)** sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale;
- i)** valorizzare i saperi, le competenze e l'impegno diffusi nella società;
- j)** promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli;
- k)** valorizzare le esperienze partecipative in atto.

L'articolo 2 chiarisce che i titolari del diritto di partecipazione sono *tutti* coloro che possono essere interessati al futuro del territorio regionale o locale.

Gli articoli 3 -11 delineano il profilo dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, gli strumenti messi a disposizione per la sua attività, le modalità di dibattito pubblico sui grandi interventi.

Gli articoli 13 -17 indicano gli impegni della Giunta Regionale a supporto dei processi partecipativi, impegni che potranno trovare ulteriore sostegno con i protocolli d'intesa con gli enti locali ( articolo 18).

Gli articoli finali del provvedimento sono dedicati a coerente coordinamento e modifiche di leggi regionali vigenti. L'articolo 30 indica 1.000.000 di euro la dotazione finanziaria per il provvedimento ( anni 2008 e 2009).

Nell'ottobre 2008 il Consiglio Regionale ha nominato il prof. Rodolfo Lewanski alla guida dell'Autorità regionale per la partecipazione.

 [www.regione.toscana.it/diritti/partecipazione/index](http://www.regione.toscana.it/diritti/partecipazione/index)

## 10. La democrazia deliberativa: nuovi orizzonti per la politica.

La scala della partecipazione		
Azione	Obiettivo	La promessa dei decisori
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiano una migliore comprensione di una questione/ decisione	Vi teniamo informati
Consultare	Ottenere commenti e informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	Vi ascoltiamo
Coinvolgere	Operare <b>insieme</b> ai cittadini, le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	Le vostre opinioni sono prese in considerazione
Cooperare	Identificare e scegliere <b>insieme</b> ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegnamo a tenerle in considerazione
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini ( <i>empowerment</i> )	Metteremo in atto le vostre decisioni

**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. Va messo peraltro bene in evidenza come questi processi non avvengano spontaneamente: perché abbiano una qualche possibilità di instaurarsi e svilupparsi devono essere strutturati in modo da favorire interazioni improntate al **rispetto della diversità di opinioni**. La struttura e le regole - esse stesse condivise - mirano ad assicurare che le relazioni tra i partecipanti siano basate sulla simmetria e la reciprocità: tutti devono avere le stesse opportunità di esprimere le proprie opinioni e di essere attivamente ascoltati.

La comunicazione, da parte sua, non è intesa nel senso di mera trasmissione di significati e contenuti fra emittente e ricevente, ma come costruzione di significati (sociali) e di relazioni. Ognuno dei partecipanti deve poter dare il proprio contributo di conoscenze attraverso le **modalità comunicative** che sono proprie della sua specifica cultura o subcultura. Lo scambio dialogico in condizioni «protette» (che evitano possibili prevaricazioni) incentiva i partecipanti a impiegare argomenti che fanno riferimento al bene comune piuttosto che a interessi egoistici e, auspicabilmente, a riuscire a vedere le questioni attraverso gli occhi degli altri.

Chi prende parte a procedimenti di questo tipo è chiamato a compiere un'attenta analisi di problemi collettivi, a fare scelte difficili fra opzioni, soppesandone pro e contro, accettandone quindi le conseguenze. Il termine «deliberazione», quindi, non implica necessariamente l'assunzione di decisioni (come nell'uso corrente), ma certamente il **«soppesare»** (dal latino *libra*, bilancia) i **vari aspetti di una questione di interesse collettivo**. Sotto questo profilo la deliberazione mira a responsabilizzare i cittadini e costituisce un antidoto agli atteggiamenti di critica a priori, al qualunquismo e all'antipolitica.



## 11. Amministrare con i cittadini : per una analisi di 18 casi studio.

**Tabella 1 I diciotto casi.**

1.	<i>Ivrea. Il progetto Ivrea partecipata a San Giovanni</i>
2	<i>Vercelli. Giuria dei cittadini sull'inquinamento</i>
3	<i>Rozzano. Contratto di quartiere II</i>
4	<i>Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo</i>
5	<i>Venezia. CAmBieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita</i>
6	<i>Modena. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite</i>
7	<i>Bologna. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga</i>
8	<i>Imola. Il Piano per la salute</i>
9	<i>Regione Toscana. Partecipazione per una legge sulla partecipazione</i>
10	<i>San Gimignano. Il progetto Sangimignano</i>
11	<i>Terni. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche</i>
12	<i>Regione Lazio. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica</i>
13	<i>Roma. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio</i>
14	<i>Latina. Due contratti di quartiere: Nicolosi -Villaggio Trieste e Latina Scalo</i>
15	<i>Napoli. Grandi infrastrutture e riqualificazione urbana: il caso di San Giovanni a Teduccio</i>
16	<i>Regione Puglia. Accorda le tue idee</i>
17	<i>Regione Sardegna. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale</i>
18	<i>Cagliari. Contratto di quartiere a Borgo Sant'Elia</i>

Amministrare con i cittadini si può. Le pratiche partecipative non sono mai state del tutto estranee alle amministrazioni pubbliche italiane (si pensi alle vicende dei comitati di quartiere degli anni '70 o, nello stesso periodo, alla nascita degli organi collegiali nelle scuole), ma nell'ultimo decennio sono riaffiorate sotto nuove forme, spesso importate dal nord Europa o, più di recente, dall'America Latina.

L'Unione europea ha dato il suo contributo dal momento che numerosi programmi comunitari richiedono espressamente qualche modalità di coinvolgimento dei cittadini nella progettazione e nell'attuazione degli interventi. Ma non si tratta soltanto di un fenomeno di imitazione.

Se ci si rivolge alle esperienze internazionali per sperimentare nuovi approcci, le ragioni di queste aperture sono tutte autoctone. Le amministrazioni italiane danno vita a processi partecipativi perché si rendono conto che le istituzioni della democrazia rappresentativa sono spesso insufficienti; perché si trovano di fronte a una società civile reattiva che insorge quando si profilano scelte pubbliche che vengono percepite come minacciose; perché capiscono che il rattrappimento dei partiti politici ha aperto un vuoto che va colmato; perché hanno spesso a che fare con politiche pubbliche che possono essere concretamente realizzate solo se si verifica un contributo attivo da parte dei cittadini-destinatari.

Può capitare che l'invocazione della partecipazione rimanga su un piano retorico. E' fin troppo facile, per gli amministratori pubblici, affermare che le loro scelte sono state compiute con la più ampia partecipazione dei cittadini, quando in realtà si sono limitati ad aprire un forum su un sito web, ad ascoltare le rimostranze di alcuni comitati o a convocare qualche riunione. Ma bisogna anche dire che negli ultimi 10-15 anni si sono moltiplicate esperienze serie e meditate in cui il coinvolgimento dei cittadini non è puramente rituale. Esse riguardano ormai ambiti tematici molto diversi e si avvalgono di metodi di svariata natura.

 *Amministrare con i cittadini : viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, a cura di Luigi Bobbio, Rubbettino 2007.

## 12. Per una teoria e politica di sostenibilità urbana.

LOGICA SPAZIALE ⇒ LOGICA COGNITIVA ↓	APPROCCIO TERRITORIALE	APPROCCIO RETICOLARE
APPROCCIO FUNZIONALE (sostantivo)	<u>LA CITTA' COME CLUSTER</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• diversificazione e specializzazione delle attività</li> <li>• concentrazione di esternalità</li> <li>• densità di contatti di prossimità</li> <li>• riduzione di costi di transazione</li> </ul>	<u>LA CITTA' COME INTERCONNESSIONE</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la città come nodo in reti multiple e interagenti di trasporto, comunicazione e relazioni economiche</li> <li>• la città come interconnessione fra luogo e nodo</li> </ul>
APPROCCIO SIMBOLICO (procedurale)	<u>LA CITTA' COME MILIEU</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• operatore di riduzione di incertezza:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• trascodifica di informazioni</li> <li>• coordinamento ex-ante di agenti economici (azione collettiva)</li> <li>• substrato per apprendimento collettivo</li> </ul> </li> </ul>	<u>LA CITTA' COME SIMBOLO</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la città come superamento di tempo e spazio</li> <li>• la città come simbolo di controllo territoriale</li> <li>• la città come produttore di simboli, codici e linguaggi</li> </ul>

### Agire sul circuito virtuoso:



ciascun elemento è obiettivo in sé  
è preconditione per gli altri  
è strumentale agli altri

- "civic creativity: imaginative problem-solving applied to public-good objectives" (C. Landry)
- rispetto e cura dell'ambiente, naturale e costruito
- solidarietà e senso di comunità

### 13. Gli obiettivi della democrazia partecipativa.

- E' la democrazia, o meglio la democratizzazione, il territorio in cui si muove la novità della pratica partecipativa. Tuttavia, guardandola da vicino, si coglie la forte complessità interna degli scopi che poi le singole esperienze assumono di volta in volta a propri obiettivi specifici.
- In concreto, esse si ispirano a obiettivi e funzioni o (come si dice con linguaggio socio-filosofico) *ideali normativi* diversi. La letteratura francese, forse la più affinata in argomento (almeno in Europa), lo ha chiarito, elencando, accanto a quello complessivo della crescita della democrazia, le finalità dello sviluppo dei diritti di cittadinanza (*empowerment*), della rilegittimazione del sistema politico, gli obiettivi semplicemente amministrativi e gestionali che puntano sull'aumento d'efficacia dell'azione pubblica (detti qualche volta, più o meno bene, di modernizzazione), gli scopi di giustizia sociale mediante azioni redistributive, la ricerca della sostenibilità ambientale. Ma altri ancora se ne possono aggiungere: si pensi ad esempio alla complessità di obiettivi e di interessi propri dell'atto bilancio e di altri quali i piani urbanistici e gli interventi ambientali, e all'incertezza che pervade, oggi, le *soluzioni techno-scientifiche*, con la conseguente pari incertezza che comportano per una serie crescente di decisioni amministrative (tipiche proprio quelle del settore ambientale, ma non solo quelle).
- Tutti questi scopi si possono articolare più specificamente col rilevare, ad esempio, che quelli di natura prettamente politica consistono nella ricerca di *arricchimento della democrazia rappresentativa*, nel senso di correzione, di complementarità, di integrazione - ma anche, come si vedrà, con il possibile cambiamento del suo senso -, e insieme nello *sviluppo della capacità dei cittadini* ("capacitazione" nel senso di Amartya Sen), e dell'*inclusione* di fasce di cittadini prima esclusi.
- Gli obiettivi economico-amministrativi, a loro volta, cercano un rimedio ai trend di inefficienza e inefficacia che affliggono molte amministrazioni sotto la pletora delle burocrazie, la loro tendenza all'inerzia, la complicazione puramente interistituzionale dei procedimenti, la paralisi determinata dalla disinformazione, dal mancato consenso e dall'opposizione dei cittadini. E' un terreno dove la teorica della partecipazione si incrocia e si somma a quella del New Public Management in una sovrapposizione che, data la diversità filosofica delle due ispirazioni, non manca di porre problemi.
- Quanto alle finalità redistributive, qualcuno tenderebbe ad escluderle, ma in realtà sono vivacemente presenti, anzi essenziali, nelle esperienze più sistematiche come quelle brasiliane; d'altronde gli stessi sviluppi della democrazia rappresentativa nella seconda parte dell'Ottocento e nel Novecento non vedono nella democrazia economica e sostanziale un carattere della democrazia compiuta? Ideali profondi, anche se non risultano esplicitati come tali. (...)
- Se i vari fini sono comunque compresi in essa) sono quelli di natura *antropologica* - ritorna l'obiettivo della capacitazione - da interpretare, ad esempio, come il controllo che le forme partecipative possono contribuire a svolgere sulla drammatica "liquidità" della società "globale" moderna, arginandone e correggendone l'impatto, e la riconquista di umanità che consente di diminuire la deriva verso il post-umano (...).
- Insomma, è la "sofferenza" caratteristica del nostro tempo che la democrazia partecipativa può aiutare a fronteggiare; e certo questo di far fronte alla sofferenza è uno dei grandi scopi che non può non proporsi alla politica e al diritto della nostra epoca. Quanto alle implicazioni della complessità e dell'incertezza tecnico-scientifica, la richiesta di mediazione ampia contenuta nella prima e la problematica risolubilità della seconda, entrambe si avvantaggiano della partecipazione che, oltre ad aprire, garantisce certe condizioni, maggiori possibilità di alternative esperte, consente di fruire di quei "*saperi quotidiani*" (detti anche locali, o posizionati; in francese, *savoir d'usage*) che solo i cittadini, in relazione alla loro abituale presenza nei luoghi a cui i procedimenti si riferiscono, possiedono, e che integrano con una funzione loro propria i "saperi esperti".

 U. Allegretti, *Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa"*, Università di Firenze 2/4 aprile 2009.

#### 14. Pratiche e processi in una democrazia deliberativa: tavole di sintesi.

<b>1974</b> Giurie di cittadini (USA)	<b>1985</b> Consensus conference ( Danimarca)
<b>1978</b> Televoto (USA)	<b>1989</b> Bilancio partecipativo ( Brasile)
<b>1978</b> Cellule di pianificazione ( Germania)	<b>1994</b> Sondaggio deliberativo (GB)
<b>1981</b> National Issues Forum (USA)	<b>1998</b> Town meeting ( USA)

<b>Processo Analitico ( deliberativo)</b>	
Creare una solida base informativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Public journalism</i> per aiutare l'opinione pubblica a individuare e comprendere le nuove sfide.</li> <li>▪ Infrastrutture pubbliche per la ricerca.</li> <li>▪ Forte memoria pubblica e istituzionale.</li> </ul>
Dare la priorità ai valori chiave in gioco.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Discussioni pubbliche con ampia partecipazione.</li> <li>▪ Comunità artistica attivamente impegnata sulle questioni d'attualità.</li> </ul>
Individuare un'ampia gamma di soluzioni.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Think tank</i> innovativi di politica pubblica.</li> <li>▪ Molteplicità di influenti associazioni politiche che rappresentano posizioni eterogenee.</li> </ul>
Soppesare pro, contro e <i>trade - off</i> tra diverse soluzioni.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Processi elettorali deliberativi.</li> <li>▪ Deliberazione rappresentativa e influente dei cittadini sulle iniziative politiche.</li> <li>▪ Rigorosa deliberazione governativa (potere legislativo, esecutivo, giudiziario e giurie).</li> </ul>
Prendere la miglior decisione possibile.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rappresentanti eletti convinti dell'opportunità politica di attuare iniziative pubbliche sensate.</li> <li>▪ Opinione pubblica impegnata nella fase di esecuzione.</li> </ul>
<b>Processo Sociale ( democratico)</b>	
Distribuire in modo adeguato le opportunità di espressione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Libertà di parola e associazione garantita dalla Costituzione.</li> <li>▪ Forum tematici con sponsor pubblici.</li> <li>▪ Estesi legami sociali che facilitano il confronto.</li> </ul>
Assicurare la comprensione reciproca.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistema di pubblica istruzione di elevata qualità per sviluppare abilità linguistiche e comunicative.</li> </ul>
Tenere conto di idee ed esperienze diverse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opportunità di educazione alla cittadinanza attiva per gli adulti.</li> <li>▪ Legami sociali e politici che colmano le profonde differenze socio-economiche.</li> </ul>
Rispettare gli altri partecipanti.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rivalutazione di arte, teatro e letteratura.</li> <li>▪ Valorizzazione della diversità culturale.</li> <li>▪ Rafforzamento della fiducia verso il prossimo e i concittadini.</li> <li>▪ Rispetto verso le legittime istituzioni pubbliche e relative autorità.</li> </ul>

“Compiendo un passo in avanti, la sfida che dobbiamo fronteggiare sta nel comprendere quale delle pratiche odierne esprima meglio di tutte l'ideale democratico deliberativo, e poi rafforzarla(e). Se una data comunità vanta già una tradizione di forum tematici, tali procedure andrebbero valorizzate e poste in maggior rilievo. Occorre altresì tentare di riscoprire e consolidare le pratiche deliberative che sono state accantonate o trascurate(...) Lavorando contemporaneamente su tutti questi fronti, si potrà ambire non soltanto a raggiungere momenti deliberativi, ma a *istituire* una nuova tradizione di istituzioni e pratiche deliberative”.

📖 J. Gastil, *Spirito e prassi della deliberazione*, Reset - numero 112 - aprile 2009.



## 15. Le nuove frontiere della cittadinanza: la cittadinanza amministrativa.



- “La cittadinanza amministrativa, è fondata sul concetto di residenza piuttosto che sulla mera appartenenza ad un ente; in tal senso il *denizen*, ossia l’abitante, prende il posto del *citizen*. Tale forma di cittadinanza, definita amministrativa per indicare che attiene specificamente al rapporto con l’amministrazione, è composta da una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, di cui possono essere titolari tutti coloro, sia cittadini italiani, sia cittadini di Stati comunitari e di stati extra-comunitari, che entrano in contatto con una comunità retta da un’amministrazione locale; l’unico requisito per godere dei diritti connessi alla cittadinanza amministrativa locale consiste nell’essere parte attiva della comunità di riferimento, ossia nel partecipare in maniera attiva alla vita economica politica e sociale della Città in cui si risiede.
- In questo senso, la cittadinanza amministrativa è più ampia della cittadinanza politica in quanto riguarda un numero maggiore di soggetti dato che ne possono essere titolari tutti coloro che collaborano con l’amministrazione e che autonomamente decidono di assumersi, insieme con l’amministrazione, la responsabilità per la cura dei beni comuni.
- Proprio la manutenzione dei beni comuni è una sfida difficile, perché si tratta di beni facilmente esposti al degrado ed alla distruzione; per questo motivo, le amministrazioni cittadine locali non possono affrontare da sole questo compito, ma necessitano dell’intervento attivo e propulsivo dei cittadini. Per poter affrontare tale sfida, le istituzioni devono poter contare su una solida “dimensione civica”, intesa come *civicness*, che si esprime non solo nel momento dell’adozione delle decisioni attraverso la partecipazione politica, ma soprattutto nella vita quotidiana.
- La cittadinanza amministrativa, che trova il proprio referente territoriale nelle comunità metropolitane locali, si configura, pertanto, come una cittadinanza in cui i cittadini non sono più solamente i destinatari diretti dell’attività amministrativa, ma ne sono pienamente parte sia come fruitori dei servizi sia come operatori attivi.
- Il fondamento della cittadinanza amministrativa, come cittadinanza locale e attiva, può essere ravvisato indubbiamente nel principio di sussidiarietà, dal momento che è “solo grazie a questo nuovo principio che ai cittadini viene riconosciuto il diritto di uscire, per propria scelta e non su richiesta dell’amministrazione, dal ruolo di amministrato per assumere quello di cittadino attivo.
- Se, infatti, come ora fa la Costituzione si prevede che i soggetti pubblici debbano favorire le autonome iniziative dei cittadini nell’interesse generale, questo significa che quei cittadini, nel momento in cui si attivano, non sono semplici amministrati bensì si pongono sullo stesso piano di quelle istituzioni pubbliche cui offrono spontaneamente la propria collaborazione per risolvere problemi che riguardano la comunità. La sussidiarietà in sostanza porta ad un superamento del monopolio dell’amministrazione sulla tutela dell’interesse pubblico ed è appunto questo che consente ai cittadini di dar vita autonomamente a forme di amministrazione condivisa.
- Ma quello che fanno i cittadini attivi è molto più che realizzare un nuovo modello di amministrazione prendendosi cura dei beni comuni. Quello che veramente fanno i cittadini attivi quando attuano il principio di sussidiarietà è riempire di nuovi significati il concetto di sovranità popolare e di partecipazione alla vita pubblica, mostrando nuovi modi di essere cittadini”.

Valentina Lepore ( ricerca, maggio 2009)



## 16. Dinamiche partecipative ed Unione Europea



- “La necessità di una maggiore legittimazione democratica del sistema UE si è resa sempre più evidente soprattutto per due ordini di motivi: per un verso, l’aumento delle competenze dell’Unione e la progressiva riduzione dell’unanimità nelle decisioni; per un altro, è sempre più intenso il sentimento di sfiducia della società civile degli Stati membri nei confronti delle istituzioni europee, a causa della loro distanza e della mancanza di risposte alle aspettative rispetto alla domanda politica avanzata.
- La legittimazione negoziale e quella tecnocratico -funzionale (e corporativa) hanno incominciato a mostrare i propri limiti evidenziando la necessità del controllo democratico oltre che di una maggiore responsabilizzazione.
- Mentre in una fase iniziale il sistema comunitario europeo interagiva in via esclusiva con gli esponenti degli interessi economici poiché la propria attività era circoscritta alle relative tematiche, l’attività dell’UE è oramai (e sempre più) rivolta a molteplici settori che esulano da quello propriamente economico, basta pensare al campo della giustizia, dei diritti umani, della sicurezza, ecc.: di conseguenza, nell’ambito del *policy-making process*, occorre acquisire informazioni che consentano di tener conto degli interessi degli *stakeholders*, allo scopo di garantire il successo della scelta decisionale.
- L’Organismo internazionale all’interno del quale le organizzazioni non governative sono state riconosciute per la prima volta vedendosi attribuite funzioni consultive è l’ONU; il ritardo a livello europeo può avere molteplici spiegazioni: innanzitutto, dal 1979, il Parlamento è eletto a suffragio universale diretto. Inoltre, per un verso, le originarie organizzazioni sopranazionali europee hanno individuato nei gruppi di interesse economici i soggetti con i quali interloquire mentre, per un altro, la maggior parte delle organizzazioni non governative hanno criticato il procedimento di integrazione europea paventandone la struttura verticistica, poiché funzionale alla logica capitalistica.
- Le istituzioni comunitarie, in diversa misura, si sono gradualmente 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, attraverso i suoi componenti, le commissioni e i gruppi politici, l’organo al quale vengono rivolte le richieste in via preferenziale. Il Consiglio, a dispetto dell’iniziale atteggiamento di prudenza, si è aperto sensibilmente, negli ultimi anni, alla partecipazione della società civile.
- Gli interessi della società civile non possono essere compiutamente rappresentati dal CESE perché la designazione dei membri avviene ad opera dei Governi degli Stati membri ed è perciò nazionale. Inoltre, i tre gruppi che costituiscono il Comitato (imprenditori, lavoratori, attività diverse) non sono in grado di dar voce alle molteplici componenti della società civile.
- Nonostante ciò, il CESE si è proposto di svolgere una funzione di ponte tra la società civile organizzata e le istituzioni UE: ha così previsto al proprio interno un Osservatorio sul dialogo civile ed istituito, nel 2004, un gruppo per la Cooperazione strutturata con le organizzazioni e i *networks* della società civile europea. Le possibilità di sviluppo sono tuttavia limitate dal momento che il CESE non prevede alcun coinvolgimento delle organizzazioni senza fini di lucro nel processo di elaborazione dei pareri, mentre queste ultime chiedono di trasformare il terzo gruppo del CESE in maniera che le possa rappresentare in via esclusiva”.

📖 Marta Picchi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*. Relazione presentata al convegno “Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico”, Università di Cagliari 1 - 2 aprile 2008 ( atti: Edicom Edizioni).

## 17. Qualche appunto orientativo: il plurale necessario.

- ✚ “Partecipare” e “deliberare” sono al centro di un itinerario variegato, che vede all’opera *soprattutto* persone, comunità, amministrazioni che cercano con tenacia dinamiche nuove per ripensare lo spazio pubblico<sup>1</sup>, rafforzare i legami sociali, consolidare le rappresentanze e il metodo del confronto, condividere stili e progettualità democratiche. “Partecipare” e “deliberare” non sono sinonimi e costante è la proposta di cogliere valori e differenze nelle prassi, superando anche ingenuità o approssimazioni che, storicamente, hanno accompagnato le diverse sperimentazioni. Gli strumenti proposti, infatti, sono stati innovati e collocati in coordinate geografiche<sup>2</sup> esse stesse di grande interesse.
- ✚ Appare evidente l’attenzione ( non “scontata” ) ad alcune grandi dimensioni quali:
  - La conoscenza approfondita.
  - L’argomentazione dialettica.
  - La valorizzazione delle reti orizzontali.
  - La nuova legittimazione delle rappresentanze.
  - L’inclusione degli attori sociali nei processi decisionali.
  - La competenza civica orientata a interessi di carattere generale.
- ✚ Altrettanto riconoscibile è il ventaglio degli approcci, e la scala delle opzioni, che non facilita sempre la necessaria comparazione nella valutazione degli esiti. Ovvero: gli obiettivi, i percorsi, gli strumenti scelti “vanno a buon fine”? Colgono il bersaglio, ridando fiato ad una effettiva corallità di intervento nelle dinamiche sociali? Mettono davvero in connessione nuove risorse civili, attori istituzionali e soggetti tradizionali dello scenario politico<sup>3</sup>? O si risolvono in discussioni non rilevanti, nell’epoca dei blog e dei social network talora invasivi ma spesso illusori<sup>4</sup>?
- ✚ Le domande potrebbero probabilmente moltiplicarsi, ove si agganciassero - ad esempio - alle modalità di tante competizioni elettorali anche recenti, al declino quasi universale dei “programmi”, agli esiti di frammentazione nelle composizioni dei gruppi consiliari comunali<sup>5</sup> e alla ricerca quasi monotematica delle leadership, come chiave risolutiva di ogni questione (selezione, rappresentanza, efficienza amministrativa, efficacia territoriale...e, non casualmente, recenti studi si soffermano sulle necessarie risorse dei corpi sociali “intermedi” rispetto alla forza trainante dei governi “monocratici”<sup>6</sup>).
- ✚ Tuttavia le esperienze e gli studi qui ricordati stanno ad indicare altri approcci e altri orizzonti: di cittadinanza consapevole e protagonista nell’innovazione anche istituzionale<sup>7</sup>, ancorata all’attualizzazione dei valori costituzionali, aperta alla sfida della democratizzazione anche degli “ingranaggi” *multilevel* dell’Unione Europea, consapevole dell’interdipendenza planetaria. Ovvero: lieta di riscoprire che il plurale è...necessario!  
Appunto.

Gianni Saonara

<sup>1</sup> Al tema è stato dedicato il 1° seminario di studio (Milano, 12 giugno 2009) in preparazione alla 46^ settimana sociale dei cattolici italiani ( Reggio Calabria, 14-17 ottobre 2010): [www.settimanesociali.it](http://www.settimanesociali.it)

<sup>2</sup> Sul tema si rinvia al testo *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, a cura di G. Allegretti e M. Elena Frascaroli, Alinea 2006.

<sup>3</sup> C. Sebastiani, *La politica delle città*, Il Mulino 2007; C. Baccetti, *La nuova politica locale*, Utet 2008; *La governance dello sviluppo locale*, a cura di C. Carboni, Il Mulino 2009.

<sup>4</sup> F. Metiteri, *Il grande inganno del web 2.0*, Laterza 2009; U. Fadini, *La vita eccentrica. Soggetti e saperi nel mondo della rete*, Dedalo 2009.

<sup>5</sup> Ricerca sulle elezioni comunali 2009 nella diocesi di Padova.. La ricerca sarà disponibile, da settembre, nella sezione R&S del mensile [www.tonioloricerca.it](http://www.tonioloricerca.it)

<sup>6</sup> M. Almagisti, *La qualità della democrazia in Italia*, Carocci 2008; D. Zola, *Dopo la politica. Democrazia, società civile, crisi dei partiti*, Edizioni dell’Asino 2008; F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino 2009.

<sup>7</sup> L. Mortari, *Educare alla cittadinanza partecipata*, Bruno Mondadori 2008.

## 18. Esperienze territoriali di confronto e dialogo pluridisciplinare.



E' la tre giorni di confronto internazionale che si è svolta nell'ottobre 2008 a Reggio Emilia: nuove possibili modalità di governo delle città, attraverso l'attivazione delle risorse locali, formali ed informali.



E' il salone della democrazia partecipativa realizzato a Modena dal 21 al 23 gennaio 2009: una rassegna di voci ed esperienze particolarmente significativa anche per l'analisi e la possibile integrazione delle esperienze.



Dopo 13 edizioni dedicate in particolare al Terzo Settore Civitas (realizzato a Padova dal 2 al 5 aprile 2009) è ora indirizzato ad essere Festival della Cittadinanza, con una specifica attenzione ai giovani.



Logo di Biennale Democrazia  
7 Ottobre 2008  
realizzato da Noemi Torrano

L'edizione 2009, realizzata a Torino dal 22 al 26 aprile 2009, con numeri imponenti di incontri, relatori, partecipanti ha, tra l'altro, realizzato un'importante iniziativa di Town Meeting / Evento Deliberativo sul testamento biologico.



Nel "Biglietto di invito" al cammino di preparazione della 46<sup>a</sup> settimana dei cattolici italiani (Ottobre 2010) si pone, tra le altre, anche questa specifica domanda: "Qual è la condizione reale della cittadinanza nel nostro Paese e dei fondamenti e delle forme della democrazia? Del godimento dei diritti e dell'esercizio dei doveri che la sostanziano?".



## DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

**Raffaele BIFULCO**

Relazione al Convegno "*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*", Firenze, 2-3 aprile 2009

### **Oggetto della relazione**

Le aggettivazioni del lemma 'democrazia' ci raccontano le età della nostra storia, quella antica e quella più recente. Non è certo questa la sede per procedere a un loro 'censimento'. È però il caso di osservare che mai come in questo caso dietro il nome, meglio dietro l'aggettivo, si nascondono la sostanza e le forme del fenomeno democratico, che dunque è capace di adattamenti ed evoluzioni.

Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa (da ora dd e dp) sono le tappe più recenti del lungo 'viaggio' della democrazia.

L'oggetto della mia relazione è alquanto teorico, giacché mi propongo di esaminare, nella parte centrale, le relazioni che intercorrono tra dd e dp e, nella parte finale, il rapporto di entrambe con la democrazia che viviamo e meglio conosciamo, la democrazia rappresentativa (da ora dr).

### **Partecipazione e democrazia partecipativa**

Per meglio inquadrare il fenomeno della democrazia partecipativa mi pare opportuno, in via preliminare, soffermarmi brevemente su alcune questioni che appaiono semplicemente terminologiche e rinviando, invece, a mutamenti concettuali piuttosto profondi.

Alludo al concetto generale di partecipazione per come esso viene utilizzato dalla dottrina giuspubblicistica e al suo significato all'interno del concetto di dp. In effetti, all'origine della dp vi sono quegli stessi fenomeni sociali - movimenti studenteschi e operai degli anni '60 del secolo scorso - che hanno indotto i giuristi a tematizzare meglio la nozione di partecipazione. Sulla spinta di quei movimenti, infatti, il 'nodo' della partecipazione divenne oggetto di approfondita riflessione da parte della dottrina giuridica italiana, anche in ragione dell'evocativo richiamo a quell'«effettiva partecipazione» contenuto in una norma di principio tra le più importanti della costituzione italiana, l'art.3.2.

Non mi pare di errare, tuttavia, nel dire che il concetto di partecipazione per come esso è stato utilizzato dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane della seconda metà del Novecento è un fenomeno diverso da quello sotteso invece nel concetto di dp. In estrema sintesi può dirsi che la richiesta di maggiore partecipazione, espressa dalla società di quegli anni in aderenza al dettato costituzionale, aveva l'obiettivo fondamentale di coinvolgere, nei processi decisionali non solo normativi, i soggetti, i gruppi, le classi sociali fino ad allora esclusi. *La richiesta di maggiore partecipazione era però interamente contenuta* - questo è il tratto caratteristico rispetto ad oggi - *all'interno dei circuiti della democrazia rappresentativa*<sup>8</sup>. In particolare il ruolo dei partiti come attori indispensabili frapposti tra Stato e società non era sostanzialmente messo in discussione. Al più, nella specificità della situazione italiana, la richiesta si traduceva in una maggiore partecipazione e coinvolgimento del principale partito di opposizione alle decisioni pubbliche, nel presupposto della sua alta rappresentatività nei confronti dei soggetti deboli ed esclusi. Anche l'esito neocorporativo

---

<sup>8</sup> Atripaldi 1974.

—ove si voglia rintracciare nelle pratiche concertative e neocorporative uno degli sbocchi della richiesta di partecipazione— si colloca nella cornice della dr.

Sia la dd che la dp si sviluppano al di fuori degli schemi della dr. La dd comincia a essere teorizzata a partire dagli anni '80 del secolo scorso<sup>9</sup>, sulla scia del fiorire degli studi sulla democrazia degli anni '60 e '70. Le prassi della democrazia partecipativa si sviluppano soprattutto in Sudamerica - notissima è l'esperienza *pathbreaking* di Porto Alegre- e si estendono poi nel Nordamerica e in Europa sul finire del XX secolo.

A differenza dei gruppi di eversione terroristica, che cominciarono a prendere forma nella fase finale dei movimenti studenteschi degli anni '60, la teoria della dd e le applicazioni della dp non intendono porsi come alternativa sistemica alla dr; semplicemente si fondano su presupposti teorici profondamente differenti da quelle tipiche della dr.

### **La democrazia deliberativa come presupposto teorico della democrazia partecipativa.**

Già Luigi Bobbio ha osservato che, mentre la dp ci arriva dalle concrete esperienze del Sudamerica, la dd proviene dall'ambiente culturale anglosassone<sup>10</sup>.

Sarà forse per la diversa cultura di provenienza, sarà per le successive sovrapposizioni concettuali dovute alle reciproche influenze culturali, è vero che non è del tutto chiaro se tra dd e dp - termini che discendono dalla diffusa terminologia anglosassone: *deliberative democracy*, *participative democracy*, *participatory democracy* - esistano differenze teoriche e/o applicative o esprimano identiche esigenze.

In via di prima approssimazione ciò che può dirsi è che tutte e due si collocano all'interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, ai più diversi livelli di governo, a tutti coloro che sono interessati. Tuttavia, mentre con il termine di dd si rinvia, per lo più, a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno, con connotazioni fortemente normative, la ricerca sulla dp si caratterizza per la sua valenza soprattutto applicativa<sup>11</sup>.

È quindi davvero col beneficio d'inventario che mi azzardo ad affermare che quello di dd è un ideale normativo di democrazia<sup>12</sup>, caratterizzato da due requisiti comuni alle molteplici versioni, il carattere deliberativo dei processi decisionali e l'inclusività degli stessi. In base al primo requisito i processi decisionali devono essere il frutto di deliberazioni, vale a dire essi derivano dallo "scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni"<sup>13</sup>. A differenza dei processi decisionali fondati sul meccanismo del voto o della negoziazione, la deliberazione finale, in quanto basata su tale scambio di ragioni, dovrebbe godere di un consenso razionale. In base al secondo, ai processi decisionali dovrebbero poter partecipare tutti quelli che sono potenzialmente interessati all'oggetto della deliberazione<sup>14</sup>.

È quasi superfluo evidenziare che il mio tentativo di sintesi non fa giustizia del grado di complessità e di differenziazione a cui sono giunte le ricerche filosofiche e politologiche dedicate alla dd. I filoni teorici si distinguono soprattutto per il diverso accento che pongono sul carattere epistemologico del processo deliberativo, sul rapporto con le altre forme di comunicazione sociale del voto e della negoziazione, sul miglior modo di assicurare il carattere deliberativo del processo decisionale, ecc.

In ogni caso, stando a quanto appena detto, i due menzionati requisiti rappresentano i poli di uno spettro che segna il campo della legittimità politica delle decisioni pubbliche. Il modello di dd sembra prescindere da riferimenti a determinati livelli di governo e, almeno *prima facie*, da riferimenti ai concreti istituti degli ordinamenti giuridici organizzati intorno al principio democratico; anzi, l'esplicita presa di distanza dei presupposti teorici della deliberazione rispetto a meccanismi

---

<sup>9</sup> Bessette 1980

<sup>10</sup> Bobbio 2006 ; Vargas Zamuner 2006.

<sup>11</sup> Follesdal 2006.

<sup>12</sup> Marti 2006.

<sup>13</sup> Cataldi 2008.

<sup>14</sup> Elster 1998 ; Bobbio 2006.

decisionali basati sull'aggregazione o sullo scambio sembra rendere inapplicabile i requisiti della dd alle decisioni delle assemblee legislative.

Da osservatore esterno, dunque, tenderei a porre in *stretto collegamento dd e dp: il corpus teorico della dd rappresenta, a mio avviso, lo sfondo teorico all'interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della dp.*<sup>15</sup>

### **La democrazia partecipativa e il suo rapporto con la democrazia deliberativa**

Rispetto alla natura fortemente astratta del modello di dd, dunque, la dp si caratterizza, da un lato, per il carattere applicativo e concreto e, dall'altro, per la sua estrema apertura. Anche se è impossibile tracciare una linea retta di separazione, pare di poter dire che la dp si occupa per lo più delle forme storiche concrete attraverso le quali, in diversi contesti ordinamentali, si cerca di coinvolgere direttamente l'individuo/il cittadino nell'esercizio del potere decisionale pubblico. Naturalmente, in ragione della comune origine, gli studi di dp si ricollegano a quelli sulla dd e, ciò facendo, ne mettono alla prova anche la portata teorica. Poiché l'obiettivo della dp è estremamente ampio e, in teoria, può riguardare tutte le funzioni pubbliche, da ciò discende la seconda caratteristica della dp, vale a dire la sua estrema apertura concettuale<sup>16</sup>

Se, infatti, come afferma U. Allegretti, la dp è "un relazionamento della società con le istituzioni", le forme di questo relazionamento possono essere molto diverse<sup>17</sup>.

Inoltre questo relazionamento può riguardare non solo la fase decisionale vera e propria ma anche quella precedente e quella successiva. Con le incisive parole di F. Robbe, "*par la démocratie participative, le citoyen est invité à s'impliquer non seulement dans la préparation e l'adoption de la norme, mais également dans son application voire dans l'évaluation de son efficacité pratique...Il s'agit en quelque sorte d'une démocratie post-décisionnelle*"<sup>18</sup>. Si pone dunque un problema di migliore definizione della dp e di collocazione rispetto al modello di dd.

Le forme della dp sono molto diverse, fluide e cangianti a seconda anche del contesto ordinamentale di riferimento. Solo per menzionarne alcune, pensiamo alle procedure di bilancio partecipato, che, sulla scia dell'esperienza di Porto Alegre in Brasile, si sono poi diffuse in Europa e anche in Italia; ai sondaggi deliberativi, come i 'Planungszelle' tedeschi; all'inchiesta pubblica, diffusa soprattutto in Francia in materia urbanistica; al dibattito pubblico, anch'esso diffuso in Francia. Non è necessario né opportuno, nell'ambito di questa relazione, entrare nell'esame del funzionamento delle singole forme di dp. Mi pare invece indispensabile, anche in questo caso, provare a cogliere il filo comune che le lega insieme.

A tal fine mi pare che la maggioranza degli studiosi siano concordi nell'individuare i due seguenti elementi distintivi: 1) tutte le forme di dp danno vita a tecniche dirette a permettere che tutti coloro che sono interessati da una decisione pubblica siano consultati ed esprimano una propria posizione; 2) l'effetto della partecipazione non è quello di trasferire il potere decisionale finale in capo ai partecipanti<sup>19</sup>

È bene precisare che l'individuazione di questi due tratti della dp come caratterizzanti non trova tutti d'accordo. Vi è infatti chi riconduce alla dp anche istituti della c.d. democrazia diretta<sup>20</sup>. Questi orientamenti, tuttavia, appaiono troppo generici e rischiano di dissolvere la novità e l'effetto innovativo delle forme di dp all'interno di uno scenario democratico, che finisce per essere poco rigoroso. La caratterizzazione qui proposta presenta invece un duplice vantaggio:

- a) riuscire a delimitare meglio il campo della dp;
- b) rendere conciliabili le forme di dp con la dr.

Lascio per ora sullo sfondo il secondo e vengo al primo dei due vantaggi appena menzionati. In proposito mi pare di poter dire che il rapporto tra dd e dp si gioca tutto all'interno del primo tratto caratteristico, la effettiva partecipazione di tutti gli interessati. In altre parole, in tanto si potrà dire che le forme della dp diano espressione alla teorie della dd, in quanto esse soddisfino i due

<sup>15</sup> Bobbio 2006 ; Allegretti 2007.,

<sup>16</sup> Benetulliere 2007.

<sup>17</sup> Allegretti 2006

<sup>18</sup> Robbe 2007

<sup>19</sup> Bobbio 2006; Allegretti 2007.

<sup>20</sup> Scoffony 2007; Chevallier 2007.

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<sup>21</sup>. 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.*

### **Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa v/s democrazia rappresentativa? Le ragioni di un rapporto controverso.**

Finora ho provato a delineare il rapporto che, a mio avviso, sussiste tra dd e dp, lasciando sullo sfondo la questione principale, vale a dire la comprensione del rapporto di compatibilità tra i requisiti teorici della dd, le forme applicative della dp e la realtà della dr. Poiché le forme della dr sono direttamente previste nei testi costituzionali delle democrazie occidentali, è di immediata evidenza che la questione chiama in causa la compatibilità tra dd, dr e testo costituzionale.

Anticipo subito che, *prima facie*, la questione della compatibilità pare destinata a ricevere una risposta negativa. È fuor di dubbio, infatti, che i requisiti sopra individuati della dd non possono essere soddisfatti dal concreto funzionamento della dr, che rappresenta la migliore risposta ad oggi conosciuta alla reale difficoltà di far partecipare tutti alla decisione politica e soprattutto di giungere, attraverso la regola della maggioranza, a una decisione in tempi ragionevoli su questioni spesso altamente controverse.

È anzi possibile affermare che sono proprio i requisiti della dd a renderla un modello strutturalmente diverso rispetto alla dr. In tal senso agisce non tanto il requisito dell'effettiva partecipazione di tutti gli interessati, che anche i teorici della dd sanno bene quanto questo ideale sia difficilmente realizzabile in concreto, fenomeno della dp si mostra attraverso forme diverse: lo sviluppo di procedura di democrazia semidiretta, in particolare i referendum locali; le inchieste pubbliche, la concertazione in materie urbanistiche e ambientali, varie forme di istituzione consultive; il dibattito pubblico, ecc. quanto il requisito della deliberazione. Pur registrando una significativa differenziazione tra le teorie sulla nozione di argomento razionale, dal cui confronto la deliberazione scaturisce, in via generale può dirsi che, dal punto di vista deliberativo, una posizione argomentativa può esser giustificata quando può essere accettata da tutti i partecipanti. Non a caso è l'aggettivazione che caratterizza tale modello di democrazia che si pone criticamente nei confronti della dr, la quale, come è noto, si basa su altre forme di comunicazione sociale: la negoziazione e il voto.

Nella *negoziatura*, infatti, il consenso è raggiunto attraverso l'uso di promesse, minacce o altro, ma non sulla base di un aperto scambio di punti di vista; le parti sono inoltre mosse solo dal proprio interesse. Il *voto*, invece, rappresenta una mera aggregazione di preferenze preesistenti, differente dalla trasformazione razionale delle preferenze stesse.

Nella differenza tra deliberazione, negoziazione e voto risiede una delle questioni chiave della dd<sup>22</sup>. Infatti il richiamo a ciascuna di queste forme di comunicazione connota precise alternative teoriche alla dd: da un lato, le teorie della democrazia economica, in cui il voto e l'aggregazione delle preferenze singole rappresentano le vie per la costruzione delle preferenze collettive (Schumpeter); dall'altro, le teorie della democrazia pluralistica, che enfatizzano il ruolo della negoziazione democratica e del compromesso tra cittadini e gruppi di interesse (Dahl, Truman, Ely); da un altro ancora, le recenti teorie agonistiche della democrazia, che accentuano il ruolo del conflitto e della divisione (Mouffe).

La risposta negativa, *prima facie*, trova un'ulteriore conferma se lasciamo gli aspetti teorici e guardiamo alle ragioni storico-sociali che hanno provocato la ricca elaborazione teorica sulla dd e le concrete sperimentazioni della dp. In proposito direi unanime il consenso degli studiosi sul

---

<sup>21</sup> Bobbio 2006.

<sup>22</sup> Bosson 2006.

rapporto di causa-effetto tra la crisi degli istituti della dr, *in primis* assemblee legislative e partiti politici, e l'affermazione della dd/dp.

È difficile negare, in altri termini, che la ricerca intorno alla dd rappresenti una reazione alla politica dell' 'apatia', accreditata come soluzione per la sopravvivenza della democrazia liberale una volta venuto meno il ruolo di integrazione sociale svolto dai partiti prima dell'avvento dello Stato sociale<sup>23</sup>.

A completamento di questa provvisoria impostazione della questione va detto che coloro che hanno esaminato i termini del rapporto, pur constatando la diversità dei presupposti e delle finalità, hanno in genere auspicato l'opportunità della convivenza tra ideali della dd, forme della dp e realtà della dr<sup>24</sup>.

### **Democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa: un rapporto necessariamente dialettico**

A mio avviso la questione del rapporto tra dd, dp e dr va impostato in senso più radicale. Sulla scia di quanto già scritto da Luigi Bobbio, vorrei provare a sostenere che tutte queste forme di democrazia devono essere profondamente differenti e tuttavia compatibili<sup>25</sup>.

L'idea di fondo che sorregge questa tesi è che i requisiti della dd non sono pensati per essere applicati all'interno di una sfera precisa delle funzioni statali. Le concrete esperienze della dp ci possono anche dire che essa trova realizzazione soprattutto all'interno della funzione di attuazione dei provvedimenti legislativi e, in qualche caso, prima dell'adozione degli stessi. Resta tuttavia vero che *il modello della dd, in nessuna delle versioni più note, è pensato per sostituirsi a una determinata funzione pubblica, sia essa quella legislativa, esecutiva, giurisdizionale.*

La dd è invece un modello teorico che mira a rendere possibili forme di comunicazione sociale fondate su presupposti profondamente diversi rispetto a quelli conosciuti della dr. *C'è dunque un rapporto di contiguità tra queste tre forme di democrazia, non di alternatività. La loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arricchisce il tasso di democrazia dello stesso.*

Del resto, anche i teorici che sono maggiormente esigenti rispetto alle condizioni procedurali e sostanziali in presenza delle quali è possibile giungere all'adozione di vere deliberazioni, non giungono mai a porre il modello così elaborato in alternativa ai meccanismi su cui si fonda la dr<sup>26</sup>.

Da questo punto di vista mi paiono di estremo interesse quei punti di vista che, ponendosi criticamente nei confronti di coloro che pongono a fondamento della legittimità politica delle decisioni solo ed esclusivamente i requisiti della dd, sottolineano come la democrazia necessiti di meccanismi decisionali basati su logiche diverse, tra cui, appunto, la deliberazione ma anche il voto, la negoziazione, l'interesse personale<sup>27</sup>.

Un rapporto di contiguità e non di alternatività mi pare possa valere anche per le forme concrete della dp, soprattutto alla luce delle ricostruzioni più accreditate che, come abbiamo visto, ne sottolineano l'esito consultivo e il carattere non interamente formalizzato delle procedure<sup>28</sup>. La configurazione degli esiti della dp in termini consultivi offre il vantaggio, come dicevo prima, di rendere pienamente compatibile dp e dr. A tal fine non va inoltre sottovalutata la particolare utilità che offrono le forme della dp allorché vengano adoperate in fase di valutazione delle scelte legislative adottate attraverso gli strumenti della dr (oltre che, ovviamente, nella fase preparatoria di decisioni pubbliche che incidono particolarmente su una parte del territorio e/o su una parte della popolazione)<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Baldassarre 1982.

<sup>24</sup> Ginsborg 2006. Rocke 2006.

<sup>25</sup> Bobbio 2006.

<sup>26</sup> Mansbridge 2006 ; Habermas 1996 ; Estlund 2006.

<sup>27</sup> Estlund 2006.

<sup>28</sup> Vargas Zammuner 2006.

<sup>29</sup> Pettit 2006.

## Verso una 'Costituzione della democrazia deliberativa'.

Sarebbe dunque profondamente errato pensare queste nuove forme di democrazia come alternative o sostitutive della dr. Esse devono invece tutte coesistere in un rapporto che è di integrazione dialettica. Soprattutto bisogna guardarsi dall'errore di ritenere che dd e dp siano necessariamente migliori della dr<sup>30</sup>. A parte gli oggettivi problemi di scala che la dr riesce ad affrontare meglio di qualsiasi altra forma di democrazia conosciuta<sup>31</sup>, è anche vero che le applicazioni molto localizzate della dp, se servono ad innalzare il tasso di legittimazione delle scelte pubbliche, potrebbero anche essere lette come indice di una diminuita capacità dell'uomo contemporaneo di percepire l'interesse generale e di emersione della logica del mercato sulla scena politica (nel senso che il cittadino partecipa solo ai dibattiti e alle decisioni che lo riguardano da vicino)<sup>32</sup>. Se ciò fosse vero, l'emergere della dp esprimerebbe una soluzione di continuità rispetto alla tradizione politica del costituzionalismo, che, almeno nel corso del Novecento, è stato associato all'idea di un soggetto collettivo, il partito, con funzioni di intermediazione generale<sup>33</sup>.

La carica fortemente anti-ideologica della dp deve spingerci, senza infingimenti e senza pregiudizi, a leggere la Costituzione anche in senso deliberativo e non solo rappresentativo e, soprattutto, a riflettere sulla genesi democratica del diritto e a prendere atto che esso non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non istituzionalizzata<sup>34</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 151
- U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, 779
- V.ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art.3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1974, 11
- A. BALDASSARRE, *Il retrobottega della democrazia*, in *Laboratorio politico*, 1982, 78
- S.BENETULLIERE, *Démocratie participative et citoyenneté*, in F.Robbe (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 59
- J.R.BESSETTE, *Deliberative Democracy : The Majority Principle in Republican Government*, in R.Goldwin, W.A Schambra (a cura di), *How Democratic is the Constitution ?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980, 102
- L.BOBPIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, 11
- J.BOHRMAN, *Institutional Reform and Democratic Legitimacy. Deliberative Democracy and Transnational Constitutionalism*, in S.Bosson, J.LMartì (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 215
- S.BOSSON, J.L.MARTÍ, *Introduction*, in IIDD. (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, XIII
- L.CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberative: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in Working Paper-LPF n.3, 2008
- J.CHEVALLIER, *Synthèse*, in F.Robbe (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 211
- D.CURTIN, *Framing Public Deliberation and Democratic Legitimacy in the European Union*, in S.Bosson, J.LMartì (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 133

---

<sup>30</sup> Cataldi 2008.

<sup>31</sup> Curtin 2006 ; BoHman 2006 ; Ginsborg 2006

<sup>32</sup> Robbe 2007.

<sup>33</sup> Benetulliere 2007.

<sup>34</sup> Nino 1996.

J.ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.

D.ESTLUND, *Democracy and the Real Speech Situation*, in S.Bosson, J.L.Martí (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 75.

A.FOLLESDAL, *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (not) to Look*, in S.Bosson, J.L.Martí (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 57

P.GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006

J.HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* [1992], trad.it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini, 1996

J.MANSBRIDGE, *Conflict and Self-Interest in Deliberation*, in S.Bosson, J.L.Martí (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 107

J.L.MARTÍ, *The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended. Reasons, Rightness and Equal Political Autonomy*, in S.Bosson, J.L.Martí (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 27

C.S.NINO, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996

P.PETTIT, *Depoliticising Democracy*, in S.Bosson, J.L.Martí (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, Ashgate, 2006, 93

F.ROBBE, *Démocratie représentative et participation*, in Id. (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 11

A.RÖCKE, Y.SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa : riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 87

G.SCOFFONY, *La démocratie participative dans les États fédérés américains*, in F.Robbe (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 97

J.-P.VARGAS CÉSPEDÉS, D.A.ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana : lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 24.





## PROGRAMMA IN VIA DI DEFINIZIONE

### MERCOLEDÌ 18 NOVEMBRE

- |             |   |
|-------------|---|
| 9.30-13.00  | 1. Sessione interna dei soci dell'OIDP<br>2. Riunione dei giovani partecipanti  |
| 13.00-14.30 | <i>pranzo</i>   |
| 14.30-16.00 | Riunione OIDP-CISDP (Comitato di Inclusione Sociale e Democrazia Partecipativa)   |
| 16.00-17.00 | Apertura conferenza<br>( <i>Graziano Delrio</i> , sindaco di Reggio Emilia, <i>Carla Rinaldi</i> , Presidente di Reggio Children, <i>Ramon Nicolau</i> , Comune di Barcellona ed altri esponenti del panorama internazionale) |
| 17.00-18.00 | Consegna premio "buone pratiche" in tema di democrazia partecipativa  |
| 18.00-20.00 | Howard Gardner, intervento da parte dello psicologo americano sul tema dei giovani e della loro partecipazione alla vita politica   |

### GIOVEDÌ 19 NOVEMBRE

- |             |   |
|-------------|---|
| 9.30-11.00  | Sessione plenaria, tenuta dai relatori dei gruppi di lavoro   |
| 11.30-13.00 | Gruppi di lavoro: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. politiche giovanili e sistemi di governo locale (<i>Valerie Becquet</i>)</li> <li>2. metodologia pedagogica e luoghi per la pratica educativa (<i>Carla Rinaldi</i>)</li> <li>3. politiche sociali e luoghi di partecipazione della nuova generazioni (<i>Jorge Benedico</i>)</li> <li>4. l'immagine, gli audiovisivi e lo spazio virtuale (<i>Giovanni Allegretti</i>)</li> </ol> <p>Durante i gruppi di lavoro verranno discussi ed analizzati casi nazionali ed internazionali inerenti le tematiche, selezionati durante questi mesi; all'interno dei gruppi di lavoro il tema generale della conferenza verrà analizzato da diverse prospettive.</p> |
| 13.00-15.00 | <i>pranzo</i>   |
| 15.00-19.00 | OST – Open Space Technology, tutti i partecipanti discuteranno in modo partecipato della tematiche trattate dei 4 gruppi di lavoro.   |