

Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*

di Luigi Bobbio e Gianfranco Pomatto

Negli ultimi decenni sono fiorite, in diverse parti del mondo, svariate esperienze di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. Le pratiche partecipative sono ormai raccomandate da molte organizzazioni internazionali, sono state promosse dai programmi europei (Urban e Leader, in primo luogo) e hanno fatto capolino anche nella legislazione italiana, soprattutto nel campo della riqualificazione urbana, delle politiche sociali e degli interventi per lo sviluppo locale. Esistono numerosi manuali che possono aiutare le amministrazioni pubbliche a districarsi nella crescente offerta di metodologie partecipative¹. In Italia gli studi empirici sui processi di partecipazione hanno cominciato a raggiungere, negli ultimi tempi, un'estensione ragguardevole².

Alla radice di questa diffusa ricerca e sperimentazione c'è una comune percezione dello stato di crisi in cui versano le istituzioni della democrazia rappresentativa sia per l'eclissi della «democrazia dei partiti»³, sia per la diminuita affidabilità della concertazione centralizzata tra il governo e i grandi gruppi di interesse. Le esperienze di coinvolgimento di cittadini nelle scelte pubbliche costituiscono un tentativo di dare una risposta non populistica alla crisi della politica, dal momento che prefigurano percorsi strutturati e, in qualche modo, regolati. E non costituiscono neppure una riproposizione di forme di democrazia diretta, dal momento che riconoscono alle istituzioni rappresentative il diritto all'ultima parola. D'altra parte il più classico istituto di democrazia diretta – il referendum – è guardato con sospetto all'interno di tali tendenze, in quanto si tratta di una procedura di tipo aggregativo e non discorsivo.

Per definire tali processi si parla spesso di «partecipazione». In realtà il termine «partecipazione», oltre a essere intrinsecamente ambiguo⁴, viene usato anche per indicare fenomeni del tutto diversi da

quelli che qui intendiamo esaminare; per esempio: la partecipazione elettorale, la partecipazione politica attraverso i partiti, lo sviluppo dell'associazionismo o dei movimenti collettivi e così via. In questo articolo ci riferiamo a un'accezione più ristretta di partecipazione, intesa come «relazionamento della società con le istituzioni» che comporta «un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde»⁵.

La finalità di questo articolo è quella di offrire una rassegna ragionata degli approcci alla partecipazione (nel senso sopra chiarito) nelle esperienze che si sono diffuse su scala internazionale. Abbiamo organizzato l'esposizione attorno a tre blocchi tematici:

i temi e la definizione dell'agenda;

l'individuazione dei partecipanti;

le strutture e le metodologie della partecipazione.

Concluderemo osservando che dalla combinazione delle possibili alternative emergono due polarità fondamentali nell'approccio ai processi partecipativi: da un lato la polarità della pressione, dall'altro la polarità del confronto e discuteremo dei pregi e dei difetti di questi due tipi modelli.

1. I temi e la definizione dell'agenda

1.1. Arene generaliste e stabili vs arene single-issue e ad hoc

Negli anni settanta, di fronte allo sviluppo dei movimenti sociali, il sistema politico italiano scelse di aprirsi alla partecipazione istituendo gli organi collegiali nelle scuole e i consigli di circoscrizione nei quartieri. La partecipazione delle componenti scolastiche e dei comitati di quartiere veniva così canalizzata in arene rappresentative stabili di tipo generalista. Appartengono allo stesso genere le consulte (dei giovani, degli immigrati, delle donne) che sono state istituite a varie riprese e con alterne fortune nei comuni italiani. In questi casi, alla domanda di partecipazione le istituzioni rispondono riproducendo i classici meccanismi della democrazia rappresentativa sia pure in ambiti nuovi (e finiscono per riprodurre i difetti).

Le tendenze più recenti vanno in una direzione diversa. La partecipazione tende a essere sollecitata attorno a specifici temi e le arene così istituite hanno una durata temporale limitata: si sciolgono, quando quello specifico processo viene portato a termine. La preferenza per un approccio tematico – *single-issue* – deriva dal fatto che ogni specifica questione tende a coinvolgere una platea diversa di persone o di in-

teressi e che pertanto la composizione dell'arena dovrebbe essere calibrata sulla natura del tema in discussione. Da questo punto di vista il principale difetto della democrazia rappresentativa consiste nella pretesa di affidare a un'arena stabile e delimitata la trattazione di qualsiasi problema, senza riuscire a garantire che tutte le posizioni più rilevanti sull'argomento in discussione siano effettivamente presenti nel dibattito con la medesima intensità con cui si esprimono nella società.

L'idea di realizzare la partecipazione mediante processi *single-is-sues* e arene *ad hoc* è criticata da alcuni sostenitori della democrazia partecipativa in quanto essa non contribuisce a «irrobustire la società civile e le sue associazioni» e a rafforzare la «connessione tra partecipazione e rappresentanza»⁶. Se i processi partecipativi sono attivati su specifici temi e hanno una durata limitata, non vi sarà alcuna crescita del capitale sociale. I partecipanti, dopo aver compiuto un'esperienza intensa e interessante, tenderanno a tornare alle loro occupazioni private. Questa posizione è sostenuta in Italia, con particolare enfasi, dalla rete Nuovo municipio che si batte perché la partecipazione diventi «una forma ordinaria di governo»⁷. La stabilità e la continuità dei processi partecipativi rischia però di confinare la partecipazione ai cittadini più attivi e organizzati (come vedremo meglio tra poco).

1.2. I temi

I processi partecipativi si svolgono sugli argomenti più disparati. Il nucleo originario è costituito dagli interventi di riqualificazione urbana che, date le relazioni di prossimità che li caratterizzano, sono stati in tutti i Paesi il vero banco di prova per le esperienze di partecipazione e sono tuttora l'ambito in cui si realizza il maggior numero di esperienze. In Italia, dopo i Programmi di riqualificazione urbana (Pru), il coinvolgimento dei cittadini è stato esplicitamente previsto dai contratti di quartiere.

Col passare del tempo, i processi partecipativi sono stati sperimentati su una crescente gamma di *issues*. Quasi tutte le politiche pubbliche (dall'ambiente alla sanità, dai trasporti alle politiche di bilancio, dalle politiche sociali a quelle per la sicurezza o per lo sviluppo locale) sono state toccate da iniziative di coinvolgimento dei cittadini. A titolo puramente esemplificativo proviamo qui a indicare alcuni temi su cui i processi partecipativi si sono particolarmente sviluppati o hanno dato luogo a esperienze particolarmente interessanti:

bilanci comunali: è il caso dei bilanci partecipativi: le spese di investimento del comune sono ripartite tra i quartieri e tra i settori di *policy* secondo le indicazioni delle assemblee di cittadini⁸;

conflitti ambientali: è il caso di quelle esperienze in cui il conflitto tra «inquinatori» e «inquinati» è affrontato attraverso un dialogo strutturato tra le parti in causa, alla ricerca di soluzioni accettabili da ciascuno⁹;

sindrome Nimby: di fronte a impianti che comportano conseguenze negative per i residenti sono stati sperimentati metodi per decidere la loro localizzazione mediante la partecipazione delle comunità interessate¹⁰;

politiche ambientali. È il caso delle Agende 21 locali e, in parte, di alcune esperienze di valutazione di impatto ambientale.

politiche sociali: in Italia è di particolare interesse l'esperienza dei piani di zona¹¹;

grandi opere: l'esperienza più interessante è quella del *débat public* francese¹², che è stata ripresa in Italia dal disegno di legge sulla partecipazione della regione Toscana¹³;

tecnoscienza: è il caso delle *consensus conferences* in cui cittadini comuni sono chiamati a discutere questioni controverse di natura tecnico-scientifica (per esempio, Ogm, cellule staminali, inquinamento elettromagnetico e così via)¹⁴;

systemi elettorali: allo scopo di sbloccare la paralisi determinata dai veti contrapposti dei partiti politici, alcuni paesi (le province canadesi della British Columbia e dell'Ontario e i Paesi Bassi) hanno scelto di affidare la scelta del sistema elettorale a un forum di cittadini estratti a sorte che si sono pronunciati dopo aver lavorato e discusso per alcuni mesi¹⁵.

Questi esempi, tutt'altro che esaustivi, mostrano che non mancano casi in cui il coinvolgimento dei cittadini avviene su temi di carattere generale e su un'ampia scala (una grande città, una regione o una nazione) dove non si può contare sulla prossimità e dove, pertanto, l'inclusione dei soggetti interessati è sicuramente più complicata e più problematica. Se è probabile che la scala micro-locale continuerà a rimanere il più importante banco di prova per i processi partecipativi, è interessante notare che essi non sono necessariamente confinati in tale ambito.

1.3. La definizione dell'agenda

Una questione particolarmente delicata riguarda la scelta dei temi da affidare alla discussione dei cittadini. Chi stabilisce qual è il problema da affrontare? Quali limiti vengono assegnati al dibattito pubblico (fino dove può spingersi e dove deve fermarsi)? Insomma, come viene fissata l'agenda e da chi?

Un'amministrazione pubblica, nel lanciare un processo partecipativo, può essere tentata di impostarlo in modo da tenerlo sotto controllo, evitare che sorgano contestazioni spiacevoli o che vengano messi in discussione i propri orientamenti di fondo. Può essere soprattutto tentata di usare il processo partecipativo come un'occasione per confermare decisioni già prese o acquisire consenso attorno alle proprie scelte. Il rischio della manipolazione dell'agenda è sempre in agguato¹⁶ e questo costituisce uno dei principali ostacoli al coinvolgimento dei cittadini (e soprattutto dei gruppi più radicali) che sono sempre pronti a sospettare l'esistenza di intenzioni equivoche da parte delle istituzioni.

Nelle esperienze internazionali sono stati proposti tre accorgimenti per ridurre questi rischi. Il primo consiste nell'affidare a esperti esterni la progettazione del processo partecipativo: torneremo su questo punto più avanti, quando affronteremo il tema della facilitazione.

Il secondo consiste nell'affidare la gestione del processo a un comitato di *stakeholder* in cui siano rappresentati tutti i punti di vista rilevanti presenti sul tappeto, allo scopo di garantire un equilibrio nella scelta del tema e nell'informazione da diffondere tra i partecipanti. Questa pratica è ormai una costante nelle giurie di cittadini e nei sondaggi deliberativi.

Il terzo accorgimento consiste nell'affidare la gestione del processo a un'autorità indipendente, sottraendo così tale compito alle amministrazioni che sono, per lo più, parti in causa. È di questo tipo la Commission Nationale du Débat Public, che è stata istituita come autorità indipendente nel 2002. Anche il disegno di legge della Toscana sulla partecipazione¹⁷ affida la selezione e la gestione dei processi ad un'autorità indipendente appositamente istituita.

2. I partecipanti

2.1. A chi si rivolgono i processi partecipativi

A quali soggetti si rivolge la partecipazione? La risposta canonica è «a tutti i cittadini», ma – detta così – si tratta di una risposta tanto generica quanto disarmante. È ovvio che i cittadini che parteciperanno non saranno mai tutti, ma solo una parte (una piccola, spesso piccolissima, parte) e ciò potrà determinare squilibri di ogni genere nel contenuto delle decisioni.

Per sciogliere questa incongruenza, alcuni specificano che la partecipazione non si indirizza ai cittadini in generale, ma piuttosto quella

parte che costituisce la «cittadinanza attiva», ossia i cittadini consapevoli e organizzati che si impegnano per il bene comune¹⁸. Non molto dissimile è il frequente riferimento alla «cittadinanza competente»¹⁹, ossia ai cittadini «che hanno livelli superiori di istruzione, si informano su quotidiani e tv, leggono libri, frequentano il volontariato e, soprattutto si interessano di politica»²⁰; un concetto non molto lontano da quello di «ceto medio riflessivo» proposto da Paul Ginsborg²¹. Si tratta di posizioni realistiche che prendono atto dell'impossibilità di coinvolgere a fondo l'intera popolazione e puntano perciò essenzialmente sull'apporto di quei cittadini che sono già, per inclinazione o esperienza, attivi, competenti, riflessivi o che militano in qualche associazione o in qualche movimento sociale.

Una posizione apparentemente²² antitetica alla precedente è quella che sostiene che i veri destinatari della partecipazione sono «i soggetti più deboli», ossia coloro che non hanno tendenzialmente alcuna *chance* di fare sentire la propria voce. Non c'è dubbio che questa sia la scommessa fondamentale delle pratiche partecipative. L'esclusione dei cittadini che sono normalmente senza voce sarebbe la sconfitta peggiore per qualsiasi progetto di partecipazione. Ma questa affermazione rimane troppo spesso avvolta in un'aura retorica. I cittadini più deboli – a differenza dei «cittadini attivi» o di quelli «competenti» o «riflessivi» – sono anche i più difficili da coinvolgere. I resoconti delle esperienze di partecipazione nei quartieri di edilizia popolare in Italia ci parlano di persone che si rifiutano di aprire la porta di casa o di partecipare a qualsiasi momento di aggregazione come racconta Marianella Sclavi²³ per il caso di via Arquata a Torino; o di persone cariche di risentimento che si scatenano gli uni contro gli altri nelle assemblee di scala secondo la testimonianza di Massimo Bricocoli²⁴ sullo «sporco lavoro di quartiere» svolto a Cinisello Balsamo.

Spesso, poi, il problema è anche quello – opposto – di riuscire a coinvolgere «i soggetti più forti». I proprietari immobiliari, i costruttori, gli imprenditori hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e opachi, ma – proprio per questo – sono poco disponibili a esporsi al confronto nell'arena pubblica. I processi partecipativi hanno, viceversa, la vitale necessità di includere i poteri forti e di far sì che le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo. Se non ci si riesce, ossia se si mantengono due canali separati, è probabile che le richieste dei forum pubblici verranno regolarmente frustrate dalla connivenza occulta tra interessi forti ed élites politiche.

Chi, dunque, partecipa nelle esperienze di partecipazione? tutti o

qualcuno? La partecipazione, per definizione, è rivolta indistintamente a tutti i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse sul tema in discussione. Ma coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una minuscola frazione dell'universo. Il paradosso della partecipazione consiste esattamente in questo: si ambisce a includere tutti, ma – di fatto – si riesce a concretamente a coinvolgere solo qualcuno. Qualche forma di selezione – esplicita o implicita – si verifica sempre. Il problema è capire come viene effettuata e da chi. In linea di principio sono disponibili tre diversi meccanismi di selezione: l'autoselezione, la selezione mirata e la selezione casuale²⁵.

2.2. *L'autoselezione, ovvero la porta aperta*

Il primo meccanismo consiste nell'autoselezione. La partecipazione è libera; la porta è aperta; qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori. Questo è il metodo più intuitivo e più semplice per coinvolgere i cittadini e, infatti, è quello che viene più comunemente utilizzato, per esempio mediante la convocazione di assemblee pubbliche. In una recente indagine su 18 processi partecipativi svolti in Italia, è stato rilevato che 13 di essi si sono basati (in modo esclusivo o prevalente) sul principio dell'autoselezione²⁶.

Il metodo della porta aperta non è affatto banale: costituisce un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente sono prese le decisioni pubbliche. Nelle sedi in cui si decide, infatti, le porte sono normalmente chiuse. E tuttavia il metodo della porta aperta va incontro a due grosse difficoltà. La prima riguarda il numero dei partecipanti. L'esperienza mostra che le persone disposte a partecipare sono una frazione minuscola della popolazione. Nel caso sicuramente più noto e importante, quello del bilancio partecipativo di Porto Alegre, la partecipazione alle assemblee di quartiere e agli incontri informali non è riuscita a superare la soglia del 5-7 per cento²⁷. Negli altri casi i tassi di partecipazione rimangono notevolmente al di sotto: attorno all'1-2 per cento in Spagna²⁸ e in Italia. Ciò non può non avere riflessi sulla legittimità delle scelte compiute dalle assemblee. Come osserva un consigliere di minoranza di Gottammare (il comune pioniere del bilancio partecipativo in Italia), «il 2% delle persone può decidere per la popolazione intera? ... il bilancio partecipativo ... [è] uno scudo ben congegnato per portare avanti le decisioni di una minoranza mascherate da decisioni allargate»²⁹.

Ma non è solo, né principalmente, un problema di numeri. Assai più grave è la questione della disomogeneità del coinvolgimento³⁰. An-

che se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, «habitué della partecipazione»³¹; ed è probabile che finiscano per autoescludersi coloro che hanno maggiori impegni familiari (le madri), lavorativi (i lavoratori autonomi) o che preferiscono utilizzare altrimenti il loro tempo libero (i giovani). È difficile che un forum basato sull'autoselezione riesca a riflettere compiutamente i diversi punti di vista presenti nella popolazione di riferimento.

Ma non c'è solo il rischio dell'autoesclusione da parte della «cittadinanza passiva», c'è anche il rischio – più grave – che si verifichi un'autoesclusione politica, nel senso che risulti scoraggiata la partecipazione di persone appartenenti a reti politiche diverse da quelle della maggioranza al governo del comune. Al bilancio partecipativo del Municipio XI di Roma «le associazioni che hanno partecipato sono quelle invitate dal Municipio... C'è il rischio di un rapporto biunivoco, come se ci fosse un patto di intesa, tra alcune associazioni e il governo del Municipio», commenta un partecipante³². Nel Town meeting organizzato dalla Regione Toscana nel novembre 2006 per individuare le linee portanti della nuova legge sulla partecipazione è risultato che il mondo associativo del centro-destra si era completamente autoescluso, pur avendo un evidente interesse al tema in discussione³³. L'esclusione della cittadinanza passiva e l'isomorfia politica tra governo e assemblee rischiano di minare profondamente la credibilità di queste esperienze.

Gli inconvenienti dell'autoselezione possono essere mitigati, quando le amministrazioni non si limitano ad «aprire la porta», ma si impegnano ad «andare a cercare» le persone e o i gruppi potenzialmente interessanti là dove essi si trovano o si incontrano, mostrando loro i termini della questione, illustrando il progetto partecipativo e facendo capire loro i possibili vantaggi della partecipazione. Per elaborare collettivamente il nuovo statuto di una cittadina americana corrotta (e commissariata) Susan Podziba³⁴ si è recata nelle sedi associative, nei luoghi di ritrovo, nei bar e così a poco a poco è riuscita a mettere in piedi una commissione che avesse il consenso e il rispetto di buona parte della cittadinanza. L'atto benevolo, ma anche un po' autoritario, del «convocare» è stato sostituito dall'*outreach*, ossia dal «cercare fuori».

2.3. La selezione mirata, ovvero il microcosmo

Per evitare i rischi dell'autoselezione, si può ricorrere a un altro

meccanismo: la selezione mirata. In questo caso la porta non rimane più incondizionatamente aperta: si costruisce artificialmente un'arena circoscritta che rispecchi il più ampiamente possibile gli interessi e i punti di vista presenti nella società di riferimento. Possiamo parlare di un microcosmo³⁵, oppure, con un'immagine più evocativa, di ricreare il mondo in una stanza. Questo presuppone l'esistenza di un agente esterno che sia interessato a costruire questa sede di discussione e che sia disposto a rintracciare pazientemente, attraverso un'operazione di *outreach* e senza pregiudizi, i diversi interessi (anche minuti o minoritari) che potrebbero contribuire ad affrontare il problema. Può sembrare una condizione proibitiva (o troppo illuminista), ma è quello che normalmente succede nelle esperienze di urbanistica partecipata. Gli animatori fanno esattamente questo: girano per il territorio, parlano con le persone nei mercati e per strada, cercano di capire quali interessi rischiano di essere trascurati e cercano quindi di dare vita a microcosmi inclusivi che, almeno nelle intenzioni, non lascino fuori nessuno. Il risultato di questo sforzo sarà sempre imperfetto, ma non sono infrequenti i casi in cui la composizione del microcosmo appare ragionevolmente inclusiva, date le condizioni culturali e sociali in cui si opera. Appartengono a questo tipo i numerosi casi di *stakeholder partnership* in cui soggetti portatori di visioni o interessi contrapposti si siedono intorno a un tavolo per ricercare soluzioni comuni, per esempio su temi spinosi di natura ambientale³⁶. Un microcosmo di questo genere, formato dai rappresentanti delle comunità coinvolte ha lavorato per oltre un anno, con successo, per concordare i criteri per l'individuazione di un sito per un inceneritore in provincia di Torino³⁷. Analoghi comitati di *stakeholder* curano la preparazione e la gestione delle giurie dei cittadini e dei sondaggi deliberativi.

2.4. La selezione casuale, ovvero il minipubblico

Il microcosmo può essere costruito anche in un altro modo: selezionando un campione causale della popolazione di riferimento. L'idea di fondo è quella di costituire «una rappresentazione in miniatura del popolo»³⁸ o un minipubblico³⁹. In questo caso non avremo più a che fare con militanti, leader naturali o cittadini attivi, ma con cittadini qualsiasi, compresi coloro che non varcherebbero mai la porta di un'assemblea o non si candiderebbero mai a un tavolo sociale.

L'estrazione può avvenire da un campione non stratificato di cittadini oppure per quote che considerino specifiche caratteristiche socio-demografiche (quali ad esempio il genere, l'età, il titolo di studio, la zona di residenza). Se il gruppo di partecipanti estratti è abbastanza

numero (dell'ordine delle centinaia) – come avviene nei sondaggi deliberativi – si può ritenere che il criterio di legittimazione consista in un'effettiva rappresentatività sociologica della popolazione. Nel caso di gruppi meno numerosi – come avviene nelle giurie di cittadini – non si può contare sulla rappresentatività statistica: la legittimazione risiede, piuttosto, nella casualità della procedura di scelta e nell'eterogeneità sociologica dei partecipanti.

Se l'obiettivo è quello di dare voce a chi normalmente non ce l'ha, non c'è dubbio che la selezione per sorteggio costituisca una risposta particolarmente pertinente. Anche qui si verifica una forma di autoselezione: non tutti i cittadini sorteggiati accettano di partecipare e alla fine il campione presenta sempre qualche distorsione rispetto all'universo. Ma, per questa via, è possibile aprire la partecipazione alla cittadinanza (anche a quella «passiva») assai più profondamente che con qualsiasi altro metodo. E consente di riunire attorno a uno stesso tavolo o in una stessa sala un insieme di persone particolarmente variegato, per professione, età e ambiente sociale, quale non è dato di riscontrare in nessun altro ambito partecipativo. La tabella 1 confronta la percentuale di laureati tra i partecipanti in alcune esperienze italiane. Come si vede la composizione dei partecipanti diventa meno elitaria passando dai metodi basati sull'autoesclusione a quelli basati sulla selezione casuale stratificata.

Tabella 1.

La scommessa è che qualsiasi cittadino, messo in condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire, insieme agli altri, soluzioni intelligenti. Il metodo della selezione casuale⁴⁰ è alla base di moltissime esperienze⁴¹: giurie di cittadini⁴², sondaggi deliberativi⁴³, *consensus conferences* che stanno cominciando a prendere piede anche in Italia.

2.5. *A qualcuno piace calda (a qualcun altro fredda)*

I diversi metodi di selezione generano arene di tipo diverso. Da un lato ci sono le arene formate, prevalentemente, da cittadini attivi o competenti, che esprimono posizioni bene definite e consapevoli e che talvolta hanno alle spalle una *constituency* alla quale devono rendere conto (ed è probabile che questa situazione si verifichi con maggiori probabilità quando la selezione è mirata o quando la partecipazione è volontaria). Dall'altro lato ci sono le arene formate prevalentemente

da cittadini comuni, che esprimono posizioni meno intense, meno determinate e spesso anche meno consapevoli (come avviene con maggiori probabilità, quando la selezione è casuale). Secondo la fortunata distinzione di Achong Fung⁴⁴, la discussione sarà «calda» nel primo caso e «fredda» nel secondo.

Quali sono i vantaggi e gli svantaggi delle due situazioni? È preferibile che la deliberazione sia calda o fredda? Negli ultimi anni si è aperta un'interessante discussione sui meriti dei due tipi di deliberazione, a partire da alcuni studi empirici che hanno comparato processi deliberativi svolti tra cittadini attivi e tra cittadini comuni⁴⁵.

Gli argomenti a favore della deliberazione calda possono essere così riassunti. La discussione sarà più ricca se i partecipanti hanno a cuore il problema, sono interessati alla posta in gioco e animati da passione politica e sociale. Essi «investiranno tutte le loro energie e tutte le loro risorse nel processo e lo renderanno perciò più completo e creativo. È probabile che i risultati della deliberazione siano solidi e siano messi in atto più facilmente»⁴⁶. Al contrario quanto la discussione si svolge tra cittadini inesperti è probabile che essi – proprio perché inesperti – finiscano per essere manipolati o raggirati dai politici o anche dai facilitatori. Per i politici è più comodo affrontare cittadini comuni che vedersela con attivisti consapevoli e agguerriti. Il sorteggio casuale potrebbe costituire per loro una facile scappatoia⁴⁷. Inoltre è possibile che i risultati così raggiunti siano casuali e instabili e siano quindi dotati di scarsa credibilità agli occhi dei decisori politici.

I sostenitori del sorteggio casuale obiettano che soltanto in questo modo si può garantire che abbiano l'effettiva possibilità di esprimersi tutte le voci presenti nella società, anche quelle che non hanno alle spalle attivisti o gruppi organizzati, che spesso pretendono senza alcun fondamento di rappresentare gli interessi dell'intera comunità. Sottolineano inoltre che la discussione tra cittadini attivi può facilmente ridursi a un dialogo tra sordi in cui ciascuno ribadisce la propria posizione, senza che vi sia alcun apprendimento reciproco, che è invece assai più probabile, quando il confronto avviene tra cittadini comuni. D'altronde in certi casi non sarebbe male «raffreddare» la temperatura del dibattito, specie quando si è ormai da tempo cristallizzato in posizioni definite e contrapposte. Va tenuto inoltre presente che i militanti e gli attivisti non sono esclusi da queste arene, ma vi partecipano come testimoni di fronte ai cittadini. Toccherà a loro trovare gli argomenti giusti per convincere la platea dei cittadini comuni.

2.6. *Metodi misti di selezione*

Poiché tutti i metodi di selezione hanno i loro inconvenienti, spesso si cerca di combinarli insieme. Nelle giurie dei cittadini di Berlino⁴⁸ è stato creato un apposito microcosmo formato in parte da rappresentanti di associazioni e in parte da cittadini sorteggiati. Le discussioni che si svolgono nel microcosmo possono essere amplificate con vari mezzi al fine di coinvolgere – sia pure meno intensamente – un pubblico più ampio, come per esempio ha fatto Susan Podziba⁴⁹, riuscendo a mantenere un collegamento tra il microcosmo (la commissione che doveva redigere lo statuto comunale) e il macrocosmo formato dalle svariate associazioni presenti nella città. A ben vedere, qualcosa del genere si realizza anche nelle giurie dei cittadini: le raccomandazioni finali sono assunte da un gruppo di cittadini selezionati casualmente, ma la preparazione della giuria è svolta da un comitato promotore basato sulla selezione mirata in cui sono presenti tutti i principali *stakeholder*. In generale, la combinazione e la contaminazione dei metodi e degli approcci, allo scopo di costruire percorsi partecipativi a misura dei problemi e delle circostanze, costituiscono uno dei temi di riflessione e di sperimentazione più interessanti⁵⁰.

3. *Struttura e metodi*

3.1. *La strutturazione dei processi*

Una caratteristica che accomuna la maggior parte delle esperienze partecipative è l'elevato grado di strutturazione. I processi sono progettati, sono scanditi in fasi, hanno tempi e modalità prefissate (anche se spesso in modo flessibile). Quello che si vuole evitare è che l'interazione tra i partecipanti si svolga allo stato brado e finisca per degenerare in una generale frustrazione. Per i partecipanti è utile sapere in ogni momento a che punto del processo si trovano, a che gioco stanno giocando e di quali carte possono – di volta in volta – disporre. Le esperienze che presentano il maggiore grado di strutturazione sono i bilanci partecipativi che si snodano per l'intero corso dell'anno e sono scanditi da momenti assembleari nei quartieri, riunioni di delegati e incontri con i tecnici dell'amministrazione, secondo scadenze prefissate.

Quello che varia considerevolmente è la durata di tali esperienze. Alcune di esse sono tipicamente *one spot*: si risolvono in un unico evento, che può durare anche alcuni giorni – è il caso delle giurie di cittadini, dei sondaggi deliberativi, dei *town meeting* del XXI secolo –

anche se ciascun evento può richiedere mesi di preparazione. Altre si svolgono attraverso un percorso più complesso. I dibattiti pubblici francesi sulle grandi opere non possono durare, per legge, più di quattro mesi e si articolano in una pluralità di incontri di natura diversa. Strumenti che richiedono uno o due giorni, possono acquistare un senso diverso come momenti di un processo più lungo e articolato. Le combinazioni sono praticamente infinite e ogni processo tende a essere progettato su misura, a seconda del problema sul tappeto e del contesto entro cui si svolge. La previsione di un percorso e la fissazione di un termine finale, costituisce un aspetto rassicurante per le amministrazioni che possono temere di imbarcarsi in una vicenda senza fine e a anche per i partecipanti che possono sapere in anticipo quale impegno viene richiesto loro.

3.2. *Oltre la forma assembleare*

Coinvolgere decine, centinaia o migliaia di persone, farle lavorare assieme, farle dialogare, affrontare i conflitti, creare un contesto in cui esse possano esprimersi liberamente e arricchire i propri punti di vista e, eventualmente, trovare un terreno comune non è un'impresa facile. La difficoltà esiste sia che i cittadini coinvolti siano poco abituati a esprimersi in pubblico sia che, al contrario, lo siano troppo. I processi partecipativi hanno bisogno di utilizzare metodologie specifiche per affrontare queste difficoltà e per creare situazioni favorevoli all'espressione dei bisogni e al confronto.

Fino a poco tempo fa, la forma più frequente e più ovvia consisteva nel ricorrere al metodo assembleare. Se un'amministrazione decideva di aprirsi alla partecipazione dei cittadini, la sua reazione più istintiva era quella di convocare un'assemblea pubblica. E d'altra parte le associazioni che volevano contestare le scelte dell'amministrazione rivendicavano a loro volta lo svolgimento di un'assemblea. È probabile che in Italia questa sia ancora la forma più diffusa di partecipazione. Allo stesso principio si ispirano i bilanci partecipativi la cui struttura di base è costituita da assemblee di quartiere (anche se molti di essi hanno elaborato anche altre forme più complesse di rappresentanza e di interlocuzione).

La forma assembleare presenta tuttavia notevoli controindicazioni. Presuppone il metodo dell'autoselezione. Instaura una separazione troppo netta tra il palco degli oratori e la platea dei partecipanti, tra «noi» e «loro». Non favorisce la discussione, ma piuttosto un confronto posizionale. Confina in una condizione di passività la grande maggioranza dei presenti che non hanno la capacità o il coraggio di

parlare.

Dalla critica al modello assembleare sono emerse numerose proposte di metodi alternativi che pur presentando aspetti diversi si basano su alcune prescrizioni comuni. Tali metodi assegnano un'importanza decisiva alla *cornice* entro cui i partecipanti sono chiamati a operare. L'elemento chiave consiste nel creare artificialmente uno spazio pubblico che induca i partecipanti a seguire specifiche regole di comportamento⁵¹. Come sottolinea Jon Elster: «un *setting* deliberativo può dare forma ai risultati indipendentemente dalle motivazioni dei partecipanti. Poiché [nello spazio pubblico] esistono norme contro la cruda espressione di interessi o pregiudizi, gli interlocutori devono giustificare le loro proposte facendo riferimento all'interesse pubblico»⁵².

Viene suggerita pertanto la creazione di spazi pubblici circoscritti o di specifiche arene deliberative⁵³, in cui un numero ridotto di partecipanti possa interloquire in modo diretto e strutturato. La cornice o il *setting* deliberativo può includere diversi tipi di prescrizioni: per esempio, i tempi entro cui l'interazione deve svolgersi, il modo con cui vengono presentati i problemi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza da parte di facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, le comunicazioni tra i partecipanti, ecc. Anche quando si vuole sollecitare la spontaneità, è necessaria una cornice ben definita (anzi più la cornice è definita, più è probabile che la spontaneità riesca a manifestarsi). La cornice non pregiudica il contenuto delle scelte, ma è fondamentale per permettere che i partecipanti possano arrivare a formulare delle conclusioni (qualsiasi esse siano) riconoscendosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro.

Altrettanto importanti (e comuni) sono le prescrizioni che tendono a favorire scambi informali e relazioni faccia a faccia tra i partecipanti, al di fuori di qualsiasi ufficialità e a stabilire un clima di fiducia reciproca. Rientrano in questo ambito le indicazioni sull'accoglienza (ossia il modo con cui i partecipanti vengono ricevuti), sull'accessibilità e la neutralità dei luoghi di incontro e sulla trasparenza (tutti i partecipanti dovrebbero condividere le informazioni in loro possesso).

3.3. *Approcci e tecniche*

Sulla base di questi principi comuni, è stata sviluppata una vasta tipologia di metodologie o di tecniche per avviare o gestire i processi partecipativi⁵⁴. Si tratta di proposte di natura molto diseguale. Alcuni approcci contengono prescrizioni di carattere generale e altri sono costituiti da tecniche particolarmente regolate che prescrivono punto per punto

quello che si deve fare. Alcuni approcci sono, per così dire, «trasversali», possono essere, cioè impiegati in qualsiasi situazione e all'interno di qualsiasi processo, altri propongono precettistiche molto specifiche che indicano nei minimi dettagli lo svolgimento del processo dall'inizio alla fine. Alcuni metodi sono indicati soprattutto nelle fasi iniziali del processo: servono per definire i problemi, per farsi un'idea, per riflettere sulle proprie e le altrui posizioni, per aiutare i partecipanti ad ascoltarsi. Altri metodi si propongono di favorire un'interazione costruttiva tra i partecipanti, sulla base di diversi presupposti. Alcuni di essi cercano di indurre i partecipanti a essere lungimiranti, a fare ipotesi sul futuro: si tratta dei metodi basati sulla costruzione di scenari (per esempio *Action Planning*, *Search Conference*, *EASW*). Altri metodi cercano di aiutare le persone, meno abituate a parlare in pubblico o a fare ragionamenti complessi, a capire i problemi e scegliere tra soluzioni alternative in modo intuitivo: si tratta dei metodi basati sulla simulazione. I problemi vengono presentati in una forma facilmente accessibile e le scelte si svolgono in un contesto di gioco, come nel caso del *Planning for Real*. Altri metodi ancora scommettono sulla spontaneità, lasciando ai partecipanti la definizione dei temi da trattare e delle soluzioni da individuare, come nel caso dell'*Open Space Technology*⁵⁵. Vi sono poi specifiche tecniche pensate per gestire i conflitti che inducono i partecipanti a trasformare giochi a somma zero in giochi a somma positiva, come avviene per la famiglia di approcci che passa sotto il nome di *consensus building* o trasformazione dei conflitti⁵⁶. Esistono infine tecniche, come il *21th century town meeting*⁵⁷ che consentono un'interazione di tipo non assembleare tra un numero molto elevato di partecipanti.

3.4. *La facilitazione*

Un'importante conseguenza della distinzione tra forme assembleari e forme non assembleari risiede nel fatto che queste ultime fanno sistematicamente ricorso all'assistenza di specifiche figure professionali (facilitatori, mediatori, specialisti della partecipazione), mentre le prime in genere non se ne avvalgono. Nei bilanci partecipativi e nelle altre esperienze che si basano sulle assemblee pubbliche prevale un confronto diretto e non assistito tra amministratori e cittadini.

Viceversa l'apporto degli esperti è la regola nei processi che adottano approcci più meditati o sofisticati. La partecipazione, in questi casi, non è più soltanto una questione di volontà o di scelta politica (da parte delle amministrazioni) o di rivendicazione (da parte dei cittadini o delle associazioni), ma è anche un'«arte» che deve essere pos-

seduta, trasmessa e messa in pratica. Queste funzioni sono normalmente affidate a professionisti, specializzati nel disegnare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni, mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, assistere i negoziati, favorire lo sviluppo di processi deliberativi, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi, aiutare le parti a redigere testi di eventuali accordi.

Il valore apportato dagli specialisti esterni non consiste solo nella loro conoscenza delle metodologie e nella loro capacità di usarle in modo appropriato. Consiste anche nella loro terzietà. Nel clima teso, carico di sospetti e risentimenti, che caratterizza spesso i rapporti tra amministrazioni e cittadini, l'intervento di uno «straniero competente» può fare la differenza. Questo passaggio può creare legittime preoccupazioni. Giancarlo Paba teme che l'avvento di facilitatori non schierati e indifferenti alla sostanza dei problemi in discussione, finisca per seppellire questioni sociali calde nella fredda retorica del tecnicismo⁵⁸. Ma estraneità non significa indifferenza. Al contrario, il facilitatore è un amico, in senso aristotelico, delle parti in causa⁵⁹: si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere. L'imparzialità del facilitatore è, infatti, cosa assai diversa (e per certi versi opposta) da quella del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere condotta *sine ira ac studio*. Non cerca l'equidistanza, ma – potremmo dire – l'equivocanza.

4. Due modelli: pressione vs confronto

La ricognizione che abbiamo svolto fin qui mostra che esistono svariate modalità per coinvolgere i cittadini nelle scelte pubbliche. La partecipazione ha un'infinità di facce e varia a seconda dei problemi da affrontare e del contesto in cui si opera. Un'attenta lettura delle esperienze ci mostra come esse tendano a disporsi lungo un continuum rappresentato da due poli che possiamo definire rispettivamente come il «modello della pressione» e il «modello del confronto».

Il modello della pressione considera la partecipazione come uno strumento destinato a dare voce ai soggetti sociali deboli, marginalizzati o tradizionalmente esclusi, per lo più per il tramite di movimenti

sociali o di associazioni che ne rappresentano le istanze. I forum partecipativi hanno lo scopo di premere sulle amministrazioni per ottenere una redistribuzione delle risorse, una maggiore giustizia sociale o un mutamento degli orientamenti politici dei governi. La relazione che si insatura è sostanzialmente di tipo duale: da un lato il «popolo», o meglio la sua componente meno privilegiata che si suppone dotata di interessi tendenzialmente omogenei, dall'altra gli amministratori pubblici. La pressione dal basso può essere temperata da meccanismi di cogestione con le istituzioni, come avviene nel bilancio partecipativo di Porto Alegre, ma la caratteristica fondamentale del processo partecipativo risiede comunque nello spingere le amministrazioni pubbliche a rispondere ai bisogni dei gruppi sociali più deboli.

Il modello del confronto parte viceversa dal presupposto che la società ha un carattere pluralista e intende la partecipazione come un confronto, di natura dialogica, tra cittadini che hanno idee, punti di vista o interessi diversi o contrapposti, allo scopo di elaborare soluzioni comuni, trovare punti di intesa o, per lo meno, di chiarire i termini del conflitto e di trovare qualche terreno comune. La relazione non è più di tipo dualistico tra un popolo (supposto omogeneo) e l'amministrazione, ma è piuttosto un confronto a più voci, in cui l'amministrazione assume un ruolo neutrale o, se parte in causa, entra nell'agone alla pari degli altri attori e si fa assistere da «stranieri competenti».

Tabella 2.

Abbiamo riassunto nella tabella 2 le caratteristiche dei due modelli alla luce degli aspetti che abbiamo esaminato precedentemente. Il modello della pressione risponde a un'ideale di democrazia partecipativa quale è sostenuto dai movimenti sociali ed è riscontrabile nelle esperienze latino-americane, a partire dal bilancio partecipativo di Porto Alegre⁶⁰. Il modello del confronto si avvicina piuttosto all'ideale della democrazia deliberativa, secondo il quale, l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese) tra tutti i soggetti coinvolti dal tema sul tappeto. Le esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. Mentre la democrazia partecipativa (secondo la declinazione movimentista e latinoamericana) è un ideale politico, la

democrazia deliberativa nasce su un altro piano, meno politico e più filosofico, anche se è ormai ampiamente utilizzata per analizzare esperienze concrete⁶¹ o per proporre metodologie di intervento⁶².

Nel modello della pressione è implicita una concezione della democrazia di tipo prevalentemente sostanziale: ci si aspetta che la partecipazione sia in grado di produrre una maggiore giustizia sociale, di porre un freno ai grandi interessi o di introdurre cambiamenti nel modello di sviluppo. Il modello del confronto tende invece a sposare una concezione della democrazia di tipo più procedurale. Naturalmente, i sostenitori della democrazia deliberativa non sono indifferenti agli esiti. Ritengono che la partecipazione possa generare soluzioni migliori, più in sintonia con i bisogni di tutti i soggetti coinvolti e a diffondere il senso di appartenenza alla collettività. Ma non definiscono l'autenticità della partecipazione in base ai risultati che consegue. Una partecipazione è buona se tutti i soggetti sociali coinvolti hanno avuto modo di esprimersi, di informarsi e di contare – indipendentemente dai risultati concreti che essa consegue.

La democrazia deliberativa è, quindi, in qualche modo, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità. I movimenti sociali che si battono per la partecipazione sono spesso restii ad aprire il confronto con le posizioni che ritengono antitetico alle proprie, non senza qualche buona ragione⁶³, perché temono di venire trascinati su un terreno per loro improprio e di essere costretti ad ammorbidire la loro carica antagonista. Come afferma un militante, intervistato nel corso di un'indagine sull'atteggiamento dei movimenti verso la democrazia deliberativa: «Noi non vogliamo arrivare a una discussione comune [con i nostri avversari]. Vogliamo che i discorsi rimangano divisi. È una situazione più ricca. Quindi preferiamo parlare di partecipazione [piuttosto che di deliberazione] e vogliamo che ci siano vincitori e vinti... Si vogliamo proprio questo. Così io mi trovo bene con la partecipazione e il livello delle Ong, a livello di base. Ma la deliberazione è un po' fuori posto, almeno in questa fase»⁶⁴. Una diffidenza simile, sia pure per motivi diversi, verso il modello della democrazia deliberativa si riscontra tra i gruppi di interesse, che temono di perdere il loro ruolo di rappresentanza «ufficiale» nelle sedi di concertazione, a favore di are-

ne più vaste formate da partecipanti meno schierati⁶⁵.

I processi partecipativi tendono così ad oscillare tra una versione militante e rivendicativa che punta sulla pressione del «popolo» sulle istituzioni e una versione dialogica che punta viceversa sul confronto in seno al «popolo». La prima si basa su uno schema binario alquanto semplificato, ma di evidente suggestione, che contrappone gli «esclusi» (o i loro portavoce) alle istituzioni: rappresenta, in fondo, la continuazione della lotta politica e sociale con mezzi più istituzionali. La seconda immagina una diversa fondazione delle scelte pubbliche e la affida al dialogo diretto tra i diversi punti di vista (anche contrapposti) di tutti i cittadini potenzialmente coinvolti. Appare forse meno suggestiva sul piano politico, ma è più profonda e ambiziosa.

* L'articolo riprende un rapporto elaborato, nell'ottobre 2007, per conto della Provincia autonoma di Trento, nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Sergio Fabbrini.

¹ Fra i quali *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, a cura di L. Susskind, S. MacKeaman, J. Thomas-Larmer, Sage, Thousand Oakes-London 1999; N. Wates, *Community Planning Handbook*, Earthscan, London 2000; *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, a cura di L. Bobbio, Esi, Napoli 2004, http://www.cantieripa.it/allegati/A_più_voci.pdf; *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, a cura di J. Gastil e P. Levine, Jossey-Bass, San Francisco 2005.

² Tra di essi M. Scavi, *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano 2002; E. D'Albergo, D. Lotrecchiano e G. Moini, *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Comune di Roma, Roma 2005; *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, a cura di G. Allegretti e M.E. Frascaroli, Alinea, Firenze 2006; A.L. Pecoriello e F. Rispoli, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 115-133; S. Ravazzi,

Quando i cittadini decidono, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, 2006, pp. 61-89; *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, a cura di L. Pellizzoni, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di scienze dell'uomo dell'Università di Trieste, Gorizia 2007; L. Cataldi, *Le politiche partecipative in Piemonte e Lombardia. Evidenze empiriche*, paper presentato al convegno Sisp, Catania, 20-22 settembre 2007; *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, a cura di L. Bobbio, Rubettino, Soveria Mannelli 2008.

³ B. Manin, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano 1993.

⁴ *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pellizzoni, Meltemi, Roma 2005; L. Pellizzoni, *Cosa significa partecipare*, in «Rassegna italiana di sociologia», 46, 3, pp. 478-511.

⁵ U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 151-166, p. 156.

⁶ P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino 2006, p. 79.

⁷ A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 134-150.

⁸ M. Gret e Y. Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La découverte, Paris 2002; G. Baiocchi, *Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment in Deliberative Democratic Theory*, in *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, a cura di A. Fung e E.O. Wright, Verso New York, 2003, pp. 47-84; G. Allegretti *Autoprogettualità come paradigma urbano L'insegnamento di Porto Alegre*, Alinea, Firenze 2003; *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Les budgets participatifs en Europe*, a cura di Y. Sintomer, C. Herzberg e A. Röcke, La découverte, Paris 2005, D'Albergo, Lotrecchiano e Moini, *Pratiche partecipative a Roma* cit.; Ravazzi, *Quando i cittadini decidono* cit.

⁹ L. Susskind e J. Cruikshank, *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, New York 1987.

¹⁰ B.G. Rabe, *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, The Brookings Institution, Washington D.C. 1994; C. Hunolt e I.M. Young, *Justice, Democracy and Hazardous Siting*, in «Political Studies», 46, 1, 1998, pp. 82-95; L. Bobbio, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato

e mercato», 64, 2002, pp. 101-41.

¹¹ L. Bifulco e L. Centemeri, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, ivi, 80, 2007, pp. 221-44.

¹² J.-M. Fourniau, *Information, Access to Decision-making and Public Debate in France: the Growing Demand for Deliberative Democracy*, in «Science and Public Policy», 28, 6, 2001, pp. 441-45; C. Blatrix, *Devoir débattre. Les effets de l'insitutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective*, in «Politix», 57, 2002, pp. 79-102; Y. Mansillon, *L'esperienza del 'débat public' in Francia*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 101-14.

¹³ A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, paper presentato al convegno Sisp, Catania, 20-22 settembre 2007.

¹⁴ *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, a cura di S. Joss e J. Durant, Science Museum, London 1996; D. Boy, D. Bonnet Kamele e P. Roqueplo, *Un exemple de démocratie participative. La 'conférence des citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés*, in «Revue française de science politique», 4-5, 2000, pp. 779-809; C. Hendriks, *Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations*, in *The Deliberative Democracy Handbook* cit., pp. 80-110; L. Pellizzoni, *Decidiamo insieme! Conflitti tecnologici e deliberazione pubblica*, in «Quaderni di sociologia», 41, 2006, pp. 91-114; M. Bucchi, *Scegliere il mondo che vogliamo. Cittadini, politica, tecnoscienza*, Il Mulino, Bologna 2006.

¹⁵ L. Bobbio e R. Lewanski, *Una legge elettorale scritta dai cittadini*, in «Reset», 101, 2007, pp. 76-7.

¹⁶ G. Regonini, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in «Stato e mercato», 73, 2005, pp. 3-31.

¹⁷ Floridia, *La democrazia deliberativa* cit.

¹⁸ Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno* cit.

¹⁹ *Cittadini competenti costruiscono azioni per la salute. I piani per la salute in Emilia-Romagna 2000-2004*, a cura di M. Biocca, Franco Angeli, Milano 2006.

²⁰ C. Carboni, *L'Italia impervia tra società e classe dirigente*, in «Il Mulino», 432, 2007, pp. 612-21, p. 614.

²¹ P. Ginsborg, *Il tempo di cambiare: politica e potere nella vita quotidiana*, Einaudi, Torino 2005.

²² In realtà spesso i sostenitori di questa tesi ritengono che i soggetti più deboli debbano essere rappresentati dai «cittadini attivi» che si fanno carico dei loro interessi.

²³ Sclavi, *Avventure urbane* cit.

²⁴ M. Bricocoli, *Uno sporco lavoro di quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo*, in «Animazione sociale», 3, 2002, pp. 54-63.

²⁵ A. Fung, *Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences*, in «The Journal of Political Philosophy», 11, 2003, pp. 338-67.

²⁶ *Amministrare con i cittadini* cit.

²⁷ Gret e Sintomer, *Porto Alegre* cit., pp. 75-6.

²⁸ F.E. Ganuza, *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 70-86, p. 82.

²⁹ Cit. in Ravazzi, *Quando i cittadini decidono* cit., p. 82.

³⁰ J.-P. Vargas Céspedes e D.A. Zamuer, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in «Democrazia e diritto», 3, 2006, pp. 24-41, p. 38.

³¹ A. Röcke e Y. Sintomer, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, ivi, pp. 87-100, p. 90.

³² In D'Albergo, Lotrecchiano e Moini, *Pratiche partecipative a Roma* cit., p. 104.

³³ E. Cellini, A.C. Freschi e V. Mete, *Chi sono i partecipanti delle esperienze di politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano*, paper presentato al convegno Sisp, Catania, 20-22 settembre 2007.

³⁴ S. Podziba, *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Bruno Mondadori, Milano 2006.

³⁵ Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, Paris 2007.

³⁶ E.C. Poncelet, *Personal Transformation in Multistakeholder Environmental Partnerships*, in «Policy Sciences», 34, 2001, pp. 273-301; J.E. Innes e D.E. Boothe, *Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue*, in *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, a cura di M. Hajer e H. Wagenaar, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

³⁷ Bobbio, *Come smaltire i rifiuti* cit.

³⁸ Sintomer, *Le pouvoir au peuple* cit., p. 103.

³⁹ Fung, *Survey article*.

⁴⁰ L. Carson e B. Martin, *Random Selection in Politics*, Praeger Publishers, Westport 1999; Sintomer, *Le pouvoir au peuple* cit.

⁴¹ M. Bonanni e M. Penco, *Preferenze o argomentazioni congelate?*

Esperienze di democrazia discorsiva, Franco Angeli, Milano 2006.

⁴² Sulle esperienze internazionali, cfr. G. Smith e C. Wales, *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, in «Political Studies», 48, 2000, pp. 51-65; N. Crosby e D. Nethercut, *Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People*, in *The Deliberative Democracy Handbook* cit. Sulle (ancora poche) esperienze italiane, cfr. S. Ravazzi, N. Podestà e A. Chiari, *Una giuria di cittadini*, Torino, Dipartimento di studi politici, working paper 7, 2006, www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf; L. Carson, *Improving Public Deliberative Practice: A Comparative Analysis of Two Italian Citizens' Jury Projects in 2006*, in «Journal of Public Deliberation», 2, 1, 2006, pp. ???- ???; L. Giannetti e R. Lewansky, *Inclusione, efficacia e qualità della deliberazione: uno studio di caso*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, 2007, pp. 15-48; S. Ravazzi, *Deliberazione e mutamento delle preferenze: un'analisi qualitativa*, ivi, pp. 49-73; A. Chiari e N. Podestà, *Deliberare nella pratica: un modello per l'analisi della formazione del consenso*, ivi, pp. 75-99.

⁴³ J. Fishkin, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven & London 1991; Id., *La nostra voce*, Marsilio, Venezia 2003. Sui due unici casi italiani, cfr. R. Mannheimer, *Funziona perché le persone vogliono contare*, in «Reset», 99, 2007, pp. ???-???; L. Bobbio, I. Fiket, P. Isernia, A. Manca, N. Podestà, *Un esperimento deliberativo in Italia: la consultazione dei cittadini di Torino*, paper presentato al convegno Sisp, Catania, 20-22 settembre 2007.

⁴⁴ Fung, *Survey article* cit.

⁴⁵ J. Petts, *Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-studies*, in «Journal of Environmental Planning and Management», 44, 2, 2002, pp. 207-226; B. von Stokkom, *Deliberative group dynamics: power, status and affect in interactive policy making*, in «Policy & Politics», 33, 3, 2005, pp. 387-409; **Jackman e Sniderman, 2006 ???**; C. Hendriks, J.S. Dryzek e Ch. Hunold, *Turning Up the Heat: Partisanship in Deliberative Innovation*, in «Political Studies», 55, 2007, pp. 362-83.

⁴⁶ Fung, *Survey article* cit., p. 345.

⁴⁷ Ginsborg, *La democrazia che non c'è* cit.

⁴⁸ Röcke e Sintomer, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa* cit.

⁴⁹ Podziba, *Chelsea story* cit.

⁵⁰ L. Carson e J. Hartz-Karp, *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums*, in *The Deliberative Democracy*

Handbook cit., pp. 120-38.

⁵¹ G.F. Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*, in *Democrazia locale* cit.

⁵² J. Elster, *Introduction*, in *Deliberative Democracy*, a cura di J. Elster, Cambridge University Press, Cambridge 1998, pp. 1-18, p. 104. ????????

⁵³ L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, 2002, pp. 5-29.

⁵⁴ *A più voci* cit.

⁵⁵ H. Owen, *Open Space Technology. User's Guide*, Barrett-Koehler, San Francisco 1997.

⁵⁶ *The Consensus Building Handbook* cit.

⁵⁷ C.J. Lukensmeyer, J. Goldman e S. Brigham, *A Town Meeting for the Twenty-First Century*, in *The Deliberative Democracy Handbook* cit., pp. 154-63.

⁵⁸ G. Paba, *Per una pianificazione partecipata e inclusiva*, in *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, a cura di G. Paba e C. Perrone, Alinea, Firenze 2002, pp. ???-???

⁵⁹ J. Forester, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge Mass. 1999.

⁶⁰ È probabile che lo stesso aggettivo «partecipativo», che è di uso molto recente nella lingua italiana, sia stato introdotto in seguito alla diffusione dell'esperienza portoalegrense.

⁶¹ *Deepening Democracy. Institutional Innovations* cit.

⁶² *The Deliberative Democracy Handbook* cit.

⁶³ I.M. Young, *Activist challenges to deliberative democracy*, in «Political Theory», 29, 5, 2001, pp. 670-90.

⁶⁴ P. Levins e R.M. Nierras, *Activists' Views of Deliberation*, in «Journal of Public Deliberation», 3, 1, 2007, pp. ???-???. La citazione è alle pp. 4-5.

⁶⁵ C. Hendriks, *Institutions of Deliberative Democratic Process and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives*, in «Australian Journal of Public Administration», 61, 1, 2002, pp. 64-75.