

Declinare il verbo 'partecipare'

di Rodolfo Lewanski, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali - Università di Bologna

per preparato per il seminario del
Servizio Pianificazione Urbanistica, paesaggio e uso sostenibile del territorio
Regione Emilia-Romagna
Bologna, 5 settembre 2016

Versione provvisoria

«Il problema del pubblico ... è il miglioramento dei metodi e delle condizioni del dibattito, della discussione e della persuasione» [Dewey 1927, trad. it. 1971].

Sommario

A partire dagli anni '70 la 'partecipazione' ha fatto il proprio ingresso nei processi di policy locali ed europei con crescente frequenza. Tuttavia essa viene declinata secondo forme e modalità spesso di scarsa rilevanza e influenza. Il presente contributo mira a delineare un modello innovativo di 'partecipazione deliberativa' illustrandone i tratti salienti. Sotto questo profilo, il contributo cerca di offrire risposte a tre quesiti salienti: chi partecipa? come? Qual è l'esito e la rilevanza di questo tipo di processi.

Infine, considerando la partecipazione come una modalità decisionale, questa riflessione propone alcuni parametri cercando di evidenziare come la partecipazione di segno deliberativo possa contribuire a migliorare la qualità delle scelte pubbliche.

Questo contributo vuole costituire un canovaccio che offra alcuni spunti per una riflessione nel corso del progetto su come declinare la partecipazione nei processi normativi e di riqualificazione urbana che andrà successivamente 'calato' sulle specifiche questioni in considerazione della loro natura, del contesto e di altri elementi.

La partecipazione come politica pubblica

Uno dei cambiamenti più significativi verificatosi, a partire dagli anni '60 dello scorso secolo, nella cultura politica 'occidentale' riguarda la «esplosione della partecipazione», ovvero «l'idea che la persona comune sia politicamente rilevante ...; larghe masse di persone escluse battono alla porta del sistema politico» (Almond e Verba, 1963). Il tema della partecipazione germoglia nel clima politico di quegli anni in quasi tutte le democrazie costituzionali [Urbinati 2013, 120], dagli Stati Uniti [Pateman 1970] all'Europa occidentale (e un

decennio più tardi in Sud America; Avritzer 2009), sull'onda di nuovi importanti movimenti sociali (pacifisti, diritti civili, femministe, ambientalisti) che, rifiutando il principio di delega alla base della democrazia rappresentativa, rivendicano e cercano di praticare (anche al loro interno, nella forma dell'assemblearismo) una democrazia diretta «dal basso».

La domanda di partecipazione nasce dalla constatazione del divario fra le «promesse» e gli ideali democratici enunciati da una parte, e l'effettivo funzionamento dei sistemi politici dall'altra [Huntington 1981; Bobbio N. 1991; Mansbridge 2003; Krantz 2003; Urbinati 2013]. In discussione è il significato stesso di democrazia e quale debba essere il ruolo dei cittadini all'interno del sistema politico [Pateman 2012]. L'istanza partecipativa è anche il riflesso di una profonda trasformazione dei valori in senso post-materialista delle nuove generazioni, nate nel benessere del dopoguerra [Inglehart 1977]. Questi valori pongono l'enfasi su dimensioni quali l'auto-espressione e realizzazione, la qualità della vita, e la partecipazione alle decisioni in ambito economico e politico, a scapito di altri quale il rispetto per l'autorità (in calo dagli anni '80 come già accennato) [World Values Survey].

Da notare in particolare come sia proprio nel campo dell'**urbanistica** (in Italia e non solo) che si trovano i primi riferimenti e le prime esperienze partecipative sin dagli anni '70.

Il tema della partecipazione è destinato a rimanere «uno dei punti di riferimento principali» anche nei movimenti che si sono affacciati sulla scena negli anni più recenti [Della Porta 2011; Sintomer e del Pino 2014].

La «rivoluzione partecipativa» [Della Porta 2011] è connotata, oltre che dall'aspetto quantitativo, anche da uno qualitativo: cambiano senso e modalità della partecipazione, nuovi repertori di azione politica si sostituiscono a quelli tradizionali [Dalton 2004]. La partecipazione non è più diretta *dalle élites*, ma è tesa a giocare un ruolo nell'assunzione delle decisioni mettendo in discussione le *élites* (da cui la crisi dei due canali partecipativi portanti della democrazia rappresentativa: elezioni e partiti politici)

La domanda di partecipazione ha innescato una gamma di risposte di «apertura» all'insegna della «partecipazione» da parte dei sistemi politici [Lefebvre e Nonjon, 2003]. Riferimenti alla 'partecipazione' sono rinvenibili ormai in numerosi, documenti normative, politiche europei, nazionali, regionali e locali.

Da una parte si assiste all'elaborazione di nuovi paradigmi politico-amministrativi, quale il passaggio da una prospettiva di *government* – centralizzato e gerarchicamente strutturato [Friederich 2013] che opera secondo il principio tradizionale di «commando e controllo», in cui un unico attore è «sovrano» sul processo di *policy* – a una di *governance* [OECD 2009], in una visione in cui i confini tra pubblico e privato diventano labili. Questo termine, per la verità utilizzato in una varietà di accezioni (Blomgren 2011) a partire dagli anni '90, è nella sostanza una modalità di produzione di politiche pubbliche non

che pone l'enfasi sulla collaborazione, il coordinamento, la negoziazione, le relazioni «e le reti orizzontali» tra governo, settori produttivi, segmenti della società, e la partecipazione degli *stakeholders* nel *policy making* [Mair 2013].

Anche la dottrina del *New Public Management* (NPM), che a partire dagli anni '80 ha ispirato numerose riforme del settore pubblico proponendo di adottare innovazioni che emulano il mercato, enfatizza la necessità di coinvolgere sia i soggetti economici e del terzo settore che gli utenti dei servizi pubblici. Per effetto di questi nuovi paradigmi, alcuni paesi quali Canada e Gran Bretagna hanno focalizzato la partecipazione – intesa come ascolto di bisogni e istanze – sugli utenti dei servizi [Gelli e Morlino 2009; Cataldi 2015; Bishop e Davis 2002], in particolare sanitari [Chilvers 2010; Cooper e Smith 2012].

In realtà, più che al coinvolgimento e alla «cittadinanza attiva» come valori intrinseci [Parkinson 2006; Sintomer e del Pino 2014] questi nuovi approcci sono interessati alla modernizzazione amministrativa, al miglioramento della gestione e dell'efficienza della *performance* e delle procedure. E comunque le forme di partecipazione associate con la *governance* sono e rimangono *top-down* e di tipo consultivo [McLaverty 2011].

Pur scontando quindi questa visione «strumentale», *governance* e NPM hanno comunque contribuito alla diffusione di idee e pratiche partecipative nelle istituzioni [McLaverty 2011]. «La *governance* partecipativa è una variante della teoria della *governance* che enfatizza il coinvolgimento democratico, in particolare attraverso pratiche deliberative» [Fischer 2012] e la democratizzazione nell'amministrazione e nelle politiche pubbliche [Warren 2009] (ad esempio Fung e Wright 2003 parlano di «*Empowered Participatory Governance*»- EPG).

La partecipazione pubblica diviene un imperativo nelle democrazie liberali, nelle politiche UE e nei documenti ONU [Ravazzi 2014] Dichiarazioni di principio e normative sono state prodotte a tutti i livelli di governo, dal locale all'internazionale.

A livello locale alcuni comuni, specie di grandi dimensioni, hanno prodotto «carte» della partecipazione, come nel caso di Parigi, Roma e Madrid [Alluli 2011]. Molte amministrazioni locali e regionali hanno istituito apposite strutture amministrative o assessorati competenti in materia. Per quanto concerne in specifico l'Italia, molti Statuti regionali contengono norme sulla partecipazione, peraltro declinata in termini piuttosto tradizionali (petizioni e referendum consultivi); per quanto diverse tra loro, grazie a queste norme la partecipazione da principio genericamente enunciato è divenuto «diritto» individuale [De Santis 2013]. Inoltre, alcune Regioni hanno approvato specifiche normative (Toscana, Lazio, Emilia-Romagna¹), e altre stanno considerando la possibilità di adottarle (al momento attuale si ha notizia di Lazio, Sardegna e Puglia).

¹ Per un'analisi del caso emiliano cfr. Casula 2015.

A livello nazionale, oltre all'adozione di specifiche normative (per esempio in materia di bilancio partecipativo), il principio della partecipazione è entrato in alcuni testi costituzionali (ad esempio quelli del Brasile del 1988 o del Sud Africa del 1996).

Forme di partecipazione (spesso di natura consultiva e rivolte prevalentemente agli *stakeholders*) sono previste da normative di settore europee, nazionali e regionali, in particolare in campo urbanistico (per una ricognizione si veda Regione Emilia-Romagna 2009, 81 – 121).

L'Unione Europea ha approvato una quantità di documenti e decisioni che fanno riferimento alla partecipazione, dal Libro Bianco sulla *Governance* all'Agenda di Lisbona e alla Carta dei diritti fondamentali del 2000. Molti programmi e strumenti (quali VIA, VAS) ormai prevedono forme di coinvolgimento di qualche genere [Görsdorf 2006], anche se per la verità più degli *stakeholders* che dei cittadini (né si precisa l'influenza che questi soggetti sono destinati ad avere sulle decisioni). La partecipazione è «assurta a principio costituzionale» [Ferri, 2011] con l'affermazione dell'art. 10 del Trattato sull'Unione (versione consolidata) secondo cui ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione.

Numerosi sono anche gli accordi internazionali in materia di trasparenza, accesso e partecipazione a partire dagli anni '90, fra cui si possono ricordare il Principio 10 della Dichiarazione di Rio delle Nazioni Unite (1992), l'Agenda 21 (preambolo Sezione III 23.2), ripresa in Europa dalla Carta di Aalborg del 1994 art. I.13, la *Millennium Declaration* delle Nazioni Unite (2000), la Convenzione di Aarhus (1998) ratificata dall'Italia nel 2001, la Dichiarazione di Seoul (2005) sulla *Governance* Partecipativa e Trasparente, la Dichiarazione di Brisbane (2005) che si pronuncia a favore del coinvolgimento dei cittadini e delle comunità a tutti i livelli e in tutti i settori, in base a quattro principi fondamentali: inclusione, integrità, deliberazione e influenza, vari documenti OECD (fra cui i 10 principi guida che sottolineano come le autorità debbano incoraggiare la partecipazione e promuovere le competenze civiche dei cittadini [OECD 2009]). Nel 2011 Stati Uniti e Brasile hanno lanciato l'*Open Government Partnership*, che poggia su tre «pilastri»: trasparenza, *accountability* e partecipazione, cui hanno aderito finora 65 governi fra cui quello italiano [www.opengovernmentforum.it; aggiornato al 2013]. *Last but not least*, la recente Lettera Enciclica «Laudato Si'» di Papa Francesco contiene numerosi riferimenti alla necessità che la partecipazione degli abitanti e il loro punto di vista contribuiscano alle scelte.

Queste idee sono percolate anche fino alle organizzazioni internazionali «tecnocratiche» che l'hanno inclusa nelle pratiche di promozione dello sviluppo a partire dagli anni '80 [Humphreys *et al.* 2006; Pateman 2012] (La Banca Mondiale parla di «*governance* partecipativa» [Mair 2013; Spada e Vreeland 2013; Moini 2012]).

Riassumendo, le risposte di *policy* alla domanda di partecipazione si sono articolate lungo tre principali direttrici:

- accesso e trasparenza: norme sull'accesso alle informazioni quale il *Freedom of Information Act* introdotto negli U.S.A. nel 1976, *Opengov*, *Open data*, e *accountability* sin dagli anni '70. Ne sono esempi l'Art. 42 del Trattato UE e la l. 241/90 italiana che regola, fra l'altro, «il diritto di accesso ai documenti amministrativi» [Cammelli 2005], la l. 190/2012 e il d.lgs 33/2013 riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché la citata Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali recepita sin dal 1990 da numerose Direttive UE; il d.lgs 36/06 consente il «riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico» [www.dati.gov.it].
- l'ampio processo di decentralizzazione che ha avuto luogo negli anni '80 e '90 in molti paesi del mondo [Vlahos 2013] può essere visto come un modo di dar vita a istituzioni più vicine e accessibili ai cittadini facilitandone il coinvolgimento (a livello locale). Ne sono esempi l'introduzione delle circoscrizioni nelle città italiane (l. 278/1976), la legge francese sulla «democrazia di prossimità» del 2002 e il *Local Government Act* inglese del 2000.
- la «partecipazione», declinata o come «*user involvement*», rivolta alla soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici (piuttosto che come processi che coinvolgono una comunità nel suo insieme su questioni di interesse ampio).

Per quanto numerose, queste risposte alla domanda di partecipazione, in larga misura rappresentano enunciazioni simbolico-rassicurative o forme di coinvolgimento piuttosto «superficiali» che producono effetti limitati. In realtà, queste politiche hanno «girato intorno» al nocciolo della questione. L'accessibilità alle informazioni, la conoscibilità da parte dei cittadini dell'operato delle amministrazioni o comunque di informazioni in possesso di queste, oltre che un diritto di cittadinanza, costituiscono il presupposto perché i cittadini possano farsi un'opinione informata e agire politicamente di conseguenza. **Tuttavia non costituiscono forme di partecipazione effettiva.** Trasparenza, accesso, *open government* sono tutti aspetti rilevanti, che vanno nella giusta direzione²; ma sono solo presupposti della partecipazione; non comportano di per sé un coinvolgimento sostantivo dei cittadini nelle scelte [OECD 2009] e non comportano un effettivo *empowerment* dei cittadini.

In realtà, il termine 'partecipazione' è stato - ed è tutt'ora - **declinato dalle istituzioni** sostanzialmente in due modi:

- come consultazione o concertazione [Bifulco 2010] di segno «corporativo» fra diversi livelli di governo e soggetti organizzati e i gruppi di pressione (peraltro già dotati spesso di consistenti risorse economiche e politiche che consentono loro di perseguire i propri interessi particolari);
- come mera informazione/consultazione di cittadini comuni, tipicamente a livello locale; queste forme di coinvolgimento, sono impiegate in modo

² L'accesso a questi canali presuppone peraltro la possibilità di individui o gruppi che abbiano le conoscenze, l'esperienza e le risorse necessari per poterli effettivamente utilizzare [Bishop e Davis 2002].

superficiale e *top-down*, non di rado per suffragare scelte sostanzialmente già prese.

D'altra parte, anche la partecipazione «alternativa» sul modello assembleare, invocata e praticata dai movimenti sociali che si susseguono dagli anni '60, per quanto legittima come forma di mobilitazione, ha dimostrato di essere inefficace e impraticabile nel tempo come forma ordinaria di governo che coinvolga la generalità dei cittadini (di fatto a partecipare sono solo i «cittadini attivi» e i militanti); ed è lecito mettere in discussione anche la reale democraticità delle dinamiche assembleari.

Partendo dal duplice assunto secondo cui:

- la società contemporanea ha bisogno di riportare i cittadini al centro delle scelte collettive (per la ragioni che vedremo tra breve), e
- le modalità tradizionali di coinvolgimento siano insufficienti e inadeguate, la domanda cui occorre dare risposta: esiste un altro modo di declinare la partecipazione?

Partecipazione perché?

Prima di poter procedere, è necessario chiedersi perché i meccanismi decisionali su cui si è basata la 'democrazia dei moderni' – fondata su rappresentanza e delega – negli ultimi due secoli risultino ormai insufficienti, e sia necessario pensare a forme di innovazione sostanziale (ammesso che si voglia conservare la 'polpa' della democrazia e non solo il 'guscio'). Qui si attira l'attenzione in particolare su quattro ragioni (sintetizzate nella fig. 1) alla base della difficoltà di assumere decisioni collettive.

Fig. 1. Alcuni dei fattori alla radice della 'crisi decisionale' nelle società contemporanee.



1) I rapporti tra governanti e governati nelle democrazie occidentali versano da tempo in uno «stato di sofferenza», di «*malaise*» [Barber 1984]: «Il disincanto democratico è oggi una evidenza» [Rosanvallon 2008; Diamanti 2013, 63; Raniolo 2007]. I cittadini si sentono alienati dalle istituzioni politiche [Carter e Stokes 1998]. La **mancaanza di fiducia** dei cittadini nelle capacità e nelle intenzioni di chi governa è ormai ammessa anche da istituzioni nazionali e internazionali [OECD 2009]. A essere sotto accusa sono la mancanza di *responsiveness* (ricettività) della politica nei confronti della domanda dei cittadini, di *accountability* (il render conto) e di trasparenza, ma anche il meccanismo stesso della rappresentanza. I cittadini non si sentono rappresentati adeguatamente, e le *élites* politiche sembrano avere «perso il contatto» con le società che governano. Il sondaggio «Gli italiani e lo Stato» condotto periodicamente da Demos & Pi evidenzia un livello di fiducia nelle istituzioni decisamente bassa e in continuo calo, ma commetterebbe un errore di 'provincialismo' che pensasse che si tratti di un fenomeno solo italiano; R. Dalton [2004] evidenzia come, specie dopo gli anni '70, i cittadini di molti paesi occidentali siano diventati «scettici sui governi: abbiamo perso la fiducia nei politici, nei partiti, nelle istituzioni». Anche le rilevazioni del World Value Survey evidenziano una crescente insoddisfazione nei confronti del funzionamento della democrazia a partire dalla fine degli anni '70 [Nye *et al.* 1997].

Molte cause possono essere addotte per spiegare questo stato di cose; qui preme evidenziarne una in particolare: la perdita di rilevanza, **lo «svuotamento» della rappresentanza**. «Ci muoviamo sempre più verso il polo post-democratico» [Crouch 2003] in cui sono ristrette *élites* ad assumere le decisioni rilevanti: burocrazie, tecnocrazie, organizzazioni intergovernative, lobbies, attori economico-finanziari – specie multinazionali (in larga misura sottratte a norme, procedure e controlli degli Stati nazionali) –, media, aziende informatiche [Pariser 2011] e criminalità organizzata. Questi soggetti dispongono di risorse imponenti, materiali e ideologiche, spesso superiori agli Stati nazionali, che hanno ormai perduto la sovranità economica [Salvadori 2009]. Non è sorprendente quindi che gli Stati siano percepiti come «svuotati» e poco influenti: i cittadini avvertono che il potere sta «migrando» dalla sfera pubblica verso lidi sempre più distanti, nelle mani di oligarchie prive di legittimazione democratica [Bobbio N. 1991; Salvadori 2009; Mastropaolo 2001; Gauchet 2009]. Nessuno di questi soggetti, infatti, ha ricevuto un mandato di rappresentanza dal corpo elettorale, né è responsabile verso di esso. Alla lunga, la permanenza di «un potere invisibile... accanto o sotto il potere visibile... di oligarchie e *élites* al potere ... corrompe la democrazia» [Bobbio N. 1991]. La politica, una volta percepita come una dimensione cui il cittadino poteva sentire di appartenere e a cui poteva prendere parte, ora è ridotto a uno «separato», vuoto e auto-referenziale cui i cittadini possono solamente assistere dall'esterno ridotti ad un ruolo passivo e acquiescente [Friedman 2006; Mair 2013].

2) Le decisioni pubbliche vengono presentate come scontate e 'tecniche', basate sulle conoscenze scientifiche e sulle indicazioni degli esperti; in realtà

ogni scelta implica la **(re)distribuzione di costi e benefici** a carico di individui e segmenti della società: non sono mai né 'tecniche' né neutrali, ma questi aspetti vengono sottaciuti (finché l'esplosione di conflitti non dà loro espressione).

3) La **natura delle questioni** collettive oggi sul tavolo: molte di queste sono «intrattabili» e «perverse» («*wicked*»), persistenti e intricate, in senso tecnico e sociale; non vi sono soluzioni definitive, ma solo temporanee e imperfette. La società contemporanea, proprio in ragione del livello di sofisticazione raggiunto, si trova a compiere scelte su questioni oggettivamente «ostiche» (eticamente, tecnicamente, socialmente): gli impieghi della tecnologia (OGM, biotecnologie, nanotecnologie), il degrado beni ambientali (cambiamento climatico, inquinamenti), l'emergere di questioni valoriali (eutanasia, riproduzione assistita, unioni tra persone dello stesso sesso e molto altro ancora), la localizzazione di grandi opere infrastrutturali o produttive. Questioni come queste producono «faglie» (*cleavages*) nelle preferenze dell'opinione pubblica che spesso seguono linee di frattura diverse da quelle ideologiche o partitiche tradizionali.

4) I processi di produzione delle politiche pubbliche sono contraddistinte, oltre che dall'aumento dell'incertezza e della conflittualità, da un'esplosione della **complessità decisionale** [Dente 2011] a causa della «dilatazione della rete decisionale sia sull'asse verticale» (livelli) sia su quello orizzontale (pubblico-privato) e della pluralità ed «eterogeneità dei punti di vista rappresentati all'interno dei processi»; **eterogeneità, diversità e pluralità** di identità, culture, interessi e opinioni contraddistinguono la sfera pubblica e la vita politica delle società contemporanee; «i cittadini non costituiscono una massa omogenea... le linee di visione sociali e culturali sono numerose, trasversali e mutano in continuazione». Oggi la società complessiva è formata da espressioni multiple di un insieme di minoranze, di situazioni particolari. Sia il potenziale che la necessità dell'azione comunicativa, secondo Jurgen Habermas, si sono ampliati nella società moderna proprio perché caratterizzata da un accentuato pluralismo sociale.

Una modalità innovativa di declinare la partecipazione

La sintetica esposizione che precede indica alcune delle ragioni per cui gli attuali meccanismi decisionali democratico-rappresentativi non siano, almeno da soli, adeguate alle caratteristiche della società attuale. **E' possibile ripensarli?** Le possibili risposte vanno in direzioni diametralmente opposte: da una parte la ricetta è 'meno democrazia' (come sostenuto ad es. da S. Huntington o F. Zakaria), dall'altra invece 'più democrazia' (come sosteneva J. Dewey già un secolo fa). Imboccare questa seconda strada (auspicabile se teniamo ai beni valoriali che i regimi democratici offrono ai propri membri) significa coinvolgere i cittadini nei processi attraverso cui si assumono le decisioni pubbliche.

Tuttavia, come già accennato, la partecipazione secondo le modalità con cui viene generalmente declinata presenta gravi limiti che ne inficiano la credibilità e l'utilità nel contesto attuale.

Nel corso dell'ultimo mezzo secolo è andata emergendo, sia nella teoria politica che nella prassi istituzionale e sociale, una modalità diversa e innovativa di coinvolgere in maniera rilevante e fisiologica (piuttosto che episodica) i cittadini nella cosa pubblica: la **partecipazione deliberativa**.

La partecipazione deliberativa è il frutto della **confluenza di una pluralità di riflessioni, pratiche e culture politiche diverse**, in particolare quelle più propriamente di democrazia deliberativa dal mondo anglosassone e dal Nord Europa, e di «democrazia partecipativa» dall'America Latina; oggi la partecipazione deliberativa sta proliferando ed evolvendo rapidamente in molti paesi del mondo [Weiksner *et al.* 2012],

Una succinta cronologia basata sulle esperienze deliberative (o che almeno presentano alcuni tratti deliberativi) più note vede comparire, in ordine di apparizione: le prime Giurie di cittadini negli U.S.A. e le prime *Plannungszelle* in Germania negli anni '70; il primo National Issues Forum nel 1981; le *Consensus Conferences* in Danimarca a partire dal 1984; il bilancio partecipato a Porto (al mondo), in Brasile, alla fine degli anni '80; il primo Sondaggio Deliberativo in Gran Bretagna nel 1994; il *People's Campaign* del Kerala, in India, nel 1996; il primo moderno *Town Meeting* in U.S.A. nel 1998; la *Citizens' Assembly* in British Columbia, in Canada, nel 2002; il *Citizens' Parliament* in Australia nel 2009; il CIR in Oregon nel 2010; l'approvazione della prima normativa regionale (la l.r. 69 della Toscana) sulla partecipazione deliberativa nel 2007; il primo processo deliberativo globale – WWViews on Global Warming – nel 2009; il G1000 in Belgio nel 2011; il processo di revisione costituzionale dell'Islanda nel 2012; la *Constitutional Convention* irlandese nel 2013 (che ha portato, fra l'altro, al recente referendum sui matrimoni omosessuali)... e la storia continua [Gastil 2013]. Anche in Italia il *portfolio* dei processi di segno deliberativo è ormai piuttosto nutrito: decine di processi si sono svolti in Toscana a partire dal 2008 grazie alla l.r. 69/07.

L'idea della «deliberazione» non è affatto nuova, e anzi è connaturata all'idea stessa di democrazia, sia diretta (l'*agorà* dell'antica *polis* greca) che rappresentativa: i parlamenti (come denota chiaramente l'etimologia del termine che deriva dal francese *parlement*) sono assemblee che dovrebbero essere deputate per antonomasia alla deliberazione [Parkinson 2006] (per quanto sembrano essere cadute all'opposto preda di logiche partigiane esasperate e di contrapposizioni polarizzate). La deliberazione è il «governo mediante la discussione» [Habermas 1996]. Lo 'innesto' della deliberazione sulla partecipazione appare uno sviluppo naturale, per così dire.

Nell'accezione originaria (che la lingua inglese conserva a differenza dell'italiano) **deliberare** significa sì assumere una decisione nel merito di una questione, ma *solo dopo* averla discussa ed esaminata a fondo, **«soppesando»** attentamente i *pro* e i *contra* dei diversi possibili corsi d'azione [Fishkin 2003], compresi i vincoli, le opportunità, i valori e gli interessi in competizione, gli eventuali scambi e sacrifici in gioco [Carcasson 2009]. La deliberazione è dunque un processo di analisi delle questioni, di ponderazione delle opzioni e di assunzione di decisioni nel merito [Burkhalter *et al.* 2002].

La **partecipazione deliberativa** consiste in un processo sociale inclusivo che mette al centro il dialogo e la comunicazione [Dryzek e Niemeyer 2008; Ravazzi e Pomatto 2015] fondato sullo scambio autentico e reciproco di argomenti e ragioni, in condizioni procedurali eque fra partecipanti liberi e uguali, in un clima di rispetto [Gastil e Black 2008, 2] e di ascolto attento dei diversi punti di vista, e che mira a una progressiva comprensione delle ragioni altrui, rivolto a produrre un'attenta riflessione con l'obbiettivo di pervenire a una decisione su una questione collettiva significativa [Gastil 2013; Setälä 2014] in base alla «forza non-coercitiva dell'argomento migliore» [Habermas 1984].

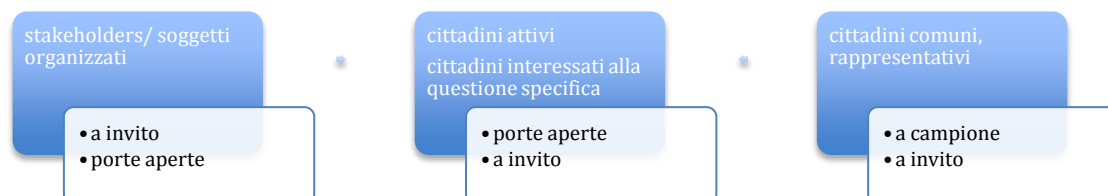
L'enfasi che la partecipazione deliberativa sullo scambio di argomenti attenua l'influenza degli interessi sulle decisioni pubbliche a vantaggio degli aspetti collettivi: le ragioni addotte dai partecipanti a giustificazione delle proprie posizioni debbono essere socialmente accettabili (quello che J. Elster 1993 chiama la «forza civilizzatrice dell'ipocrisia»)³.

La partecipazione deliberativa si distingue da quella di impronta tradizionale sotto numerosi profili, di cui qui preme evidenziarne tre: chi partecipa? Come? Qual è l'esito e l'influenza?

CHI? I PARTECIPANTI

Il «chi partecipa» è un aspetto troppo spesso ignorato o dato per scontato nella partecipazione «tradizionale». Eppure si tratta di una «meta-decisione» di importanza capitale: chi partecipa influenza il processo, il suo esito nonché la sua legittimità.

Fig. 3. Categorie di potenziali soggetti partecipanti e relative modalità di reclutamento.



³ Anche per questo motivo la partecipazione deliberativa si distingue dallo scambio negoziale.

Sotto questo profilo, una prima questione è se a partecipare debbano essere stakeholders, oppure i singoli individui a titolo personale (ad esempio nelle loro diverse possibili 'vesti': cittadini, residenti 'ufficiali', abitanti, proprietari di immobili, ...), oppure un mix?

I processi partecipativi tradizionali spesso vedono il coinvolgimento, esclusivo o congiuntamente ad altri soggetti, di esponenti di gruppi d'interesse, organizzazioni, associazioni, gruppi, che possiamo indicare con il termine di «*stakeholders*» («detentori di poste» in gioco); questi soggetti tipicamente hanno già un'agenda definita e posizioni precostituite, espressione dei loro interessi, che difficilmente possono modificarsi all'interno di processi partecipativi di segno deliberativo (mentre invece possono essere utilmente coinvolti in processi di scambio basati sulla negoziazione).

La partecipazione dei **singoli cittadini** pone un problema acuto di dimensioni, di scala [Friedman 2006]. Il coinvolgimento dell'universo degli individui interessati in qualche grado a una scelta pubblica appare di fatto impraticabile e il principio di «inclusione» non può essere interpretato nel senso che *tutti* i cittadini vogliono o possono partecipare (le potenzialità della «democrazia *online*» sotto questo profilo sono ancora da esplorare e da dimostrare⁴). Se non è possibile far partecipare *tutti* i membri di una comunità più o meno ampia, quale criterio possiamo utilizzare per 'selezionare' coloro che partecipano?

I criteri di reclutamento possibili sono riconducibili in sostanza a tre tipologie:

1) **selezione mirata tramite invito** diretto a specifici individui (per esempio *leaders* di comunità) o gruppi (per esempio quelli che sono meno propensi a partecipare), o che hanno un interesse specifico nella questione trattata;

2) L'opzione di «default» della partecipazione, per così dire, è la «**porta aperta**»: processi e incontri vengono pubblicizzati e sono aperti a chiunque lo desideri. La tradizionale partecipazione assembleare segue questo criterio, che è

⁴ Software e piattaforme ancora non riescono a emulare adeguatamente la partecipazione in presenza. Se per questo e altri motivi appare dubbio, almeno per ora, che un processo deliberativo di qualità possa svolgersi esclusivamente *online*, l'integrazione fra modalità in presenza e *online* appare invece particolarmente promettente e può aiutare a superare alcuni limiti di entrambe le forme. Allo stato attuale, gli strumenti informatici (siti, piattaforme, *blog*, *social network*) possono svolgere un prezioso ruolo complementare, in particolare sopperendo alla mancanza di tempo disponibile per incontri in presenza per quanto riguarda:

- la raccolta di opinioni e la mappatura delle posizioni e proposte della comunità;
- la definizione dei temi oggetto del processo;
- la prosecuzione delle discussioni di piccoli gruppi nel periodo che intercorre fra gli incontri in presenza o dopo la conclusione formale del processo;
- la messa a disposizione dei partecipanti e della comunità di informazioni sul processo e sulla questione trattata;
- la restituzione degli esiti;
- il monitoraggio dell'attuazione delle indicazioni emerse;
- la valutazione del processo.

tutt'ora il criterio più diffuso⁵. Apparentemente si tratta anche dell'opzione più democratica. Ma occorre chiedersi se lo sia veramente. Si consideri, fra gli altri aspetti, come alcune categorie di cittadini siano più propense a prendere parte alla vita pubblica di altri (mediamente gli uomini più delle donne, le persone di mezza età rispetto ai giovani, le persone più istruite, coloro che hanno una posizione professionale rispetto agli inoccupati).

Più in particolare, è abbastanza evidente che adottando questa modalità partecipano due tipi di cittadini:

- i militanti, i «soliti noti», gli *habitués* della politica, i «cittadini attivi» interessati in generale alla cosa pubblica (esempio ne sono i processi di Agenda 21, che hanno avuto una certa diffusione in Italia negli anni '90, dove tipicamente erano presenti persone con una marcata sensibilità ambientalista, ma scarsamente rappresentative degli orientamenti prevalenti nella società; la «porta aperta» presenta un significativo rischio di «cattura» da parte di individui e gruppi fortemente motivati rispetto al tema);
- chi è (o si sente) direttamente toccato alla specifica questione.

L'auto-selezione dei partecipanti è molto marcata, a tutto scapito della loro diversità e della rappresentatività. La «porta aperta» premia l'intensità delle preferenze: partecipa chi è fortemente motivato e/o direttamente toccato dalla questione trattata; le persone auto-selezionate sono tipicamente «veri credenti», «partigiani» che hanno preferenze pre-costituite, il che può impedire una riflessione aperta; inoltre, questi partecipanti sono rappresentativi solo di sé stessi (sebbene spesso rivendichino di rappresentare posizioni generali), a detrimento della legittimità del processo e del suo esito.

3) Il **campionamento** stratificato dei partecipanti è il modo migliore, fra quelli disponibili, per assicurare la diversità di voci e la presenza di una varietà di prospettive. Il campionamento consente di selezionare un «microcosmo», un minipubblico descrittivamente rappresentativo sotto il profilo socio-demografico (ad es. per età, genere, area di residenza ecc.) che «somiglia» all'universo. L'opinione espressa da un minipubblico deliberativo è l'opinione che esprimerebbe l'insieme della popolazione interessata se avesse l'opportunità di dialogare con i propri concittadini e di disporre delle informazioni rilevanti, rivelandone la «volontà pubblica».

Dunque, la soluzione al problema di 'scala' adottata dalla partecipazione deliberativa basata sul campionamento consiste nell'effettuare **un «trade-off»**, uno scambio sacrificando la **quantità** – il numero dei partecipanti – a favore della **qualità** dell'interazione dialogica: occorre limitare il numero dei partecipanti se si vuole che tra questi possa aver luogo un dialogo reale. Anche i metodi (cfr. *infra*) che consentono di coinvolgere gruppi più numerosi debbono comunque limitare il numero massimo di partecipanti ad alcune migliaia di persone e suddividerle in sottogruppi per consentire un confronto proficuo.

⁵ Anche sotto questo profilo la partecipazione deliberativa si differenzia dalla democrazia diretta di tipo assembleare.

Occorre peraltro evidenziare come anche il campionamento evidenzi alcuni **limiti**. In primo luogo, effetti di **auto-selezione**, sia pure decisamente più contenuti rispetto alla «porta aperta», si manifestano anche nel campionamento casuale, a causa del «tasso di attrito» che si verifica nel processo di reclutamento semplicemente perché non tutti selezionati casualmente accettano di partecipare (anche nel campionamento risulta difficoltoso coinvolgere le persone nelle fasce di età più giovani e più anziane). Secondo, questo approccio non è in grado di assicurare la **presenza di «minoranze»** numericamente troppo esigue (per ovviare al problema si possono aggiungere ai sorteggiati altri soggetti «a invito»).

La tabella 1 offre una comparazione sintetica dei diversi approcci di 'reclutamento' dei partecipanti.

TAB. n. 1. Strategie di reclutamento a confronto: *pro e contra*

Critero di reclutamento	Tipologia partecipanti	Motivazioni a partecipare	Tasso di «attrito»	Rappresentatività e diversità
A invito	<i>stakeholders</i>	- interesse sostantivo	basso	categorie e interessi
Auto-selezione/ «porta aperta»	cittadini attivi e/o interessati dal tema	- interesse sostantivo - senso civico - motivazioni ideali	non prevedibile	basse
Selezione casuale/ minipubblico	cittadini comuni (a campione)	- senso civico - incentivi simbolici e materiali - interesse	medio	elevate

Il problema della auto-selezione, che si riscontra sia pure in misura diversa in tutti i sistemi di reclutamento', attira l'attenzione anche su un altro importante aspetto (tipicamente ignorato), ovvero la **motivazione** a partecipare. La partecipazione è necessariamente volontaria e presuppone la disponibilità a partecipare (oltre alla possibilità pratica di poterlo fare). Poiché partecipare è impegnativo richiedendo tempo ed energie, occorre chiedersi realisticamente per quali ragioni un individuo possa essere disponibile a farlo.

Molto schematicamente, le motivazioni a partecipare nella 'arena pubblica' possono essere ricondotte a quattro ordini di fattori.

1) Per alcune persone la partecipazione ha una **valenza espressiva** derivando semplicemente dalla gratificazione di intrattenere relazioni interpersonali, o dal desiderio di stabilire o rafforzare legami di gruppo o di comunità o da un senso di dovere «civico». Per altri le motivazioni sono per così dire più «egoistiche», quali il desiderio di apprendere particolari contenuti, o la curiosità per un'esperienza innovativa e – perché no? – divertente; alcuni sono interessati a benefici di carattere «intangibile» come un riconoscimento di *status*. In altri casi ancora la motivazione è **invece strumentale**, ovvero è «diretto alla ricerca di utilità specifiche... » in ragione di un interesse sostantivo per la

questione in discussione, percepita come rilevante per l'individuo stesso o per la comunità.

2) Anche il grado di «percettibilità» e «immediatezza» della questione in discussione influisce sull'interesse a parlarne con altri. Gli individui sono generalmente più propensi a partecipare in merito a questioni di scala limitata e locali, piuttosto che su questioni più ampie le cui implicazioni per la vita quotidiana sono meno evidenti e più «distanti», per quanto forse più rilevanti. Un **tema concreto e «tangibile»** (un'opera, il rifacimento di una piazza, le risorse economiche di un bilancio ...) suscitano maggiore interesse di questioni astratte o immateriali (un piano).

3) Gli individui sono disponibili a imbarcarsi in imprese deliberative dando il loro tempo e l'impegno necessario per produrre risultati specifici, rilevanti ed efficaci solo se ritengono di poter **influenzare effettivamente le decisioni** e produrre cambiamento (esperimenti condotti da Hibbings e Theiss-Morse [2008] indicano come la percezione dell'equità della decisione, la soddisfazione per l'esito sostantivo e l'accettabilità della decisione da parte dei partecipanti siano strettamente connessi al fatto che ritengano che la loro voce abbia esercitato influenza sulla decisione). Per questo occorre fare attenzione: dare voce senza recepirne le indicazioni può creare seri danni alla credibilità: «Voce con influenza è benefica, voce senza influenza non solo non è neutra, è deleteria».

4) La corresponsione s ai partecipanti dei minipubblici di un compenso (in denaro o buoni di acquisto di beni o servizi) come riconoscimento e ringraziamento dell'impegno e tempo profusi può rappresentare una motivazione rilevante per alcuni partecipanti (specie per le persone meno abbienti).

COME? Un dialogo informato e garantito

La partecipazione deliberativa presuppone che le interazioni avvengano in un clima dialogico, possano attingere alle informazioni e conoscenze utili e che vi siano adeguate garanzie di imparzialità nella conduzione dei processi.

1) Dialogo.

La deliberazione, come accennato, consiste in interazioni discorsive intersoggettive basate sul «fornire ragioni», sullo scambio e la valutazione delle argomentazioni concorrenti dei partecipanti [Chambers 2003; Roger 2013; Isernia *et al.* 2013]. Queste interazioni avvengono in forma di dialogo. Il tratto distintivo del **dialogo** rispetto ad altre forme di interazione è il fatto che gli individui adottano una postura di indagine e apprendimento [Pruitt e Thomas 2007] esplorando i diversi punti di vista, ma anche gli assunti, i preconcetti e gli schemi che stanno dietro alle opinioni ed emozioni individuali e collettive. Il dialogo mira a una progressiva comprensione delle ragioni altrui (senza rinunciare aprioristicamente alle proprie), a uno spostamento verso valutazioni più bilanciate e ragionate, e in prospettiva al cambiamento, ovvero alla trasformazione delle opinioni e delle preferenze. Il dialogo è il presupposto per

l'individuazione di opzioni innovative e di possibili scelte condivise [Pruitt e Thomas 2007], «soppesandone», come si è detto, le implicazioni, i relativi costi e benefici (non solo economici, ma anche sociali, ambientali e così via).

All'opposto, le modalità «usuali» della discussione sociale tendono ad affrontare le questioni secondo dinamiche di contrapposizione aprioristica e polarizzata partendo da posizioni già rigidamente pre-definite. Gli scambi verbali sono orientati semplicemente all'affermazione delle proprie ragioni (e all'auto-rassicurazione) e a prevalere sugli altri.

Il dialogo **non è una conversazione qualsiasi**; è invece comunicazione (verbale e non verbale) intesa non come mera trasmissione di contenuti, ma come processo di (co)costruzione di significati comuni e di relazioni capace di combinare l'aspetto cognitivo con quello culturale del «dare significato» I discorsi costruiscono identità e preferenze, danno senso e interpretazioni a un mondo complesso.

Perché questo possa avvenire, tutte le voci – in particolare quelle tradizionalmente marginali – debbano poter sia esprimersi, sia essere realmente ascoltate. In questa prospettiva, il dialogo implica riconoscere la legittimità delle opinioni degli altri e il diritto di esprimerle, un «**ascolto attivo**» [Sclavi 2000], «profondo» («*deep listening*») delle rispettive idee e posizioni, ma anche dei significati che stanno dietro alle parole.

Infine, per quanto la teoria deliberativa (in particolare nella versione di J. Habermas) ponga l'enfasi sul «fornire ragioni», sullo scambio e la valutazione delle argomentazioni, si noti come la comunicazione non avvenga solo secondo modalità 'razionali', ma anche attraverso una varietà di forme di comunicazione proprie di ogni individuo e gruppo sociale, che spaziano dall'espressione delle emozioni o lo storytelling.

Il dialogo è una forma di comunicazione dunque, ma che **non avviene spontaneamente** (salvo forse in particolari contesti culturali tradizionali dove sono radicate e istituzionalizzate); non basta la libertà «formale» di pensiero e di parola perché emerga, ma va coltivato pro-attivamente. In assenza di un minimo di struttura non si ha un «dialogo pubblico decente», e gli incontri «non fanno che riprodurre le gerarchie di genere, retorica e potere della vita quotidiana» (Ginsborg 2005); ad esempio tendono a prendere la parola più frequentemente gli uomini, gli appartenenti agli strati sociali più alti, le persone più istruite o con un carattere più estroverso [Curini 2006; Grimes 2008; Hibbins e Theiss Moore 2008]

Perché abbiano una qualche possibilità di instaurarsi e svilupparsi, le interazioni dialogiche debbono dunque aver luogo in condizioni appropriate. A questo fine i processi deliberativi creano un **setting**, un contesto «altamente artefatto» [Fung 2003], una cornice che è «l'insieme delle condizioni organizzative e mentali che definiscono il modo in cui si fa qualcosa» e «orienta il comportamento delle persone» [Mannarini 2009].

La partecipazione deliberativa ha luogo in arene create *ad hoc*, con un'agenda definita e per un periodo limitato di tempo, generalmente indicate con il termine di **minipubblici** [Fung 2003, Goodin e Dryzek 2006]), che coinvolgono i partecipanti in dialoghi strutturati, spesso progettati e gestiti da «*practitioners*» (chiamati facilitatori/trici) che dovrebbero assicurare competenze professionali e imparzialità.

La partecipazione deliberativa a tal fine si serve di appositi «**metodi**» o «tecniche», come vengono variamente chiamati, che hanno lo scopo di favorire interazioni discorsive in un clima di rispetto e ascolto reciproco.

La scelta del metodo appropriato in base a elementi quali:

- la durata (che può variare da qualche ora - per esempio un World Cafè - a 1-3 giorni nel caso dei *Town Meetings* o dei *Citizen Jury* ai 3 weekend delle *Consensus Conferences* danesi).
- Il numero (e la tipologia) di partecipanti, da poche decine a diverse migliaia (il «numero magico» dei gruppi di discussione è abbastanza grande da assicurare diversità di opinioni e al contempo abbastanza piccolo da consentire dialogo, ovvero inferiore a 50, verosimilmente 10-20); molti metodi alternano discussioni strutturate e facilitate in piccoli gruppi a momenti in plenaria.
- I criteri di reclutamento, discussi in precedenza.
- La «densità informativa» (cfr. *supra*) che il tema implica (sono coinvolte informazioni tecnico-scientifiche? Le conoscenze sul tema sono già note al pubblico o il tema è ancora sconosciuto? Le conoscenze disponibili sono sufficientemente complete e condivise o sono esse stesse oggetto di controversie? Sono agevolmente reperibili? Sono «rappresentabili» in modo comprensibile per il cittadino comune?).
- La presenza o meno nonché il ruolo svolto dai facilitatori (quest'ultimo può essere più contenuto o più «forte»).
- Le risorse necessarie e quelle disponibili (con particolare attenzione al tempo e ai tempi).
- Gli obiettivi del processo e il tipo di esito ricercato (posto che la partecipazione deliberativa mira a esercitare un'effettiva influenza in merito alle scelte da compiere, i processi deliberativi svolgono anche numerose altre funzioni «collaterali» o «propedeutiche» intermedie nel processo quali: 'esplorazione' (stimolare la creatività per scoprire di più su una situazione o una questione problematica, ottenere nuove idee dai cittadini, arricchire prospettive); prevenzione, riduzione, trasformazione dei conflitti, o la costruzione di relazioni in situazioni di conflitto; 'azione collaborativa' (incentivando i partecipanti ad assumersi la responsabilità e il potere di affrontarle in prima persona).

Quando si parla di metodi, una nota di cautela è d'obbligo: deve essere chiaro come non vi sia nulla di semplicemente «tecnico» nei diversi metodi proposti e praticati, ed occorra evitare di utilizzarli in maniera automatica, ritualistica e perfino manipolatoria. I metodi sono utili quando se ne faccia uso secondo un approccio «sartoriale» capace di «cucire addosso» a ogni caso specifico lo «abito»

più consono, sia «mischiando» i metodi esistenti, sia combinandoli in sequenze (ovvero «*Mix and match*» come suggerisce P. Holman 2007).

Non meno importante è ricordare che la partecipazione deliberativa è un **processo** (che a sua volta si inserisce in un processo di *policy* più ampio), non un evento isolato basato su un particolare metodo (secondo una diffusa e rischiosa ottica «riduzionista»). Un processo partecipativo ricomprende in distinte componenti (verifica della fattibilità; agenda setting; progettazione; comunicazione; incontri partecipati; restituzione degli esiti a partecipanti e comunità; monitoraggio dell'attuazione di quanto deciso; valutazione del processo)

2) Alla ricerca di opinioni informate e condivise

Perché la partecipazione politica sia effettiva, i cittadini debbono poter disporre delle **informazioni e conoscenze** necessarie per poter esprimere il proprio consenso o dissenso [Salvadori 2009]. Un sistema realmente democratico presenta fra i suoi requisiti una «chiara conoscenza»: ogni cittadino deve avere ampie possibilità di scoprire e validare le proprie preferenze in merito alle questioni su cui si decide [Dahl 1985].

La ricerca *sistematica* delle ragioni di tutte le parti [Manin 2005] nonché l'esposizione alle argomentazioni altrui e la disponibilità di una base informativa e conoscitiva solida e condivisa mirano a consentire ai partecipanti di farsi delle **opinioni informate** (in contrapposizione a quelle 'grezze' rilevate ad es. nei sondaggi) nel merito della questione in considerazione. «La discussione è un modo di combinare informazioni e ampliare la gamma delle argomentazioni... arrivando a giudizi ponderati («*considered*») che riflettono un senso di giustizia, basato su criteri non arbitrari» con un effetto positivo, nel tempo, sulle questioni trattate [Rawls 1971].

Sotto questo profilo la deliberazione svolge una funzione epistemica: l'obiettivo è di consentire ai partecipanti, sia come singoli che come «insieme», di pervenire a preferenze, opinioni e decisioni, a un «giudizio pubblico» ben informati. La informazione, come accennato, di per sé non è partecipazione, ma informazione e conoscenza costituiscono la – imprescindibile – pre-condizione per un effettivo dialogo. I cittadini comuni all'avvio di un processo partecipativo-deliberativo tipicamente non posseggono questi elementi, ma l'evidenza empirica suggerisce che i partecipanti dimostrano una buona capacità di elaborazione ed apprendimento e che i processi deliberativi sono effettivamente in grado di aumentare in misura significativa il livello di conoscenza e informazione.

Va evidenziato come non si tratta dunque solo di informazioni «oggettive» o di dati tecnici; la partecipazione deliberativa, come accennato, mira a integrare nel processo di decisione le **diverse prospettive soggettive** – e quindi la **complessità e l'incertezza** – che ruotano attorno a una questione in considerazione. E' dunque essenziale incorporare nella riflessione collettiva e nella decisione gli elementi cognitivi rilevanti e disponibili: «fatti» e dati

amministrativi, tecnici o scientifici, ma anche **i valori e le preferenze** di cittadini e altri soggetti.

Nei processi deliberativi vengono utilizzati diversi tipi di «canali» per fornire ai partecipanti elementi concettuali e fattuali:

- materiale informativo in diversi possibili formati: documenti (questi forniti ai partecipanti *prima* degli incontri in modo che abbiano modo di leggerli e riflettere), video, presentazioni, grafici, immagini;
- incontri con esperti;
- testimonianze di soggetti che rappresentano specifiche posizioni e interessi; gli *stakeholders* –piuttosto che come partecipanti – assumono il ruolo di «testimoni» avendo la possibilità di rappresentare le proprie posizioni, problematiche, richieste e proposte di fronte ai partecipanti;
- input di cittadini e altri soggetti.

Inoltre, **gli stessi partecipanti sono portatori di rilevanti conoscenze**, percezioni, preferenze e valori che condividono attraverso il confronto e il dialogo. La discussione aperta è ciò che rende possibile la generazione di scelte informate [Sen 2000].

Comunque vengano presentate, e informazioni fornite ai partecipanti debbono essere da una parte accessibili e «digeribili» anche per i «non addetti» e dall'altra il più possibile neutrali oppure bilanciati in modo da prospettare le diverse opinioni e posizioni.

La ricerca di un'opinione informata in questo tipo di processi solleva una questione delicata: quale deve essere il ruolo delle conoscenze esperte?

Gli esperti hanno un ruolo prezioso da giocare per la qualità della deliberazione e dei suoi esiti, sia mettendo a disposizione le loro conoscenze anche per chiarirne i margini di incertezza, sia assistendo i partecipanti nell'individuazione più ampia possibile della gamma delle opzioni disponibili [Pielke 2005].

D'altra parte è intuitivo come la presenza degli esperti comporti dei rischi potenziali in ragione della autorità epistemica che esercitano.

Il primo rischio è che, poiché la relazione tra «dilettanti» ed esperti è **asimmetrica** [Pellizzoni e Zanetti 2013], questi ultimi possano esercitare, anche involontariamente, **un'influenza diretta e indebita** sui processi dovuta al loro *status* sociale, a prescindere dal merito delle argomentazioni.

Un secondo rischio è **l'indisponibilità a un dialogo su un piano di parità** con i partecipanti (l'uguaglianza è un requisito della partecipazione deliberativa, che riguarda tutti coloro che siano coinvolti a qualsiasi titolo nel processo); gli esperti sono spesso diffidenti verso le conoscenze «comuni» (un po' paradossalmente, dimenticando la componente deliberativa connaturata allo stesso «discorso scientifico»), e tendono a porsi in una posizione di autorità che non accettano sia messa in discussione dai «profani».

In ogni caso, pensare che gli esperti possano, da soli, indicare «la soluzione» è quanto meno un'ingenuità, per una quantità di ragioni.

In primis, l'idea stessa che esistano «problemi» già «dati» che attendono solo una soluzione, non tiene conto che la **definizione stessa delle questioni** (e della loro problematicità o meno) non è affatto un esercizio neutrale: il *problem setting* è un'operazione che riflette idee e preferenze sociali e valoriali. Situazioni, «fatti» e dati non sono «oggettivi», ma vengono interpretati dai partecipanti alla luce di una pluralità di prospettive legittime che vi attribuiscono significato sociale. **I «problemi» sono costrutti sociali** che insorgono dalla percezione di un divario tra un criterio normativo (standard, valore, regole, aspettative) e una situazione empiricamente osservata o vissuta. **Anche le «risposte»** e le scelte pertanto sono pertanto costrutti sociali.

Inoltre, anche gli specialisti offrono interpretazioni e risposte divergenti [Leet 1998]: non è infrequente che la stessa comunità scientifica abbia al suo interno opinioni contrastanti. In particolare, gli esperti non possono offrire risposte **a questioni di natura valoriale**, etica o politica [Gutmann e Thompson 1996]. Anche l'evidenza scientifica viene «strattonata» secondo logiche strumentali e partigiane. Gli stessi esperti e le loro conoscenze spesso vengono usati strumentalmente dalle parti in causa a supporto di posizioni già assunte: in situazioni come queste gli esperti perdono la loro «aura» di neutralità finendo per appoggiare specifiche scelte di parte (il che è legittimo, purché venga esplicitato). Le competenze non possono rivendicare una posizione di «terzietà», sono esse stesse parti in causa.

Last but not least, **anche i semplici cittadini sono esperti**, *in primis* di «vita quotidiana» [Porsborg 2007]; sono detentori di «conoscenza locale» e di esperienza diretta, sono «esperti di bisogni» (come sosteneva già Dewey) e talvolta anche delle soluzioni (si veda il caso della Gronda di Genova). In ogni caso, i cittadini sono certamente competenti quando sono in gioco valori e preferenze [Lukensmeyer e Torres 2006; Brown 2006].

In conclusione: per quanto gli esperti rappresentino una risorsa cruciale nei processi deliberativi, non possono sostituirsi al giudizio dei cittadini e nei processi partecipativi debbono essere disponibili a un dialogo su un piano di parità con i partecipanti.

3) Garanzie di imparzialità

Nell'attuale clima di **sfiducia** generalizzata nei confronti della politica e delle amministrazioni, non stupisce che i cittadini nutrano quanto meno qualche sospetto nei confronti processi partecipativi temendo manipolazioni o strumentalizzazioni.

La partecipazione deliberativa offre diverse garanzie di imparzialità, di cui due in particolare vanno ricordate qui. Primo: **il campionamento** sceglie i partecipanti tramite un meccanismo fra i più imparziali che le società umane

siano state capaci di escogitare: il sorteggio. Ed è anche uno dei più egualitari (come sapevano ateniesi, fiorentini e altri popoli): ogni cittadino ha le stesse probabilità di essere selezionato.

Secondo: è prassi diffusa in questo tipo di processi istituire un **comitato di supervisione e garanzia**, che può essere composto dalle forze politiche e sociali in gioco e/o da leaders della comunità, con il compito di vigilare contro possibili arbitri e «pilotamenti» e validare le scelte più importanti e «sensibili» (le modalità di reclutamento dei partecipanti, la scelta degli eventuali esperti e «testimoni», i materiali informativi distribuiti ai partecipanti, la logistica, ecc.).

COSA? Gli esiti

1) Scelte condivise

Se, come si è detto, valori, opinioni, prospettive, fatti e interessi non sono da considerare come «dati» una volta per tutte, questi possono essere interpretati, formarsi e anche trasformarsi e nel corso delle interazioni dialogico-deliberative. Dialogo e incorporazione di nuove conoscenze mirano ad innescare processi in cui «gli individui sono indotti a riflettere sulle proprie posizioni» e, di conseguenza, in cui è possibile che avvengano **cambiamenti nelle opinioni** e nel modo di percepire le posizioni proprie e altrui.

Se vi è una trasformazione delle opinioni, è possibile che i partecipanti possano pervenire a **scelte condivise**. L'intento di questi processi consiste infatti nell'individuare adottare una decisione: i partecipanti «esercitano collettivamente il loro giudizio civico per arrivare a una decisione reciprocamente accettabile» [Johnson 2009].

Va peraltro chiarito che la partecipazione deliberativa non esige che emerga necessariamente un **consenso «totale»**. Talvolta da questi processi emerge solo una parziale condivisione o convergenza di punti di vista, oppure la scoperta di alcuni terreni comuni, o una «confluenza» orientata alla soluzione di una questione circoscritta, o ancora un meta-consenso limitato alla natura della questione in considerazione, ma non necessariamente sulla decisione da prendere. In altri casi l'esito può essere anche più limitato: la scoperta di una «mappa comune» con cui orientarsi nell'affrontare una questione, una maggiore comprensione dei punti di vista altrui e delle ragioni profonde alla base delle diverse prospettive, ma anche la capacità di vedere le posizioni dello «altro» come altrettanto legittime delle proprie (richiamando la considerazione attribuita a Gandhi secondo cui gran parte delle incomprensioni nel mondo potrebbe sparire se ci mettessimo nelle scarpe dei nostri avversari e capissimo il loro punto di vista). In ogni caso, un disaccordo «aperto» è sicuramente più utile di un consenso superficiale o peggio falso, che lasci irrisolte le questioni. Quando conflitti e disaccordi permangono, questi fanno parte integrale degli esiti del processo. Non è infrequente che in di questi processi si ricorra anche alla votazione a maggioranza (ad esempio nei *Town meetings*) per arrivare effettuare una scelta.

2) Influenza effettiva

La **partecipazione politica** consiste in «qualsiasi comportamento – purché manifesto, ovvero percepibile e visibile» che miri a esercitare influenza sui processi politici o sulla «allocazione vincolante di valori» (Verba e Nie 1972), sulle decisioni «coercitive», ovvero che si applicano alla collettività. Questa – classica -definizione consente di mettere a fuoco un aspetto fondamentale: la partecipazione mira a **esercitare influenza** su scelte pubbliche.

Questa precisazione consente di distinguere la partecipazione *politica* da quella a carattere **sociale**. L'essere membro di un'associazione di volontariato che svolge attività di sostegno a favore di persone svantaggiate o di beni pubblici (si pensi all'ambiente) rappresenta una forma di cooperazione sociale [Brandon *et al.* 2008], ed è certamente partecipazione, ma *non* di natura politica.

O ancora: molte amministrazioni pubbliche oggi chiamano «partecipazione» forme di azione diretta di gruppi di cittadini che curano o realizzano beni collettivi, quali la manutenzione degli spazi verdi urbani (per esempio i *community gardens* berlinesi) o il tenere aperta una biblioteca o un museo. Il governo olandese è arrivato a teorizzare questo ruolo dei cittadini coniando il termine «*do-ocracy*» [HIVOS, ISS, WRR 2013]; in un'accezione simile vengono usati termini quali «*public work*», cittadinanza attiva, collaborazione cittadini-amministrazioni, «democrazia del fare».

Analogamente, vi sono gruppi di cittadini che di propria iniziativa si riuniscono periodicamente per analizzare insieme una questione pubblica (le *Study Circles*, o i *Public issue forums promossi* dal National Issues Forum – NIF) [Sirriani e Friedland 2005; Fagotto e Fung 2009].

Le attività auto-organizzate «dal basso» sono certamente positive per la comunità: non solo forniscono un servizio o un bene che altrimenti sarebbe indisponibile, ma contribuiscono anche alla produzione di capitale sociale: intorno a queste azioni comunitarie «si sviluppano o si recuperano legami e sorge un nuovo tessuto sociale ...» [Papa Francesco 2015]. Eurobarometro per esempio considera come «partecipazione democratica» anche il far parte di organizzazioni non governative di volontariato [Commissione Europea 2013]. Tuttavia queste forme di azione collettiva, in contrasto con la definizione proposta, non implicano un trasferimento di **potere decisionale in capo ai cittadini**. In realtà, si potrebbe notare, i cittadini con la loro attività suppliscono alla carenza di servizi finora forniti dal settore pubblico, che si vede costretto a ridurre i costi e chiede ai cittadini di farsi carico di attività di gestione e manutenzione [OECD 2009; Moini 2012].

Dev'essere chiaro: non vi è alcun contrasto tra queste varie forme di partecipazione, che anzi denotano una società vitale e arricchiscono la democrazia. Partecipazione sociale ed economica sono entrambe importanti e sotto diversi profili connesse; ma vanno comunque tenute ben distinte da quella politica, che, vale la pena di ribadirlo ancora, ha l'obiettivo di influenzare scelte

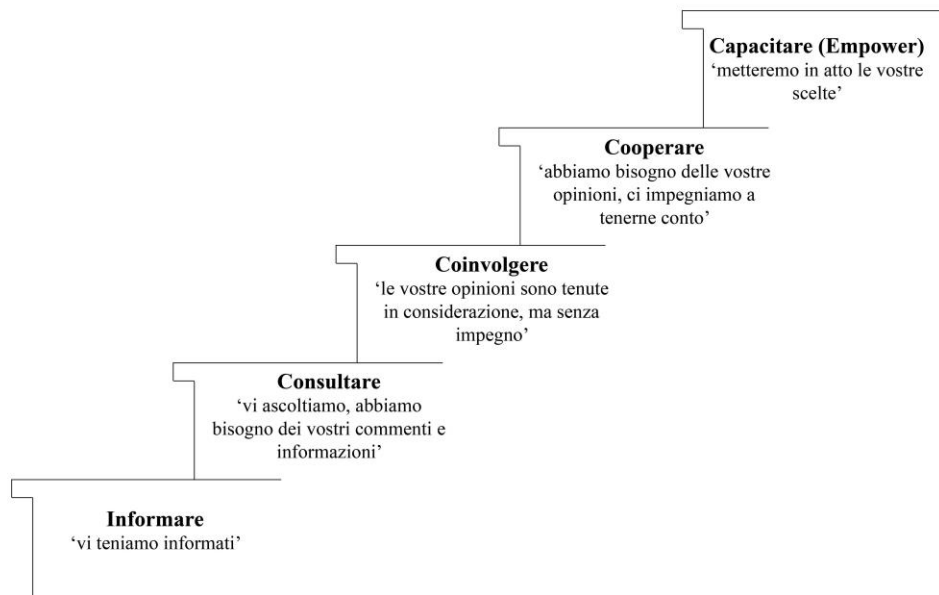
o decisioni in merito a una questione collettiva, a politiche e programmi [OECD 2009].

La partecipazione deliberativa, in ultima istanza, mira a **rafforzare la voce dei cittadini**, ma anche la genuina disponibilità delle istituzioni a **recepire questa «voce»**; la deliberazione è efficace se gli esiti sono presi in seria considerazione da istituzioni e decisori. I processi che hanno una funzione meramente simbolica tesa a mostrare all'opinione pubblica che le istituzioni sono «in ascolto» non rientrano nella partecipazione deliberativa. Detto altrimenti: implica il trasferimento/la restituzione di quote di potere dai governanti ai cittadini sovrani. Le amministrazioni pubbliche, in particolare comunali e regionali - debbono cedere una parte del loro potere, sia pure parzialmente e temporaneamente, accettando di svolgere il ruolo di promotori di processi di coinvolgimento piuttosto che di decisori nel merito.

Per apprezzare meglio questo – fondamentale- aspetto è utile considerare la 'scala della partecipazione' (in una versione semplificata rispetto a quella proposta da S. Arnstein nel 1969) di cui alla figura 2.

- 1) **Informare**: consiste nel fornire informazioni, auspicabilmente bilanciate e imparziali (la promessa è «Vi teniamo informati»).
- 2) **Consultare**: mira a ottenere i commenti e le opinioni in merito a una questione («Vi teniamo informati e vi ascoltiamo, e vi faremo sapere come i vostri commenti hanno influenzato la decisione»).
- 3) **Coinvolgere**: le opinioni e proposte sono prese in seria considerazione (ma senza un preciso impegno di adottarle).
- 4) **Co-decisione**: partecipanti e decisore sono *partners* su un piede di parità nell'assumere la decisione.
- 5) **Empower**: sono i partecipanti a prendere la decisione.

FIG. n.2. La ‘scala della partecipazione’ e le relative promesse



Fonte: elaborazione propria da International Association of Public Participation (IAP2)

I primi gradini della scala costituiscono forme meramente simboliche di coinvolgimento: i cittadini possono ascoltare e farsi sentire, ma senza alcun impegno credibile che saranno davvero ascoltati. Declinare ancora la partecipazione secondo queste forme piuttosto tradizionali e «logorate» appare quanto meno poco utile ed efficace (sorvoliamo sull’aspetto democratico).

Un qualche grado di reale *empowerment* implica invece che:

- 1) le questioni in discussione siano **significative** e di qualche rilevanza;
- 2) il processo eserciti un **effettivo impatto** che dei processi deliberativi; a tal fine venga pre-definita la «autorità» che la partecipazione è destinata a esercitare sugli esiti con un impegno esplicito e preciso in tal senso da parte dei soggetti responsabili (cfr. la l.r. 69/07 della Toscana secondo cui gli enti locali interessati al sostegno regionale debbono aderire preventivamente a un protocollo d’intesa con la Giunta regionale in cui si impegnano «a tener conto dei risultati» che emergono dai processi partecipativi o a motivarne pubblicamente le ragioni qualora non intendano darvi seguito).

I processi di bilancio partecipativo che hanno conosciuto una notevole diffusione mondiale dopo l’originaria introduzione a Porto Alegre sono un esempio di processi di questo tipo.

Concludendo sul punto, partecipare è oneroso: costa attenzione, denaro, energie e, forse soprattutto, tempo sia alla collettività che ai partecipanti; se non è rilevante né influente, non produce **valore aggiunto** per la società.

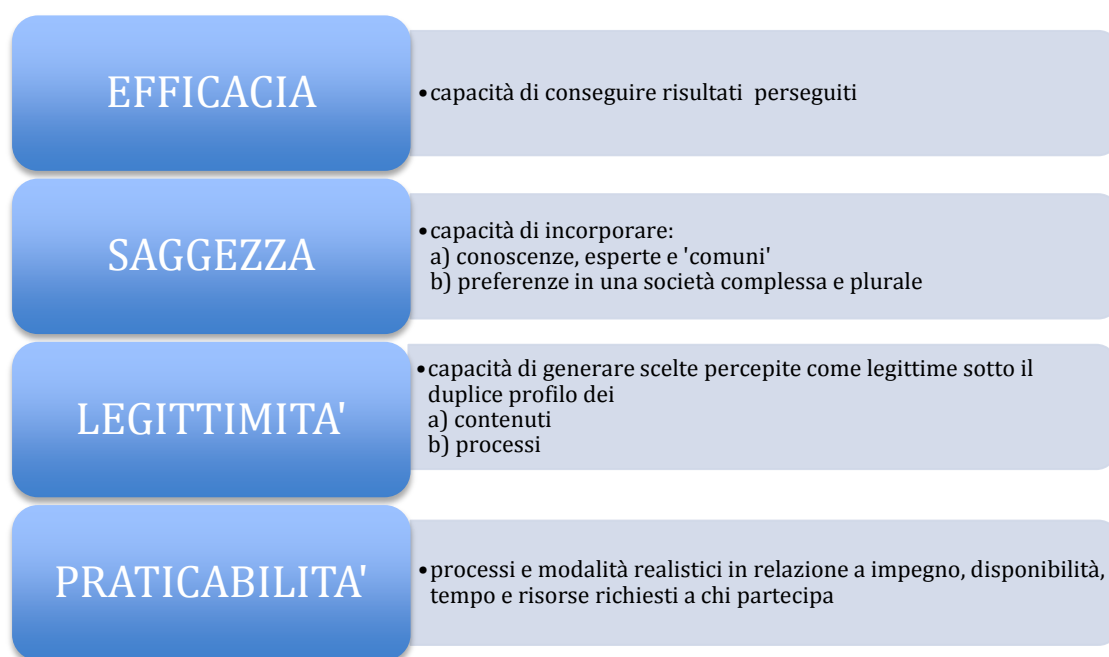
Partecipazione e qualità delle decisioni

A conclusione di questa riflessione, propongo qui di affrontare il tema della partecipazione considerandola nella prospettiva di una (fra le molte possibili) **modalità decisionale**, nel senso che riguarda il chi e il come vengono assunte scelte concernenti la sfera collettiva (tralasciando per il momento le considerazioni valorali e 'politicamente corrette' sulla desiderabilità della democrazia). Queste scelte assumono la connotazione di **politiche pubbliche** in oggetto che vanno

- dal 'micro' (ad es. la riqualificazione di un edificio o di una porzione di abitato urbano o di territorio),
- al 'macro' (i piani urbani o, su scala ancora più ampia, le normative regionali).

Assumendo questa specifica ottica, è utile innanzitutto mettere a fuoco alcuni **parametri** che la partecipazione come modalità di decisione e scelta in ambito pubblico deve mirare a soddisfare:

Fig. n. 4. Parametri n base a cui valutare il valore aggiunto della partecipazione deliberativa come modalità decisionale.



La tesi che si vuole proporre qui è che vi sono buone probabilità che le decisioni che risultano dalla deliberazione, oltre che più ragionevoli e informate, risultino più legittime, efficaci, stabili, consensuali, *accountable* e *responsive* [Warren 2007], nonché più eque rispetto alle modalità decisionali attuali dal momento che consentono anche a soggetti e gruppi deboli di far sentire la propria voce e di soppesare gli effetti distributivi fra i diversi gruppi sociali interessati (ovvero: chi guadagna e chi perde).

Solo per abbozzare qualche prima considerazione in questa direzione, si può sostenere che, ad esempio, sotto il profilo della **'saggezza'**, la partecipazione deliberativa è in grado di incorporare le informazioni e conoscenze rilevanti, nonché di gettare ponti fra esperti e cittadini comuni, consentendo di affrontare le questioni ineludibilmente **'ostiche'** poste dal mondo contemporaneo, migliorando il giudizio pubblico e la qualità epistemica delle decisioni pubbliche [Gördsdorf 2006], e quindi la loro **efficacia**. Nessun soggetto – collettivo o individuale – possiede da solo il monopolio delle conoscenze rilevanti (un assunto di umiltà che non tutti sono disposti ad accettare): «nessuno sa abbastanza per governare da solo. Presidenti, senatori, governatori, giudici, professori ... sono solo un po' meno ignoranti di noi. Persino un esperto è una persona che sceglie di essere ignorante su molte cose in modo da potere almeno sapere tutto su una» [Schattschneider 1998]. E tutti hanno qualcosa da imparare [Forester 2007].

La partecipazione deliberativa consente di attingere all'intelligenza collettiva, risultante dai contributi di molti, dal confronto e dall'interazione: mettendo insieme le loro esperienze, conoscenze e opinioni come gruppo, i partecipanti sono in grado di prendere **decisioni migliori** di qualsiasi singolo individuo, anche il più esperto (o dello stesso **'principe'**, come sosteneva già N. Machiavelli nei Discorsi sopra la Prima Deca di Tito Livio).

Inoltre, la **diversità** dei partecipanti e delle opinioni (ottenuta in particolare grazie dal campionamento) i processi di stampo deliberativo consentono di trattare la complessità e ridurre l'incertezza delle preferenze insita nelle scelte collettive.

La **qualità 'processuale'** (la capacità di instaurare un clima dialogico, le garanzie di imparzialità, ecc.) della partecipazione deliberativa si riverbera positivamente sulla credibilità e sulla percezione della **legittimità** dei processi decisionali (*process matters*) e delle decisioni che ne scaturiscono, e, nel tempo, più in generale del sistema politico. D'altra parte, qualora le indicazioni che emergono dai processi non vengano recepite o tenute in considerazione, lo scetticismo verso la sfera politica è destinata ad aumentare, scoraggiando i cittadini dal partecipare in futuro. Se la sfida è colmare il deficit democratico, la partecipazione senza **influenza** rischia di essere solo controproducente.

Sotto questo profilo risulta rilevante anche il potenziale della partecipazione deliberativa di rigenerare **«capitale» sia sociale** - la fiducia negli altri e nelle istituzioni-, oggi in via di deperimento secondo le analisi di R. Putnam **che individuale** (la partecipazione deliberativa accresce il senso di efficacia politica sia «interna» - la percezione soggettiva delle competenze politiche personali -, che esterna - la capacità di influire efficacemente nella sfera politica - degli individui).

Sulla scorta di quanto esposto sopra, la partecipazione deliberativa rappresenta un modo appropriato di effettuare scelte collettive, specificamente nella società contemporanea.