



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E LEGISLAZIONE REGIONALE

Policy Paper

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

POLICY PAPER

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E LEGISLAZIONE REGIONALE

Ricerca promossa
dall'Ufficio di Presidenza
del Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche e
Biblioteca

Éupolis Lombardia

Policy paper "Democrazia partecipativa e legislazione regionale (Cod.
Éupolis Lombardia REI 13012).

Gruppo di lavoro tecnico:

Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi

Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta, Manuela
Venuti

Dirigente di riferimento: Alessandro Colombo

Project Leader: Alessandro Colombo

Gruppo di ricerca:

Maria Chiara Cattaneo, collaboratrice; Giuseppe Pellegrini, Università
degli Studi di Pavia e Observa Science in Society; Marta Regalia,
borsista di ricerca - Éupolis Lombardia; Christophe Voineau, Iridis
France.

Si ringrazia: Antonio Florida, Regione Toscana.

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o
adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, giugno 2014

Indice

ABSTRACT	5
KEY POLICY MESSAGES	7
EXECUTIVE SUMMARY	9
INTRODUZIONE	
1. SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA	15
2. LE PRATICHE DELIBERATIVE IN ITALIA	21
2.1 I BILANCI PARTECIPATIVI: L'ESPERIENZA ITALIANA	21
2.2 ESEMPI DI DIBATTITO PUBBLICO	23
2.3 ESEMPI DI PRATICHE PARTECIPATIVE E DELIBERATIVE A LIVELLO DI ISTITUZIONE REGIONALE	25
3. LO SVILUPPO DEL PARADIGMA DELIBERATIVO, IL SUO APPROFONDIMENTO IN LOMBARDIA E ALCUNI ESEMPI DALL'ESTERO	31
3.1. LA NATURA DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA. UN APPROFONDIMENTO	31
3.2. IL PERCORSO DI RIFLESSIONE SVILUPPATO DALLA REGIONE LOMBARDIA	33
3.3. INFRASTRUTTURE E DIBATTITO PUBBLICO: LA RETE DI TRASPORTI PUBBLICI DELLA REGIONE PARIGINA	35
3.4. UN'ASSEMBLEA DI CITTADINI PER MODIFICARE IL SISTEMA ELETTORALE: IL CASO DELLA BRITISH COLUMBIA	37
4. LINEE OPERATIVE PER L'INTRODUZIONE DI PRATICHE DELIBERATIVE NEL CONTESTO REGIONALE LOMBARDO	39
4.1. UN MODELLO DI PROCEDURA DELIBERATIVA	39
4.2. LE CONSENSUS CONFERENCES	43
INDICAZIONI DI POLICY	55
APPENDICE	59
BIBLIOGRAFIA	63
SITOGRAFIA	67

ABSTRACT

Il policy paper indaga la fattibilità dell'introduzione di strumenti e pratiche di democrazia deliberativa nel contesto regionale lombardo.

L'ipotesi di partenza è che, nel caso della Regione Lombardia, lo spazio per l'introduzione di pratiche deliberative sia garantito dal grado di innovazione radicale introdotto dall'art. 10.3 dello Statuto di Autonomia, che prevede l'adozione di procedure e strumenti idonei al fine di garantire un utilizzo responsabile del potere decisionale in materia di innovazione tecnico-scientifica.

Da tale ipotesi è sviluppata l'argomentazione centrale del paper: la pratica deliberativa si differenzia dalla democrazia partecipativa tradizionalmente intesa, in quanto prevede l'introduzione di specifiche modalità di interazione fra i soggetti coinvolti volte a favorire il confronto argomentato delle opinioni. La previsione statutaria lombarda offre una condizione di vantaggio rispetto ad altre regioni per approfondire questa specifica possibilità.

La prima parte del paper è dedicata a un chiarimento terminologico sul concetto di democrazia deliberativa, volto a superare alcune ambiguità talvolta riscontrabili nel dibattito su questo tema ancora relativamente nuovo.

Nella seconda parte si descrivono esperienze attuate nel contesto italiano che fanno direttamente riferimento a pratiche di tipo deliberativo o che, pur collocandosi nell'alveo di più tradizionali forme di democrazia partecipativa, contengono principi e modalità di tipo deliberativo. In particolare, sono presi in considerazione i Bilanci partecipativi, i Dibattiti pubblici ed esperienze di tipo partecipativo-deliberativo portate avanti negli ultimi anni da alcune regioni italiane.

La terza parte approfondisce il concetto di pratica deliberativa e richiama il percorso teorico e pratico fin qui realizzato in Lombardia e in altri contesti nazionali.

Nella quarta parte si formulano proposte di fattibilità e indicazioni di policy per l'applicazione concreta del paradigma deliberativo nel caso della Regione Lombardia, mettendone in luce potenziali ricadute organizzative in termini normativi (competenze), gestionali (organizzazione) ed economici (risorse)¹.

¹ Non sono stati presi in considerazione esperienze interessanti prodotte in Lombardia quali il Progetto Palco e openDCN. Come descritto in appendice, si tratta, infatti, di strumenti partecipativi di rilevante significato, ma in qualche modo "tradizionali", non programmaticamente realizzati come pratiche deliberative in senso forte.

KEY POLICY MESSAGES

- “Partecipazione” e “deliberazione” non sono sinonimi. In questo documento si precisa che per “deliberazione” s’intende un processo di discussione argomentato tra i soggetti interessati da una determinata decisione politica, nel caso in questione in ambito di innovazione tecnico-scientifica.
- La previsione dell’articolo 10.3 dello Statuto della Regione Lombardia fa riferimento alla possibilità di affrontare la complessità delle innovazioni tecnico-scientifiche attraverso procedure deliberative; la previsione dell’articolo 8 fa invece riferimento più genericamente a forme di partecipazione dei cittadini nella formazione delle politiche regionali.
- Regione Lombardia, grazie al percorso di riflessione e sperimentazione svolto in questi anni e confrontandosi con altre esperienze nazionali e internazionali, dispone oggi di un background considerevole per lo sviluppo di pratiche deliberative.
- La deliberazione è un processo complesso che richiede tempo, risorse, tecniche specifiche e un’adeguata preparazione. Esistono diverse procedure deliberative, in base al tipo di questione che viene affrontata, al grado di apertura del processo di discussione ai soggetti interessati e ai tempi che si intendono rispettare per giungere alle decisioni.
- Il paper suggerisce l’attivazione in via sperimentale di una *Consensus Conference*, una procedura deliberativa specificamente pensata per affrontare tematiche nuove o controverse, anche per i loro aspetti etici, in ambito tecnologico e scientifico.
- La delicatezza dei temi legati alle innovazioni tecnologiche e scientifiche esige l’intervento di soggetti terzi credibili e indipendenti (con il ruolo di facilitatori), così come una cura particolare per gli strumenti di comunicazione. Tali strumenti devono tenere in considerazione il tipo di attori coinvolti, la loro possibile influenza nei processi di discussione e decisione e il livello di condivisione che si intende perseguire.
- È importante evitare di promettere, con le procedure deliberative, spazi di ascolto che non avranno un effettivo riscontro nelle successive procedure decisionali.

EXECUTIVE SUMMARY

L'articolo 10.3 dello Statuto della Regione Lombardia prevede l'adozione di procedure e strumenti idonei al fine di garantire un utilizzo responsabile del potere decisionale in materia di innovazione tecnico-scientifica. Tale Articolo, che presenta un alto grado di originalità nel panorama legislativo italiano, pone la Regione Lombardia in una posizione privilegiata per quanto riguarda l'attivazione di procedure deliberative all'interno del processo decisionale in ambito di innovazione tecnico-scientifica.

Un punto centrale da chiarire in primo luogo riguarda la differenza fra i concetti di "democrazia deliberativa" e "democrazia partecipativa". Laddove la democrazia partecipativa si concentra sugli strumenti volti ad accrescere la partecipazione dei cittadini al processo decisionale, senza indicare metodologie di interazione specifica fra gli attori coinvolti, la democrazia deliberativa propone invece una specifica modalità di interazione: quella cioè del confronto argomentato fra le opinioni, in cui gli attori sono chiamati a sostenere le proprie posizioni per mezzo di argomentazioni razionali ed evidenze fattuali comunicabili a tutti gli interlocutori.

La pratica deliberativa è particolarmente appropriata per far fronte alle sfide poste dall'innovazione tecnico-scientifica. La complessità e la rilevanza di tali argomenti rendono prioritario predisporre dei processi di discussione e argomentazione che siano in grado di gestire il confronto di opinioni su questioni che coinvolgono temi etici, economici, sociali e ambientali. In particolare, è fondamentale che tali processi non si risolvano in una semplice contrapposizione degli interessi in campo, ma che diano luogo ad un confronto sistematico sulle ragioni, attraverso modalità di interazione strutturata e con l'ausilio di tecniche specifiche proprie delle procedure deliberative.

Una rassegna delle pratiche deliberative attuate sino a oggi in ambiti e contesti geografici differenti rappresenta un utile punto di partenza per vagliare la possibile introduzione di pratiche deliberative in ambito tecnico-scientifico. Negli ultimi anni sono state realizzate in Italia esperienze deliberative prevalentemente riguardo a decisioni di carattere urbanistico. È questo il caso dei dibattiti pubblici, ispirati al modello francese del *débat public*, organizzati per decidere della costruzione di un complesso turistico di Castelfalfi (Comune di Montaione) in Toscana e per la realizzazione del tratto autostradale Voltri-Genova Ovest. Elementi di tipo deliberativo sono anche presenti nei Bilanci Pubblici, introdotti dai Comuni italiani di Grottammare, Pieve Emanuele e il Municipio XI di Roma, e nelle iniziative di alcune regioni italiane (in questo paper sono prese in considerazione le esperienze di Toscana, Lazio e Puglia).

La Regione Lombardia, con il supporto dell'IRER, ha sviluppato negli ultimi anni un percorso di riflessione sui processi deliberativi con specifico riferimento all'ambito tecnico-scientifico. Sulla base di tale percorso, nel 2004 è stata realizzata in Lombardia una delle prime Consensus Conferences nel nostro Paese in ambito di innovazione tecnico-scientifica. Due panel di cittadini estratti casualmente all'interno della popolazione lombarda hanno discusso tra loro e con esperti il tema della sperimentazione in campo aperto di OGM, per giungere nella sessione finale a stilare delle raccomandazioni da trasmettere al governo regionale.

Grazie alle esperienze svolte in Lombardia, e tenendo conto delle esperienze attuate in altri Paesi, il Consiglio Regionale della Lombardia dispone oggi di un background considerevole per lo sviluppo di nuove pratiche deliberative.

Dal punto di vista operativo, in questo paper si sottolinea l'importanza di sviluppare un modello di procedura deliberativa coerente rispetto alle fasi che caratterizzano il processo deliberativo. In particolare, esso deve rispettare tempi prestabiliti e procedere da un'area divergente, in cui tutte le opinioni (anche quelle incompatibili) sono prese in considerazione, verso un'area convergente, in cui la natura e le caratteristiche dell'oggetto in discussione vengono via via specificate. Durante questo processo è importante tenere in considerazione il margine di manovra che è dato ai partecipanti in ciascuna delle fasi del processo. Se nella fase divergente esso è solitamente ampio (tutti gli aspetti dell'opera e tutte le questioni ad essa connesse possono essere discusse) nelle fase convergente esso si restringe progressivamente, così che nella parte finale i partecipanti sono chiamati a decidere soltanto su questioni specifiche e di dettaglio.

Uno strumento deliberativo particolarmente promettente è la Consensus Conference (CC). Le CC sono conferenze che coinvolgono un gruppo di 10-30 cittadini al fine di raccogliere le opinioni e posizioni dei cittadini su tematiche nuove o controverse in materia di innovazione tecnico-scientifica. La CC si articola in due fine-settimana preparatori, dedicati alla preparazione dei lavori, e in una fase conclusiva di quattro giorni in cui i cittadini, attraverso momenti di dialogo con esperti del settore, giungono a stilare un documento finale indirizzato ai decision-makers. L'organizzazione di una CC è un procedimento complesso che può impiegare dai sette mesi fino a un anno e richiede un utilizzo di risorse significativo.

A prescindere dallo specifico strumento utilizzato, alcune indicazioni di policy di carattere generale devono essere tenute in considerazione quando si predispongono una pratica deliberativa:

- occorre essere chiari ed espliciti riguardo alla natura dell'iniziativa proposta. In particolare, si deve tenere conto che le pratiche deliberative (per esempio la CC o il *débat public*) constano di elementi e procedure definite che vanno rispettate affinché la pratica abbia successo;
- fondamentale attenzione va posta agli aspetti di comunicazione, sia quella rivolta ai partecipanti al procedimento (i cittadini direttamente coinvolti) sia quella rivolta al più

ampio pubblico. È importante, in particolare, che quest'ultimo sia sensibilizzato sui temi oggetto di deliberazione e abbia la possibilità di comprendere lo scopo e i benefici della pratica deliberativa;

- considerata la delicatezza e la complessità delle materie connesse all'innovazione in ambito tecnico-scientifico, è importante formare adeguatamente coloro che saranno coinvolti nell'organizzazione e svolgimento dei processi deliberativi;
- le pratiche deliberative si rivelano tanto più efficaci quando sono condotte con continuità. I processi deliberativi non devono essere presi in considerazione solo in casi di forte conflittualità o aperta protesta, ma devono divenire nel tempo processi consolidati in grado di favorire un dialogo duraturo tra cittadini, esperti, organizzazioni della società civile, e decisori politici.

INTRODUZIONE

Il paper illustra alcune delle pratiche di democrazia deliberativa più diffuse e le rilegge alla luce dell'art. 10.3 della legge regionale statutaria del 30 agosto 2008, n.1, il quale assegna alla Regione il compito di predisporre “procedure e strumenti idonei ad adattare i suoi procedimenti all'esercizio responsabile del suo potere decisionale in materia di innovazione tecnico-scientifica”. Il paper intende inoltre offrire alcune linee interpretative per attivare delle procedure deliberative utili alla gestione dei suddetti processi di innovazione scientifica e tecnologica nel contesto lombardo.

Il lavoro si fonda sull'assunto che le pratiche deliberative possano fornire ai legislatori e decisori elementi utili sui temi della ricerca e dell'innovazione, in particolare qualora questi presentino particolari criticità o sfide. Questa esigenza è stata più volte espressa anche da rappresentanti del mondo politico a livello di istituzione regionale. A questo riguardo, il Presidente del Consiglio Regionale Raffaele Cattaneo aveva posto il problema oggetto di questo paper nei termini seguenti:

Fino a che punto le tradizionali arene democratiche, le assemblee legislative in primis, sono e saranno in grado di decidere sulle materie complesse? Mettere a tema in maniera così esplicita un punto di tale importanza e incisività per il futuro delle assemblee elettive e in qualche modo della democrazia rappresenta un tentativo certamente ambizioso, ma che ritengo di assoluta necessità. (Cattaneo in IReR 2007, p. 9).

Sulla stessa linea, l'ex Presidente della Regione Lombardia Piero Bassetti ha fatto riferimento in termini ambiziosi alla necessità per la regione Lombardia di sviluppare procedure di decisione democratica che sappiano far fronte alle sfide poste dal progresso tecnico-scientifico:

Ritengo che la Lombardia debba e possa diventare un modello di democrazia particolarmente avanzato al pari di altre grandi regioni del mondo, che hanno già intrapreso sistematiche politiche di ricorso a nuovi meccanismi di decisione democratica. Ma per farlo ha bisogno che le sue istituzioni siano messe in grado di recepire gran parte delle sfide invocate: sono sfide non inventate, ma generate da una società civile che, proprio perché avanzata, ha con i nuovi saperi tecnico-scientifici, molte intersezioni. Proprio per questo sino sfide le cui soluzioni politiche, per poter essere ricondotte entro vincoli democratici, richiedono procedure decisionali adatte (Bassetti in Colombo e Cucca 2010, p. 14).

Il paper è un documento di supporto ai consiglieri regionali che si propone di facilitare una valutazione sull'opportunità di affiancare forme e strumenti di democrazia deliberativa alle tradizionali procedure decisionali della democrazia rappresentativa, accrescendo in tal modo la legittimità delle decisioni prese in ambiti eticamente sensibili e/o caratterizzati da forti esternalità negative (Pellizzoni e Ylönen 2012).

Tali pratiche e strumenti non sostituiscono il circuito di legittimazione che rende i rappresentanti del popolo responsabili (*accountable*) nei confronti dei rappresentati, anche se potranno certamente rinforzare le capacità di rispondenza (*responsiveness*) dei decisori politici alle aspettative e alle richieste dei cittadini.

Il policy paper si struttura in quattro parti. Nella prima parte si presenta un glossario dei principali termini impiegati, che afferiscono al dibattito corrente sul tema della democrazia deliberativa. Nella seconda parte si illustrano esperienze attuate nel contesto italiano di pratiche deliberative o esperienze che, pur collocandosi nell'alveo della democrazia partecipativa, includono principi ed elementi di tipo deliberativo. Nella terza parte si propone un approfondimento del paradigma deliberativo attraverso l'esposizione di alcune esperienze realizzate in Lombardia e in altri contesti nazionali. La quarta parte propone delle indicazioni operative per la gestione di concrete esperienze deliberative nel contesto regionale lombardo.

1. SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA

Prima di procedere con la trattazione del concetto di democrazia deliberativa e indagare la sua applicabilità al contesto regionale lombardo si è ritenuto indispensabile proporre un glossario che, senza pretesa di esaustività metodologica² e completezza, presenti una rassegna delle parole chiave (in ordine alfabetico) per fornire ai consiglieri regionali alcuni primi riferimenti concettuali. Si sono scelti i termini fondamentali, anche tecnici, che ricorrono nelle esperienze delle pratiche deliberative. Quando possibile, si è preferito fare esplicito riferimento alla letteratura consolidata anche per dare ai consiglieri che intendessero approfondire la possibilità di attingere direttamente alle fonti.

Accountability. Il termine inglese è di difficile traduzione letterale, mancando un puntuale sostantivo corrispondente nel vocabolario italiano. Forse l'espressione che più si avvicina è "responsabilità", nel senso di "rendere conto". la parola è utilizzata per indicare la capacità dei rappresentanti di rendere conto della correttezza del proprio operato, dei propri processi decisionali e delle proprie decisioni. In tal senso, «l'accountability è una relazione tra due parti – la persona o l'organizzazione che risponde o che rende conto (l'*accountor* o agente) e la persona o organizzazione cui il render conto è dovuto (l'*account holder* o il principale)» (Mulgan 2011, p. 1).

Bilancio partecipativo. L'ente di governo locale assegna una parte del bilancio a decisioni prese attraverso la diretta partecipazione della popolazione. I cittadini hanno voce, discutono e decidono direttamente in merito all'utilizzo di questa parte di risorse. L'iniziativa è tradizionalmente fatta risalire all'esperienza svolta dalla città di Porto Alegre in Brasile nel 1989. In Italia si sono sviluppate decine di esperienze che a vario titolo si richiamano a questa pratica. Alcune esperienze sono citate nella seconda parte di questo paper. «Il Bilancio partecipativo è un processo di democrazia diretta, volontaria e universale, nel quale la popolazione può discutere e decidere sul bilancio pubblico e sulle politiche pubbliche. [... Esso] coniuga la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa, che è una delle maggiori conquiste dell'umanità e deve essere preservata con cura e qualificata» (Gentro e de Souza 1997).

Concertazione. «Una pratica di governo basata sul confronto e la partecipazione alle decisioni politiche da parte delle organizzazioni rappresentative di interessi. È un possibile livello di partecipazione basato sul confronto negoziale e la ricerca di accordi, rispetto ai quali le

² Non si ricorrerà, infatti, all'ancoraggio storico né all'ancoraggio terminologico, e nemmeno si farà cenno alle dimensioni "classiche" dell'analisi dei concetti: connotazione e denotazione. Per approfondimenti in materia si rimanda a Sartori (1970) e a Collier e Gerring (2008).

parti contraenti si impegnano ad uniformare le scelte e i comportamenti di propria competenza» (De Toffol e Valastro 2012, p. 57).

Consensus conference. Le consensus conferences (CC) sono conferenze che coinvolgono un gruppo di 12-15 cittadini al fine di raccogliere opinioni e posizioni su tematiche nuove o controverse, anche per i loro aspetti etici, in ambito tecnologico e scientifico (Mayer e Geurts 1996). Attraverso momenti di dialogo con esperti selezionati *ad hoc*, il gruppo di cittadini discute il tema all'ordine del giorno. Al termine degli incontri, il gruppo di cittadini produce una serie di raccomandazioni, che non necessariamente indicano un consenso dei partecipanti, raccolte in un documento finale che viene reso pubblico ed è indirizzato ai decision-makers (Einsiedel, Jelsoe e Breck, 2001, p. 83). Durante la CC i partecipanti entrano in dialogo e insieme valutano i possibili impieghi di una data tecnologia, indicando preferenze sul suo impiego o eventuale sviluppo. È bene precisare che i cittadini non devono avere maturato una conoscenza specifica né un coinvolgimento pregresso riguardo all'argomento oggetto della CC per potervi prendere parte. L'idea alla base della CC è infatti che partecipanti sprovvisti di un background tecnico possano mettere in luce aspetti e problematiche relativi a una determinata tecnologia che esperti, politici o i portatori d'interesse potrebbero aver sottovalutato (cfr. parte 4).

Deliberazione. Il termine è una traslitterazione dell'espressione inglese *deliberate*; può risultare ambigua perché in inglese significa “discutere”, “argomentare razionalmente”, mentre in italiano l'espressione deliberazione richiama maggiormente il senso di “decisione”, in particolare decisione presa da chi è legittimato (tipicamente quando si utilizza il sostantivo “delibera” per indicare la decisione presa da un organo competente quale un consiglio di amministrazione o anche una assemblea eletta). Nel senso proprio, invece, il termine indica «una comunicazione che induce una riflessione sulle preferenze, i valori e gli interessi, in modo non coercitivo» (Mansbridge et al. 2010, p. 65). “Deliberare” significa, classicamente, soppesare i pro e i contro delle possibili soluzioni ad un problema collettivo: «un processo di formazione discorsiva delle opinioni e dei giudizi politici» (Florida 2013, p. 6). «La deliberazione pubblica è fatta di gente che si mette insieme faccia a faccia per parlare di un problema importante, per esplorare le varie opzioni e per valutare i costi e le conseguenze delle loro decisioni tenendo conto delle visioni degli altri» (Bone, Crockett, e Hodge 2006, citato in Regonini 2010, p. 30; cfr. parte 3).

Democrazia deliberativa. La democrazia deliberativa è un modello di democrazia «basato sulla discussione e la persuasione, in cui gli attori devono difendere e criticare le proposte tramite motivazioni ragionate che credono gli altri accetteranno (azione comunicativa), in cui la discussione pubblica può trasformare le preferenze degli attori, in cui la maggioranza preferisce il compromesso con la minoranza e l'inclusione nella discussione pubblica di tutte le prospettive e le posizioni sociali mira a massimizzare l'apprendimento collettivo» (Hunold 2011, p. 551).

La democrazia deliberativa «punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che precedono una decisione, e vede la deliberazione come fase di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere» (Floridia 2013, p. 6).

Democrazia partecipativa. La democrazia partecipativa è «un insieme di pratiche che, in vario modo, implicano il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali delle istituzioni» (Floridia 2012, p. 5). La democrazia partecipativa ispira un metodo di governo che si basa sull'inclusione dei cittadini, dei rappresentanti della società civile (associazioni, sindacati, ecc.) e altri soggetti interessati selezionati secondo criteri di collaborazione e confronto in processi riguardanti decisioni politiche e/o a un progetto. La democrazia partecipativa focalizza l'interesse «agli esiti derivanti dalla partecipazione dei cittadini nei circuiti di decision-making [...] non sono pertanto indicate metodologie di interazione specifiche, potendo così includere nell'approccio un ampio spettro di esperienze» (Mazzuca 2010, p. 3). La democrazia partecipativa è diversa da quella deliberativa in quanto quest'ultima è basata su modalità di interazione attraverso cui le opinioni dei partecipanti vengono raccolte per affrontare un processo di discussione nel quale si entra nel merito, si conosce e si può cambiare opinione. Nel caso della democrazia partecipativa, invece, la priorità è quella di introdurre meccanismi per garantire un maggior accesso dei cittadini al processo decisionale, senza necessariamente predisporre modalità per garantire una discussione argomentata fra questi ultimi (cfr. parte 2). Si noti che la democrazia partecipativa contiene la democrazia deliberativa, ma non coincide con essa.

Dibattito pubblico. Il dibattito pubblico (*débat public*), è una esperienza tipica francese; da molti considerato un caso classico di democrazia deliberativa. Esso è legato alla procedura di sviluppo di grandi progetti infrastrutturali e ha l'obiettivo di permettere ai cittadini di informarsi e di esprimere il proprio punto di vista sul progetto e sulle sue conseguenze. Sono sottoposte al *débat public* sia le caratteristiche principali del progetto, sia l'opportunità di realizzarlo. Il suo scopo è coinvolgere la popolazione per dirimere o prevenire conflitti territoriali o ambientali, specialmente se relativi a progetti di grandi opere infrastrutturali (cfr. parti 2 e 3).

Facilitazione / facilitatore. «La facilitazione di gruppo è un processo in cui una persona, unanimemente selezionata da tutti i membri del gruppo in quanto neutrale e priva di autorità decisionale sulle questioni da trattare, conduce un'analisi ed interviene per aiutare il gruppo a migliorare il modo in cui si identificano e risolvono i problemi, e si prendono le decisioni in modalità condivisa ed inclusiva» (De Toffol e Valastro 2012, p. 87) (cfr. parte 4).

Giurie di cittadini. Si tratta di uno strumento di democrazia deliberativa nato negli anni Settanta in America. La Giuria si riunisce e discute come risolvere un problema rilevante e controverso.

«In una Giuria di cittadini un gruppo di cittadini selezionati casualmente e demograficamente rappresentativi si incontrano per quattro o cinque giornate per esaminare con cura una questione di rilevanza pubblica. La Giuria di cittadini, solitamente formata da 10-24 individui, funge da microcosmo della cittadinanza. I giurati vengono retribuiti. Essi ascoltano vari esperti e sono in grado di deliberare insieme su una questione. Durante l'ultima giornata del processo, i componenti della Giuria di cittadini presentano le loro raccomandazioni al pubblico» (The Jefferson Center 2004, p. 3). «La giuria è promossa da un Comitato promotore formato da tutti i principali soggetti attivi sul tema. Il Comitato ha il compito di controllare la selezione dei giurati, di preparare la documentazione preliminare da distribuire ai giurati prima dell'inizio delle sessioni di dibattito, di individuare i testimoni e gli esperti da invitare, di scegliere i facilitatori» (Ravazzi *et al.*, p. 2).

Principio di argomentazione. È uno dei principi che stanno alla base della democrazia deliberativa. Esso è essenziale allo sviluppo della stessa deliberazione (Elster, 1998). Le posizioni dei promotori e partecipanti devono essere sostenute da argomenti razionali, comunicabili a tutti gli interlocutori. Nel processo deliberativo sono accettate solo posizioni argomentate e argomentabili; quelle del tipo “ai/no” oppure “a favore/contro” sono escluse dal momento che la procedura deliberativa non ha finalità di rilevazione statistica (i partecipanti non costituiscono un campione rappresentativo della popolazione come nel caso di un sondaggio deliberativo o di un referendum deliberativo). L'argomentazione non deve per forza essere elaborata o troppo esperta. Ad esempio, considerando l'impianto di un parco eolico, possono essere considerate come argomentazioni valide opinioni del tipo “Sono a favore perché riduce il ricorso alle energie fossili” o “Sono contro perché deturpa il paesaggio”.

Principio di equivalenza. Il principio d'equivalenza (*principe d'équivalence* in francese) impone che le relazioni tra i partecipanti siano strutturate e regolate in modo simmetrico e reciproco: tutti i partecipanti devono avere le stesse opportunità di esprimere le proprie opinioni e di essere effettivamente ascoltati (Commission Nationale du Débat Public 2010). A titolo esemplificativo: in una riunione pubblica, tutti i partecipanti devono avere lo stesso tempo di parola; in un sito web dedicato, non si possono creare pagine o funzionalità accessibili soltanto a certi partecipanti.

Responsiveness. Termine inglese di difficile traduzione letterale. Esso è utilizzato per indicare «un governo che tiene conto delle preferenze dei cittadini e agisce in accordo con tali preferenze» (Markowski 2011, p. 2302).

Sondaggio deliberativo. In un Sondaggio Deliberativo®³ «un campione casuale e rappresentativo è dapprima coinvolto su un tema di interesse. Dopo questo sondaggio di partenza, i componenti del campione sono invitati per un weekend in un luogo in cui discuteranno del tema. Inoltre, i partecipanti ricevono del materiale attentamente bilanciato che viene anche reso pubblico. I partecipanti iniziano un dialogo con esperti e leader politici basato sulle domande che i partecipanti hanno precedentemente sviluppato in piccoli gruppi di discussione con dei moderatori. Parte degli eventi del weekend sono trasmessi in televisione, in diretta o registrati. Dopo la deliberazione, al campione viene posta nuovamente la domanda originaria. I risultanti cambiamenti di opinione rappresentano la conclusione cui il pubblico sarebbe giunto se le persone avessero avuto l'opportunità di essere più informate e più coinvolte sul tema» (Center for Deliberative Democracy 2014).

³ Il Sondaggio Deliberativo® (Deliberative Polling®) è un marchio registrato. Questo metodo di procedura deliberativa è stato inventato dal Prof. James Fishkin dell'Università di Stanford nel 2011. Per ulteriori informazioni si veda Centre for Deliberative Democracy (2014).

2. LE PRATICHE DELIBERATIVE IN ITALIA

In questa parte si illustrano alcuni casi tratti dal contesto italiano che riguardano l'utilizzo di pratiche deliberative o che, pur inserendosi nel solco della democrazia partecipativa, includono elementi e modalità di tipo deliberativo.

Sebbene le pratiche partecipative possano costituire importanti canali per lo sviluppo di pratiche deliberative, è bene ricordare che la partecipazione non è di per sé foriera di deliberazione. Cioè, non necessariamente i processi di partecipazione consentono a cittadini, attori sociali e politici di operare delle discussioni caratterizzate da argomentazioni razionali, supportate da fatti ed evidenze e finalizzate a produrre risultati tangibili.

In ragione di ciò, i casi trattati sono stati selezionati in base a due criteri:

1. Casi di procedure partecipative che per la loro portata, importanza o rilevanza di esiti, hanno contribuito a creare un importante bagaglio di conoscenze sul tema generale del coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni della società civile alle scelte di governo (es. i Bilanci partecipativi);

2. Esperienze che includono primi tentativi di applicazione di particolari metodologie deliberative (es. i Dibattiti pubblici);

Questa parte si chiude con la ricognizione di alcune pratiche deliberative e partecipative in qualche modo istituzionalizzate da enti di governo regionali.

2.1. I bilanci partecipativi: l'esperienza italiana

Le prime esperienze italiane di bilanci partecipativi avvengono in anni recenti quando alcuni Comuni (primi fra tutti Grottammare, Pieve Emanuele e il Municipio XI di Roma) inseriscono pratiche partecipative ispirandosi al modello brasiliano di Porto Alegre. Tali esperienze hanno contribuito a far conoscere nel nostro paese metodologie partecipative prima d'allora mai introdotte in Italia, dimostrando come fossero attuabili anche all'interno del nostro ordinamento.

Le esperienze di bilanci partecipativi presentano meccanismi procedurali abbastanza simili; si tratta, infatti, di percorsi strutturati e ciclici della durata di alcuni mesi che si articolano, pur con alcune differenze, nelle seguenti fasi (Canafoglia 2010):

- ascolto dei cittadini per far emergere bisogni e proposte: il percorso ha avvio con l'organizzazione di assemblee territoriali su base di quartiere o di frazione, in luoghi, cioè, sostanzialmente omogenei dal punto di vista sociale, culturale e urbanistico. In questo modo le assemblee possono far emergere bisogni e priorità di uno specifico territorio tramite la partecipazione di cittadini già debitamente informati sugli interventi realizzati o in corso di realizzazione da parte del Comune;

- individuazione delle priorità tramite sistemi di votazione: nel corso delle assemblee territoriali, o in contesti successivi, i cittadini sono chiamati a esprimersi, tramite il voto, sugli interventi considerati prioritari;
- valutazione della fattibilità delle proposte raccolte: una volta realizzate le assemblee territoriali, si procede con la verifica di fattibilità. Per ogni proposta, cioè, si verifica la fattibilità tecnica, economica, normativa e si ipotizzano gli eventuali tempi di attuazione. In molti comuni anche in questa fase è prevista la presenza di rappresentanti dei cittadini per garantire la correttezza e la trasparenza del processo. Questa è la fase più delicata: la fattibilità infatti non è valutata solo rispetto a parametri normativi o tecnici, ma anche in base a considerazioni di opportunità. In risposta alle critiche di chi sostiene che assemblee di cittadini poco rappresentative e scarsamente legittimate possano assumere decisioni per il resto della popolazione è bene ricordare che l'amministrazione mantiene la competenza e la responsabilità della decisione, semplicemente la esercita in uno spazio pubblico e trasparente. Dunque, non mutano i centri decisionali, ma divengono più trasparenti e permeabili alle esperienze partecipative;
- rendicontazione sugli esiti del processo: la parola torna ai cittadini che possono approvare, o meno, il programma delle realizzazioni suggerite che verrà poi discusso dal consiglio comunale in sede di approvazione del bilancio. Il consiglio, proprio a causa di quanto precedentemente menzionato, non ha l'obbligo di adottare le indicazioni emerse dal processo partecipativo e mantiene la responsabilità delle decisioni prese.

Le esperienze di bilanci partecipativi presentano ormai meccanismi procedurali abbastanza simili: ascolto, votazione, valutazione e rendicontazione.

In Italia il bilancio partecipativo ha conosciuto una diffusione crescente, sebbene con livelli di efficacia e di continuità variabili. Le principali criticità riscontrate risiedono nel fatto che il coinvolgimento della popolazione è stato limitato a decisioni riguardanti interventi mirati e circoscritti (ad es. la riqualificazione di piccole aree), sottovalutando così le potenzialità dello strumento in termini di legittimazione delle istituzioni e di capacitazione degli individui.

Il caso di Pieve Emanuele è di particolare interesse in quanto ha subito, nel corso degli anni, una consistente evoluzione. Avviato nel 2003 come caso classico di bilancio partecipato (veniva infatti richiesto ai residenti di partecipare ad incontri di quartiere in cui discutere e decidere quali opere pubbliche finanziare per l'anno a venire), l'amministrazione si rese presto conto che i cittadini, oltre a rispondere poco (solo il 2% degli aventi diritto al voto partecipava), si focalizzavano su questioni micro (riparazioni di lampioni, tombini, buche stradali, ecc.). Nel 2006 l'amministrazione comunale decise allora di rivedere alcuni articoli dello statuto comunale che disciplinano la partecipazione della cittadinanza per superare la pratica del bilancio partecipativo verso un più comprensivo "sistema partecipativo" (Ravazzi 2007). Al bilancio

partecipativo venne quindi ad aggiungersi uno strumento nuovo, i cd. *laboratori di cittadinanza attiva*. Negli edifici pubblici e in molti esercizi commerciali furono istituiti i cosiddetti “Punti proponi!”, scatole simili a urne elettorali in cui i cittadini potevano imbucare un modulo⁴ proponendo un elenco di interventi di manutenzione per il proprio quartiere. Dopo un’analisi delle proposte ricevute, l’Ufficio partecipazione pubblicava un report su quanti e quali interventi erano stati giudicati potenzialmente attuabili fornendo anche uno schema delle valutazioni. In una fase successiva, i cittadini venivano chiamati a scegliere, tramite il voto, i sei interventi prioritari da inserire nel bilancio (Comune di Pieve Emanuele 2006).

2.2. Esempi di Dibattito pubblico

Il primo esempio in Italia dell’utilizzo di pratiche deliberative sullo stile del *débat public* francese risale al 2007 ed ha avuto luogo a Castelfalfi, un antico borgo medievale nel Comune di Montaione (Firenze), in uno dei più pregiati contesti ambientali e paesaggistici toscani. A Castelfalfi una multinazionale del settore turistico, dopo aver acquistato un’estesa proprietà immobiliare e fondiaria, voleva investire in una riqualificazione della zona con finalità alberghiere. Dopo un primo diniego, il Comune acconsentì al progetto presentato dalla multinazionale tedesca, ma decise di subordinare il consenso all’apertura di un dibattito pubblico in cui fosse concesso ai cittadini di esprimere la propria opinione. Tale procedura doveva essere finanziata dalla stessa multinazionale e avvenire secondo modalità strutturate e con tempistiche prestabilite, al termine delle quali si sarebbe dovuto stendere un rapporto conclusivo sull’andamento e gli esiti della procedura (Floridia 2012). Il progetto prevedeva anche la costruzione di un sito web attraverso il quale i cittadini avrebbero potuto informarsi, esprimere opinioni e partecipare. Sebbene la decisione riguardasse principalmente tematiche urbanistiche, note per non attrarre l’interesse del grande pubblico, era chiaro in questo caso che l’opera proposta avrebbe comportato effetti duraturi e irreversibili, i quali richiedevano strumenti di pianificazione territoriale che l’amministrazione sperava di trovare nella cittadinanza coinvolta. Il processo partecipativo, oltre a riguardare una decisione che doveva essere presa, rispondeva quindi ad un bisogno di costruzione e accumulazione di conoscenze e di consenso necessari per un progetto di tale portata. L’esito del procedimento partecipativo fu senza dubbio un successo: il Comune fece proprie le prescrizioni emerse nel dibattito pubblico e l’investitore, a sua volta, le accettò (Baldeschi 2010).

Il caso in questione è una dimostrazione di come le pratiche deliberative rappresentino passaggi fondamentali, non formali, del processo decisionale. Il Comune, infatti, non aveva ancora assunto alcuna decisione in merito al progetto e la partecipazione dei cittadini non venne trasformata in un caso di manipolazione delle preferenze al fine di generare consenso. Al

⁴ Ciascun cittadino ricevette il modulo per posta ma copie erano disponibili anche presso gli uffici e sul sito internet del Comune.

contrario, il contesto in cui si calava l'intervento, un'operazione di dimensioni notevoli in uno dei più bei contesti paesaggistici toscani, richiedeva procedure trasparenti e partecipate. Allo stesso tempo, la legittimità democratica degli organi comunali non venne mai meno in quanto il Comune ribadì più volte, anche in atti ufficiali, che avrebbe tenuto conto degli esiti del processo, ma al contempo che tali esiti non avrebbero minato alla base la legittimità delle scelte dell'amministrazione e la sua conseguente responsabilità politica. Ciononostante, il processo partecipativo non fu un semplice processo di contrattazione, ma assunse alcuni caratteri vicini a quelli del processo deliberativo, nel quale la forza delle argomentazioni divenne potere negoziale e contrattuale.

Il primo caso di dibattito pubblico in senso stretto riguardante un grande progetto infrastrutturale è invece avvenuto a Genova tra il 6 febbraio e il 30 aprile 2009 e ha riguardato la realizzazione del tratto autostradale Voltri-Genova Ovest (cd. "Gronda di Ponente"). Tale dibattito pubblico nacque per affrontare un conflitto tipico delle grandi opere che vedeva coinvolti, da un lato, i residenti delle zone interessate insieme agli ambientalisti e, dall'altro, i proponenti del progetto. La storia di tale tratto autostradale risale infatti a quasi trent'anni prima: il primo progetto fu presentato alla fine degli anni '80 e venne poi abbandonato, a causa delle proteste dei residenti, nel 1990. Nel 2006 ci fu un secondo tentativo che solo nel 2008 sfociò nell'individuazione di cinque tracciati alternativi. Una volta individuate le cinque alternative, il Comune di Genova decise, con il consenso di Autostrade per l'Italia, di aprire il processo alla discussione pubblica (Bobbio 2010b). Venne così formata una Commissione di esperti esterni al contesto genovese con il compito di svolgere un'istruttoria preliminare, di diffondere le informazioni relative al progetto alla cittadinanza e di stabilire l'apertura e il calendario del dibattito. Il fatto che il dibattito avesse tempistiche fisse e prestabilite permise, da un lato, di smentire chi credeva che fosse uno strumento per rimandare all'infinito la decisione, e, dall'altro, di concentrare l'attenzione dei partecipanti per fare in modo che il processo risultasse utile e proficuo nel tempo a disposizione. Come nel caso di Castelfalfi, la commissione allestì un sito web contenente tutte le informazioni messe a disposizione dei cittadini perché potessero formarsi un'opinione informata.

Forse il primo esempio in Italia dell'utilizzo di pratiche deliberative sullo stile del *débat public* francese risale al 2007 ed ha avuto luogo a Castelfalfi (Firenze). Il primo caso di dibattito pubblico in senso stretto riguardante un grande progetto infrastrutturale è invece avvenuto a Genova nel 2009.

Il procedimento fu caratterizzato da spiccati tratti di inclusione. Esso ebbe infatti inizio con la convocazione di assemblee aperte a tutti. Tale strategia, nonostante l'indubbio vantaggio di attirare l'attenzione dei media, che infatti diedero ampio spazio al dibattito, causò un generale malcontento nei comitati organizzati che rivendicavano a sé il diritto a rappresentare i cittadini, i quali invece avrebbero dovuto parlare ciascuno a nome proprio e senza rappresentanti

intermedi. Il metodo assembleare, tuttavia, poiché si basava sull'autoselezione dei partecipanti, finì per generare inevitabili squilibri nella composizione dei partecipanti stessi. A Genova infatti, com'era immaginabile, i cittadini contrari che presero parte al processo partecipativo furono la stragrande maggioranza e poco spazio venne concesso ai sostenitori del progetto. D'altro canto, un risultato di questo genere è forse inevitabile quando ci si trova di fronte ad opere che generano costi concentrati ma benefici diffusi. La Commissione, tuttavia, cercò di dare spazio anche alle ragioni dei cittadini favorevoli al progetto (spesso organizzati) tramite apposite pubblicazioni. Il dibattito si svolse in maniera muscolare e spesso caotica: lo scontro arrivò ad assumere toni aspri, ma il dibattito permise, in alcune circostanze, un discorso argomentato che seppe approdare anche a proposte nuove e che senza ombra di dubbio portò ad una diffusione dell'informazione e ad un apprendimento collettivo, due esiti fondanti dei processi deliberativi (Bobbio 2010b).

Diverse furono le critiche mosse al procedimento partecipativo. Innanzitutto, la portata: era infatti in discussione solo il "come" dell'opera (la scelta tra i cinque tracciati), e non il "se"; il Comune di Genova si era cioè già impegnato a realizzare l'opera. Tuttavia, nel corso del dibattito venne da subito posta in dubbio l'utilità stessa dell'opera e vennero presentate riflessioni più ampie sul sistema di mobilità e sulle soluzioni alternative. Un'altra critica mossa al procedimento riguardava il fatto che quanto scaturito dal dibattito non avesse carattere vincolante per l'amministrazione comunale. Dal punto di vista del risultato concreto, tuttavia, venne fatto rilevare come Autostrade per l'Italia non avrebbe tratto vantaggio dall'ignorare in toto quanto emerso dal dibattito, dal momento che si sarebbe trovata ad operare in stretto contatto con le comunità locali nelle fasi di attuazione del progetto.

Ciononostante, il dibattito pubblico ebbe sicuramente ricadute positive sia per quanto riguarda la realizzazione dell'opera che in termini di partecipazione democratica dei soggetti coinvolti. Quando al termine del processo partecipativo la Commissione presentò la propria relazione conclusiva⁵, Autostrade per l'Italia sottolineò l'utilità del dibattito e accettò di modificare il tracciato secondo alcune indicazioni proposte dai cittadini (Bobbio 2010b).

2.3. Esempi di pratiche partecipative e deliberative a livello di istituzione regionale

Si è sopra rilevato che Regione Lombardia è l'unica ad avere espressamente previsto non solo un invito alla partecipazione dei cittadini (art. 8 dello Statuto), ma anche l'ipotesi di percorsi decisionali complementari in materia di innovazione tecnico-scientifica (art. 10.3 dello Statuto). Ciò detto, è importante osservare come altre regioni italiane abbiano introdotto

⁵ Il dibattito era costato 191.000 euro, di cui il 37% a carico del Comune e il 63% a carico della Società proponente (Bobbio 2010b).

esperienze e formalizzazioni interessanti dal punto di vista delle pratiche deliberative. Tra queste meritano particolare attenzione la Toscana, il Lazio e la Puglia.

Regione Toscana. Un caso innovativo in materia di partecipazione dei cittadini è rappresentato dalla legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69 in materia di “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”. La normativa, uno dei pochi esempi a livello regionale, istituzionalizza la partecipazione in maniera tale da avvicinarla alle modalità deliberative per quanto riguarda la raccolta di contributi argomentati e pertinenti, rendendola al tempo stesso un vero e proprio “diritto politico” dei cittadini toscani (Lewanski R. 2010; Florida A. 2010). Tale legge tra il 2012 e il 2013

Alcune regioni italiane hanno introdotto nel corso degli anni pratiche partecipative e innovative volte a coinvolgere i cittadini riguardo questioni quali la costruzione di opere infrastrutturali, l'approvazione del bilancio regionale e la gestione dei fondi europei.

ha subito un processo di revisione. L'intento originario della legge era, infatti, sperimentale: essa conteneva una clausola di auto-dissolvenza (in data 31 dicembre 2012) in base alla quale il Consiglio regionale, nel corso dell'ultimo anno di vigenza della legge, avrebbe svolto un'indagine conoscitiva e una valutazione sugli effetti e il funzionamento della normativa. Il processo di revisione della legge si è concluso con l'approvazione di una nuova legge regionale “Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (n. 46 del 2 agosto 2013). La legge promuove e incentiva la diffusione di forme partecipative in cui enti locali, cittadini, scuole e imprese possono richiedere l'apertura di un processo partecipativo e il sostegno finanziario della Regione per la sua realizzazione⁶. L'erogazione (e la relativa entità) del sostegno è decisa da un'Autorità indipendente eletta dal Consiglio regionale ed è subordinata al rispetto di alcuni requisiti, tra i quali, in particolare: a) che l'oggetto e i tempi della discussione siano ben definiti; b) che la discussione si svolga in una fase antecedente l'iter decisionale nelle sedi istituzionali, quando ancora diverse opzioni sono possibili. La legge non impone una particolare metodologia partecipativa ma lascia che siano i proponenti ad avanzare il modello o le tecniche che ritengono più congrue, imponendo solo che siano rispettati i criteri di inclusività e terzietà nella conduzione del processo.

Questa parte della legge è stata quella che si è rivelata più efficace poiché in quattro anni si sono svolti 116 processi partecipativi, con una grande varietà di oggetti e di metodologie: bilanci partecipativi, esempi di *community planning* nelle politiche urbane e territoriali, discussioni e mediazioni di conflitti sulla localizzazione di *public utilities*, progetti di educazione alla cittadinanza attiva nelle scuole, ecc. L'impatto è stato generalmente positivo e in molti casi l'ente locale ha recepito gli esiti della discussione; nei casi in cui ciò è non è

⁶ È previsto un budget annuo di 700.000 euro.

avvenuto o è avvenuto in parte si sono comunque avuti importanti occasioni di *accountability* democratica. La legge infatti prescrive che, qualora sia un ente locale a proporre un processo partecipativo, esso dichiari l'impegno a tener conto degli esiti del processo, oppure motivi pubblicamente le ragioni del loro mancato o parziale accoglimento. Anche nei casi in cui il processo ha mostrato alcune criticità, ne sono derivati comunque preziosi insegnamenti per la successiva revisione legislativa. La legge stessa prevede questi meccanismi: l'ispirazione di fondo è quella che considera la partecipazione (e la deliberazione pubblica) come una *fase* del processo decisionale, *non come il luogo* delle decisioni.

La versione della legge approvata nel 2007 prevedeva, accanto a questo primo canale riservato ai processi partecipativi locali, un secondo tipo di processo: il dibattito pubblico sulle grandi opere, ispirato al modello francese di *débat public* (cfr. il paragrafo precedente). Il ricorso a questo modello era facoltativo e poteva essere attivato su richiesta dei proponenti, dei soggetti finanziatori, degli enti locali o dei semplici cittadini. Era previsto che al termine di un dibattito di circa tre mesi, articolato attraverso strumenti e sedi diverse, venisse consegnato un rapporto conclusivo al titolare della realizzazione dell'opera; quest'ultimo avrebbe poi dovuto dichiarare se intendeva rinunciare al progetto, modificarlo o realizzarlo secondo il progetto originario. Questa parte della legge del 2007 non ha trovato applicazione e, per questa ragione, il Consiglio regionale nella stesura della nuova legge ha introdotto l'*obbligatorietà* del dibattito pubblico per tutte le opere che superino la soglia di 50 milioni di euro di investimento e per le quali la Regione possa far valere una qualche competenza, prevedendo inoltre procedure di coinvolgimento anche nei casi in cui si tratti di opere statali o private. Con l'approvazione della nuova legge regionale, la Toscana ha superato la prima fase sperimentale per quanto riguarda i processi partecipativi locali e aperto una seconda fase - altrettanto sperimentale - riguardante la gestione dei conflitti che contribuiscono a rallentare la realizzazione di grandi opere infrastrutturali.

Regione Lazio. La Regione Lazio ha introdotto, con la legge regionale del 28 aprile 2006, n. 4 (cui ha fatto seguito il regolamento attuativo della Giunta regionale del 28/06/2006), la possibilità di avviare un processo partecipato sui più importanti documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione. Con il fine di garantire il miglioramento delle decisioni, la legge mira a coinvolgere tutti i soggetti, singoli o associati, interessati alle politiche economiche della Regione purché residenti o operanti continuativamente sul territorio regionale.

La legge prevede un percorso partecipativo articolato secondo tre fasi:

- diffusione dell'informazione: tramite il sito web e gli uffici comunali, la Regione dà notizia dell'avvio del procedimento e pubblica la relativa documentazione;
- consultazione: la Regione organizza incontri pubblici e chiede ai cittadini di inviare, entro 30 giorni dall'avvio della procedura informativa, osservazioni, istanze o proposte

all'assessorato competente. Quanto emerso viene poi raccolto in un "Documento della partecipazione" predisposto dall'assessorato e contenente anche valutazioni preliminari sulla fattibilità delle proposte e delle modifiche avanzate dalla cittadinanza;

- monitoraggio diffuso sull'effettiva attuazione di quanto stabilito.

Tale modello partecipativo è stato utilizzato nel corso del 2008 e del 2009, quando, seguendo le tre fasi sopra esposte, i cittadini hanno potuto partecipare al processo di redazione del bilancio. Il processo "Mettila tua voce in bilancio" ha permesso ai cittadini laziali di esprimersi attraverso questionari cartacei e online, assemblee pubbliche e sito web, contribuendo per esempio a definire uno stanziamento di 15 milioni di euro in tre anni (2009-2011) in favore del sostegno alle energie rinnovabili.

La Regione Lazio ha inoltre lanciato la sperimentazione del sondaggio deliberativo (cfr. la definizione sopra; Fishkin 2003). È stato individuato un campione di 2.000 individui, rappresentativo della popolazione del Lazio a cui è stato richiesto di esprimere la propria opinione in merito ad alcuni temi legati al bilancio regionale. Dal campione sono stati selezionati 150 individui invitati a partecipare ad una giornata di discussione con esperti e cittadini comuni, in gruppi e plenaria. Tali cittadini hanno ricevuto preliminarmente materiale informativo e al termine della giornata è stato loro chiesto di rispondere nuovamente alle medesime domande originarie, registrando al termine dell'esperimento una significativa variazione nelle opinioni e nelle preferenze e dimostrando l'utilità della corretta informazione bidirezionale (Pellegrino, 2007).

Regione Puglia. Diversamente da quanto avvenuto in altre regioni, la Puglia ha deciso di coinvolgere i cittadini nella gestione dei Fondi Europei per la programmazione 2007-2013. A tal fine, è stato istituito un processo partecipativo denominato "Accorda le tue idee", che si configura principalmente come un processo di *e-democracy*. Dopo una fase informativa iniziale, svoltasi tra il novembre 2005 e il gennaio 2006 nella quale è stata data pubblicità all'iniziativa tramite comunicazioni cartacee, spot televisivi e incontri sul territorio, i sei mesi successivi (gennaio-giugno 2006) sono stati dedicati all'analisi dei problemi e alla proposizione di obiettivi e soluzioni. La partecipazione dei cittadini è stata garantita attraverso un forum *online* organizzato in tematiche e sottotematiche, ma anche con l'attivazione di un numero verde, di una casella di posta elettronica e di una casella postale dedicata. Nella fase successiva (giugno-novembre 2006), i contributi dei forum sono stati rielaborati per essere presentati all'Assessorato alla programmazione. Il recepimento dei risultati è stato tuttavia problematico: in numerose occasioni le posizioni delle parti sociali e dei decisori politici sono infatti entrate in conflitto con i contributi proposti dai cittadini, a prescindere dalla qualità di questi ultimi. È inoltre da notare come la scelta del web quale strumento partecipativo abbia determinato il coinvolgimento prevalente di una cittadinanza qualificata e abituata ad interessarsi alla cosa pubblica, precludendo la formazione di un campione realmente rappresentativo della popolazione.

Le procedure proposte dalla Regione Puglia non contemplano forme di confronto diretto tra cittadini, organizzazioni e decision-makers. Nonostante la messa in rete d'informazioni e dossier, l'assenza di momenti di discussione e dibattito può essere considerata un elemento di debolezza dal punto di vista deliberativo, in quanto preclude la proposta di argomentazioni che abilitino il processo di cambiamento e aggiustamento delle opinioni. La linea scelta dalla Regione Puglia, dunque, si iscrive nel solco della partecipazione e del coinvolgimento di tipo istituzionale, in un meccanismo *top-down* che introduce senz'altro elementi di novità rispetto al quadro tradizionale, limitandosi tuttavia a forme di diffusione e raccolta di informazioni che non permettono un'elaborazione approfondita dei temi in discussione.

IN SINTESI

In questa seconda parte sono state prese in considerazione pratiche deliberative attuate nel contesto locale e regionale italiano e pratiche che, pur inserendosi nel solco della democrazia partecipativa, includono elementi di tipo deliberativo o offrono spunti e riflessioni interessanti per la successiva elaborazione di queste ultimi.

Una prima esperienza presa in considerazione è stata il bilancio partecipativo, introdotto recentemente in alcuni comuni italiani. Il bilancio partecipativo è interessante dal punto di vista della democrazia deliberativa in particolare per quanto riguarda la prima fase di questo strumento, nella quale assemblee di cittadini sono chiamate a esprimersi sulle priorità da attuare nei rispettivi territori di appartenenza.

Un'esperienza partecipativa più prossima alla pratica deliberativa in senso stretto è il *débat public* tipico del modello francese. Tale modello è stato introdotto in Italia per decidere sulla realizzazione di un complesso turistico nel comune toscano di Castelfalfi e del tratto autostradale Voltri-Genova Ovest. In entrambi i casi sono state introdotte procedure strutturate di confronto fra i cittadini organizzati in assemblee pubbliche che hanno determinato ricadute positive sulla realizzazione dei progetti in questione e sulla condivisione di questi ultimi da parte delle comunità interessate.

Un ultimo punto toccato sono state le pratiche partecipative introdotte in tre regioni Italiane: Toscana, Lazio e Puglia. Seppur in contesti e secondo modalità differenti, tali iniziative offrono una base importante su cui pratiche di tipo deliberativo potrebbero essere ulteriormente sviluppate in futuro.

3. LO SVILUPPO DEL PARADIGMA DELIBERATIVO, IL SUO APPROFONDIMENTO IN LOMBARDIA E ALCUNI ESEMPI DALL'ESTERO

In questa parte vengono proposti alcuni approfondimenti teorici e casi internazionali riguardo a pratiche di democrazia deliberativa. Lo scopo è di “ordinare le idee” al fine di vagliare la possibile introduzione di alcune di tali pratiche in Lombardia.

A tal fine, procederemo innanzitutto richiamando alcuni elementi centrali del concetto di democrazia deliberativa e li metteremo a confronto con il percorso di riflessione che Regione Lombardia ha compiuto negli ultimi anni. In seguito, procederemo ad analizzare alcuni esempi di pratiche deliberative adottati in altri Paesi mettendone in luce potenzialità e limiti.

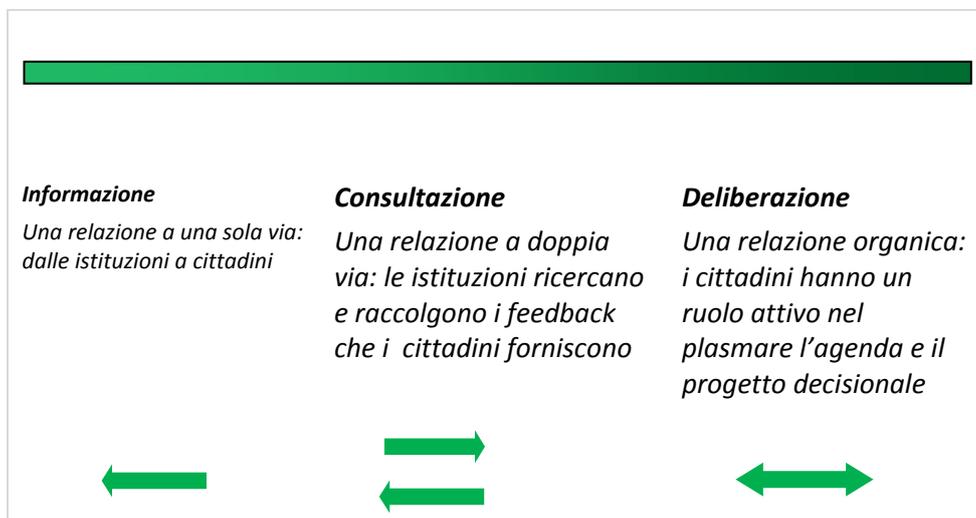
3.1. La natura della democrazia deliberativa. Un approfondimento

Nella parte precedente, la democrazia deliberativa è stata definita come lo sviluppo di un processo di comunicazione e informazione che permette un confronto dialettico tra soggetti impegnati ad affrontare un problema o un progetto di particolare rilevanza pubblica.

La differenza tra deliberazione e semplice consultazione è spiegato da Gloria Regonini nel modo seguente:

L'informazione è in genere considerata una relazione ad una sola via, un modello più o meno top-down, dove le istituzioni comunicano ai cittadini quello che stanno facendo. La consultazione è una relazione a doppia via, in cui è raccolto anche il feedback degli interlocutori. La deliberazione ha ambizioni superiori, perché presuppone una relazione più diretta e più incisiva tra cittadini e istituzioni (Regonini 2010, p. 29).

Figura 1 - Dall'informazione alla deliberazione: un continuum



Fonte: rielaborazione da OECD (2001). Citato in Regonini (2010).

La deliberazione permette a cittadini, decisori e organizzazioni di incontrarsi per sviluppare un confronto argomentato, fondato su fatti e ragioni, per affrontare scelte politiche problematiche in vista di una decisione. Gli attori, compresi i cittadini, esercitano in questi ambiti deliberativi un ruolo attivo, elaborando proposte volte a migliorare la comprensione delle problematiche oggetto di esame e contribuire a esplorare modalità di azione in vista della soluzione delle stesse.

Come affermato da Bone, Crockett e Hodge (2006, p.1) «La deliberazione pubblica è fatta di gente che si mette insieme faccia a faccia per parlare di un problema importante, per esplorare le varie opzioni e per valutare i costi e le conseguenze delle loro decisioni tenendo conto delle visioni degli altri».

Nel corso dei processi deliberativi, cittadini, decisori e organizzazioni della società civile sono chiamati a sviluppare un confronto argomentato su determinate scelte di policy con lo scopo di orientare il processo decisionale

In questa prospettiva, i cittadini possono dunque essere coinvolti nella discussione e soluzione di problemi di grande rilevanza pubblica con strumenti diversi da quelli normalmente utilizzati nell'ambito della democrazia rappresentativa. I cittadini presenti in questi momenti di discussione non hanno una competenza specifica, interagiscono con altri soggetti utilizzando argomenti per sostenere il proprio punto di vista e accettano le opinioni degli altri convenuti come importante secondo il principio di equivalenza esposto nel glossario.

L'orientamento deliberativo ha per principio animatore lo spirito civico, contrapposto allo "spirito cinico" che secondo alcuni studiosi caratterizzerebbe le arene politiche tradizionali (Fung e Wright 2003). L'idea è che da queste interazioni possa nascere innanzitutto un orientamento autentico ad apprezzare le ragioni che non si condividono. L'atteggiamento alla base del processo deliberativo aumenta dunque la capacità di riformulare le proprie posizioni in modo da accorciare le distanze con quelle degli altri. In altre parole, anche quando il consenso unanime non è raggiungibile, si può comunque convenire su ciò che divide; si può arrivare ad una rappresentazione delle diverse posizioni in termini reciprocamente apprezzati. Rispetto alla situazione che precede un esperimento deliberativo, il valore aggiunto di quest'ultimo è dato dal fatto che, al suo termine, ciascuno dovrebbe poter dire: "Ora capisco perché non tutti possono condividere le mie idee".

3.2. Il percorso di riflessione sviluppato dalla Regione Lombardia

L'insieme delle considerazioni svolte in precedenza è anche il frutto di un percorso che la Regione Lombardia ha condotto negli ultimi anni mediante gruppi di lavoro e seminari. In particolare, l'IReR (Istituto di Ricerca della Regione Lombardia) ha condotto un lungo e accurato lavoro di studio e ricerca sullo sviluppo di forme innovative di democrazia deliberativa (IReR, 2007). Tale lavoro ha consentito di svolgere un'analisi approfondita sulle mutazioni intervenute negli ultimi anni nel rapporto tra conoscenza e funzioni delle assemblee legislative regionali a livello italiano e internazionale.

Alcuni seminari, in particolare, hanno contribuito alla definizione di un quadro interpretativo entro cui collocare i processi di deliberazione. La discussione sviluppata in tali ambiti ha evidenziato che le istituzioni della democrazia rappresentativa sono sfidate in modo crescente dalle innovazioni in ambito tecnologico e scientifico, le quali impongono tematiche nuove o controverse, anche in ragione dei loro aspetti etici. La risoluzione dei problemi che i policy-makers sono chiamati oggi ad affrontare, inoltre, si confronta con un esponenziale aumento della complessità di tali problemi, che costituisce una cifra caratteristica della società e dell'economia globalizzata.

Dai seminari è emersa la necessità di un nuovo modello deliberativo in cui le istituzioni democratiche siano ridisegnate affinché la politica possa rispondere in modo responsabile alle sfide dell'innovazione.

A tal fine, è stata proposta una definizione di "democrazia deliberativa" che fa riferimento a due dimensioni corrispondenti al sostantivo e all'aggettivo del termine:

- democrazia” nel senso che tutti coloro su cui ricadranno gli effetti della decisione devono poter prendervi parte;
- “deliberativa” nel senso che il processo di *decision-making* deve essere condotto sulla base di argomentazioni e ragioni, affinché la decisione finale scaturisca dalla valutazione collettiva dei vantaggi e degli svantaggi di ogni proposta avanzata.

Anche il confronto con altri Paesi, tra cui la Svizzera, la Danimarca e il Regno Unito, ha permesso di verificare l’uso di tecniche e strumenti deliberativi per elaborare riflessioni maturate già da tempo nel contesto lombardo (IReR 2007)⁷.

L’insieme delle considerazioni sul tema della democrazia deliberativa esposte in precedenza permette di analizzare una delle esperienze realizzate recentemente dalla Regione Lombardia⁸. In Lombardia è stata infatti realizzata nel 2004 una delle prime esperienze di *Consensus Conference* organizzate in Italia nell’ambito delle innovazioni tecnoscientifiche, sul tema della sperimentazione in campo aperto di OGM (IReR, 2004). La *Consensus Conference* è stata organizzata dalla Fondazione “Giannino Bassetti” e dall’IReR (Istituto di Ricerca della Regione Lombardia). Si è trattato di un’esperienza originale, perché ha permesso per la prima volta nel nostro paese di mettere a confronto due diverse procedure deliberative – condotte nel corso di due sedute distinte – coinvolgendo due panel di cittadini nella selezione degli esperti e nella discussione della tematica prescelta. Grazie all’uso di appropriati strumenti di valutazione (questionari pre-post, incontri, *follow up* telefonici e analisi delle trascrizioni) è stato possibile verificare significative differenze tra i risultati raggiunti attraverso le due modalità di incontro.

Il tema oggetto di discussione era l’utilizzo di OGM in campo aperto per sperimentazioni agricole. Due panel di cittadini estratti casualmente all’interno della popolazione lombarda hanno discusso tra loro e con esperti per giungere, nella sessione finale, a stilare delle raccomandazioni da trasmettere al governo regionale.

Le due procedure utilizzate imponevano che il documento finale fosse scritto dai cittadini dopo aver acquisito informazioni degli esperti e che avesse un carattere argomentativo, così da definire punti di condivisione pur rispettando le aree di dissenso. A distinguere le due varianti della *Consensus Conference* presa in esame è stato precisamente il modo con cui le informazioni degli esperti sono state introdotte nel processo, e, di conseguenza, il rapporto tra queste informazioni e l’articolazione del tema – il rilascio di OGM nell’ambiente – come problema specifico.

⁷ In particolare, le attività di studio hanno messo al centro della discussione il tema del rapporto tra sapere/i, potere/i, rappresentanza e legittimazione per delineare possibili percorsi di innovazione dei processi decisionali che potrebbero essere messi in atto in Lombardia. Questo tema è stato discusso nel corso del seminario organizzato a Milano da Éupolis Lombardia «Capire e Decidere IN Democrazia», il 25 novembre 2013.

⁸ Qui ci si sofferma su un caso specifico. Per una rassegna comprensiva delle pratiche di partecipazione e deliberazione adottate nel territorio lombardo, si rimanda al contributo di Roberta Cucca in Colombo e Cucca (2010).

Nella prima procedura i cittadini sono stati messi in condizione di far emergere in piena autonomia i *frames* interpretativi in seguito utilizzati, dibattendo ampiamente sulla base delle proprie conoscenze pregresse, alla sola presenza del moderatore, il quale ha comunque garantito che venissero toccate tutte le dimensioni rilevanti dell'argomento; successivamente, su questa base, il panel ha deciso quali esperti fosse più opportuno ascoltare in vista delle proprie deliberazioni.

Nella seconda procedura, invece, il tema è stato introdotto con una serie di presentazioni da parte di esperti e, sulla base di queste informazioni, i cittadini hanno dibattuto i *frames* rilevanti per deliberare. La diversa articolazione delle procedure prometteva risultati diversi in termini di stabilità delle posizioni dei cittadini. L'analisi dei risultati ha confermato tale ipotesi mettendo in luce che la prima ha prodotto giudizi più stabili tra i partecipanti con una maggiore coerenza nei giudizi, mentre i partecipanti alla seconda procedura hanno manifestato una maggiore propensione a cambiare opinione. Sulla base di questi dati, dunque, appare confermato che differenti procedure strutturano in modo diverso l'apertura alle informazioni provenienti dagli esperti: l'assunzione di una posizione precoce entro il gruppo – dunque di un ruolo – può contribuire a forzare il cittadino verso un atteggiamento normativo, alla ricerca di conferme piuttosto che di valutazione critica e di eventuale revisione delle proprie posizioni.

L'esperienza appena presentata ha mostrato come la rilevanza e la forza delle *Consensus Conferences* risieda nella loro procedura di realizzazione, che deve essere tale da garantire una modalità di convocazione trasparente, una selezione adeguata dei partecipanti, una dinamica di discussione condotta efficacemente nel rispetto delle diverse posizioni o ruoli sociali, oltre alla produzione di un risultato proponibile al pubblico e ai decisori (Pellegrini 2010).

Trattandosi di una procedura sperimentale, i risultati non hanno materialmente influito sulla linea di politica della regione Lombardia in materia di ricerca; tuttavia, questa esperienza ha consentito alla Regione di accostarsi con maggiore consapevolezza al tema, anche attraverso l'organizzazione di seminari e ricerche condotte dalla Presidenza (Colombo e Cucca, 2010), i quali si sono richiamati esplicitamente alla formulazione dell'art. 10.3 dello statuto su cui più volte si è insistito in questa sede.

3.3. Infrastrutture e dibattito pubblico: la rete di trasporti pubblici della regione parigina

Tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 sono stati convocati numerosi appuntamenti di confronto tra cittadini, esperti e politici per discutere il progetto di ampliamento della linea metropolitana della regione parigina. Il “dibattito pubblico” (cfr. parte 1) è stato intitolato. “Le réseau de transport public du Grand Paris” (RTPGP); il più ampio mai realizzato in Francia da un punto di vista tematico e dei fondamenti giuridici con modalità partecipative. L'iniziativa si

componeva di due dibattiti pubblici concomitanti che avevano riunioni pubbliche in comune. Si trattava di due progetti concorrenti e parzialmente simili: “Arc express” promosso dalla regione Ile-de-France e “Réseau de Transport Public du Grand Paris” promosso dallo Stato. Il risultato principale è stato, sotto la pressione del pubblico, la creazione del progetto “Grand Paris Express”, che è una sintesi dei due progetti. I momenti pubblici di incontro hanno coinvolto 15.000 cittadini, esperti e politici. I prodotti della discussione sono stati 255 report e la raccolta di 835 quesiti che sono stati analizzati e discussi mediante il sito web messo a disposizione dalle autorità francesi. Questa grande consultazione ha coinvolto anche un numero elevatissimo di organizzazioni private e pubbliche dell’Île-de-France.

Lo scopo principale della discussione era quello di proporre una linea tangenziale per completare una rete odierna radiale. Questo avrebbe permesso il passaggio dei passeggeri dal centro di Parigi per andare da un punto della periferia a un altro. Inoltre, si proponeva di limitare l’uso della macchina per andare da una periferia all’altra. In questa prospettiva si auspicava la realizzazione di un complesso di tre linee metropolitane automatiche per servire il cuore della capitale e collegarla alle aree nord e sud della regione. L’obiettivo finale del progetto è ancor oggi quello di migliorare la competitività dell’area, offrendo migliori trasporti e opportunità di sviluppo ai cittadini e alle imprese.

Il risultato più importante della consultazione è stato il riconoscimento da parte dei soggetti coinvolti dei limiti del sistema dei trasporti nell’area, la sua arretratezza e la necessità di interventi di riammodernamento delle linee esistenti (Pellegrini 2014). Le proposte emerse per la realizzazione di un progetto integrato, sostenibile e rispettoso dell’ambiente hanno messo in luce la difficoltà di governare un processo di cambiamento infrastrutturale che coinvolge numerose autorità, evidenziando il tema della governance come prioritario per l’effettiva realizzazione dell’opera, la quale dovrà essere completata entro il 2023.

Tra gli elementi di criticità rilevati dai partecipanti, per quanto riguarda la TTPGP, sono stati riconosciuti una stima troppo ottimistica del numero di viaggiatori che usufruiranno della rete e dei nuovi posti di lavoro attivati dal progetto. Anche la competitività tra territori è stata segnalata come elemento negativo, assieme all’eccessivo intervento dello Stato nella realizzazione della rete. Non si possono infine trascurare gli effetti sulla condizione dei lavoratori pendolari e in generale sulla mobilità in generale, in particolare la drastica riduzione di modalità di trasporto alternative sviluppatasi in anni recenti (uso del *car sharing*, delle biciclette, telelavoro, ecc.).

Le consultazioni pubbliche hanno permesso ai cittadini di valutare le previsioni del traffico e lo sviluppo urbanistico determinati dal progetto e di collaborare con gli altri attori interessati alla definizione di possibili scenari per il futuro. Questo tipo di opportunità, mai sperimentata prima su un territorio così vasto (circa 6 milioni di abitanti) ha consentito di adottare uno

sguardo dall'alto sul progetto e sulle sue possibili ricadute, attraverso un network di istituzioni, associazioni e cittadini che riflette il tessuto sociale ed economico dell'area.

Il tema ambientale è stato affrontato a partire dalla questione degli effetti dei gas serra e dalla valutazione di impatto generata dalle nuove infrastrutture. Una delle principali preoccupazioni espresse dai cittadini e dalle organizzazioni ambientaliste è stata l'inevitabile crescita urbanistica collegabile allo sviluppo di una rete di trasporti così ramificata e alle potenziali conseguenze sul patrimonio boschivo, sui terreni agricoli e i parchi regionali.

3.4. Un'Assemblea di Cittadini per modificare il sistema elettorale: il caso della British Columbia

A causa della difficoltà di gestire in modo efficace il sistema elettorale, la provincia Canadese della British Columbia decise nel 2003 scegliere un nuovo sistema elettorale mediante un percorso deliberativo (Bobbio 2011). Per superare il sistema uninominale, il primo ministro Campbell decise di affidare ad un'assemblea di cittadini estratti a sorte la discussione per giungere alla scelta di un nuovo sistema elettorale. L'iniziativa, ideata dal politologo Gordon Gibson, consentì ad un'assemblea di cittadini di “valutare i possibili sistemi elettorali ... e raccomandare se debba essere mantenuto l'attuale sistema o se si debba adottare un altro sistema... limitatamente alle modalità con cui i voti sono trasformati in seggi” (Legislative Assembly of British Columbia, 2003).

L'assemblea di cittadini era formata da 158 membri estratti a sorte tra 964 elettori che avevano aderito all'iniziativa, con l'aggiunta di due membri della comunità aborigena perché non rappresentata nell'estrazione. L'assemblea lavorò per circa un anno con cadenza quasi settimanale, svolgendo attività di ricerca sui sistemi elettorali e incontri pubblici con i cittadini per far conoscere gli esiti della discussione riferita all'assemblea. Nell'ultima parte dei lavori furono elaborati i criteri per la scelta del sistema elettorale, sulla base della quale si decise di restringere l'analisi a tre sistemi: il maggioritario di tipo inglese allora in vigore, il sistema proporzionale di tipo tedesco e il sistema proporzionale con voto trasferibile.

Vi fu un'ampia discussione che culminò con una votazione finale collettiva in due tempi. La prima votazione evidenziò la ferma volontà di abbandonare il sistema vigente, la seconda vide la netta affermazione del voto trasferibile nei confronti del modello tedesco. L'assemblea terminò i lavori con la pubblicazione di un rapporto nel dicembre 2004, sulla base del quale, l'anno seguente, venne indetto un referendum per la modifica del sistema elettorale: la proposta emersa dall'assemblea dei cittadini ottenne il 58% dei consensi, poco al di sotto la soglia del 60% fissata dalla legge per il cambiamento del sistema. Sebbene in conclusione la proposta dei cittadini non sia stata tramutata in legge, l'esperienza deliberativa della British Columbia

rappresenta un esempio virtuoso di come si possa coinvolgere attivamente i cittadini nella riforma dell'assetto legislativo attraverso un sistema basato sulla ricerca di motivazioni e proposte argomentate e razionali (Warren e Pearse 2008).

IN SINTESI

Questa parte si è aperta con una riflessione sul concetto di democrazia deliberativa attraverso una ricognizione di alcune proposte teoriche avanzate dalla letteratura accademica negli ultimi anni. Il fulcro del concetto di deliberazione è stato individuato nel confronto argomentato fra opinioni, fondato su fatti e ragioni, attraverso cui gli attori interessati da una particolare decisione politica (in primis i cittadini) contribuiscono alla formulazione di proposte di policy.

Nella sezione successiva è stato riepilogato il percorso svolto negli ultimi anni dalla regione Lombardia sul tema della democrazia partecipativa, in particolare lo studio a livello teorico ed empirico svolto dall'IRER per l'applicazione di pratiche deliberative in ambito di innovazione scientifica e tecnologica. È stato anche fatto riferimento alla Consensus Conference, una delle prime nel nostro Paese, organizzata in Lombardia nel 2004 sul tema della sperimentazione in campo di OGM.

Nelle sezioni successive sono stati presi in considerazione casi di pratiche deliberative attuate fuori dai confini nazionali: in particolare, il dibattito pubblico riguardante l'ampliamento della rete dei trasporti pubblici della regione parigina e l'assemblea di cittadini allestita per discutere la riforma della legge elettorale nella provincia canadese della British Columbia. Pur nelle loro differenze, questi due esempi hanno dimostrato come la scelta di strumenti deliberativi ambiziosi produca una diffusione di conoscenza a vantaggio della collettività e un impatto indubbiamente positivo sulla qualità del processo decisionale.

4. LINEE OPERATIVE PER L'INTRODUZIONE DI PRATICHE DELIBERATIVE NEL CONTESTO REGIONALE LOMBARDO

Questa parte si propone di indicare alcune linee operative per l'introduzione di pratiche deliberative nel contesto regionale lombardo. Nella prima sezione, un modello di procedura deliberativa elaborato dalla letteratura accademica sarà applicato a un esempio concreto, la costruzione di un possibile parco tecnologico sull'energia. L'obiettivo è quello di mostrare le principali fasi che caratterizzano una procedura deliberativa e di indicare i tempi e le modalità da rispettare per predisporre una procedura efficace.

La sezione successiva descrive una delle procedure deliberative più promettenti attualmente disponibile: la Consensus Conference. Oltre a riepilogare le principali caratteristiche e le possibili applicazioni di questo strumento, verranno anche presentate alcune indicazioni concrete per l'organizzazione di una Consensus Conference in Lombardia.

4.1. Un modello di procedura deliberativa

Come spiegato nella parte precedente, l'obiettivo degli strumenti di democrazia deliberativa è il miglioramento della qualità dei sistemi democratici. Alla base di questo assunto v'è una concezione discorsiva della democrazia, in base alla quale le procedure decisionali democratiche debbano essere inclusive e deliberative. Inclusive in quanto in grado di ricomprendere le ragioni di tutti coloro che siano interessati ad una questione pubblica, e deliberative perché basate sullo scambio di argomenti.

In un processo decisionale, si possono distinguere tre classi di meccanismi per l'inclusione del pubblico, basate sulla dimensione chiave del "flusso d'informazione" tra il promotore del progetto o della decisione politica, ad esempio la Regione Lombardia, e il pubblico (altre amministrazioni, comunità locali, associazioni, ecc.): Comunicazione, Consultazione e Deliberazione (Rowe e Frewer 2005).

Nel modello esposto sotto, il termine "informazione" sta a indicare "conoscenze e/o opinioni e pareri".

Figura 2 - La deliberazione: un flusso di informazione a due vie

Tipo di meccanismo d'inclusione	Flusso d'informazione	
Comunicazione	Promotore del progetto o della decisione politica (emittente)	 Pubblico (ricevente)
Consultazione	Promotore del progetto o della decisione politica (ricevente)	 Pubblico (emittente)
Deliberazione	Promotore del progetto o della decisione politica (emittente e ricevente)	  Pubblico (emittente e ricevente)

Fonte : Rowe e Frewer, 2005

Lo scopo dell'inclusione del pubblico è di trasferire il massimo d'informazioni pertinenti (conoscenze e/o opinioni e pareri) dal massimo di emittenti pertinenti verso un massimo di riceventi appropriati. Questo schema implica che l'ottimizzazione del flusso d'informazione abbia come scopo primario l'aumento della qualità della decisione. In questa prospettiva, le tre classi di meccanismi d'inclusione del pubblico hanno i seguenti obiettivi:

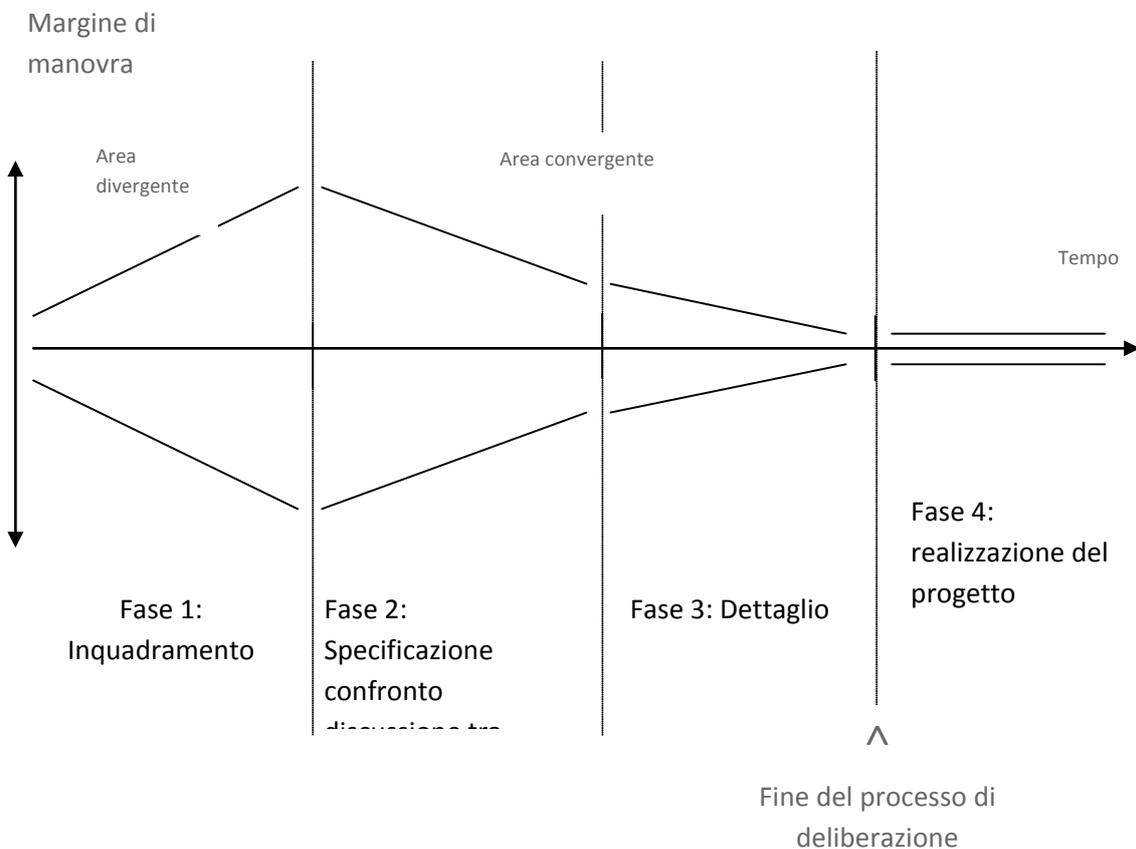
- **Comunicazione:** massimizzare il flusso d'informazione dal promotore del progetto (la vostra organizzazione, i suoi servizi, ufficio tecnico appaltato, ecc.) verso il pubblico.
- **Consultazione:** ottimizzare il flusso d'informazione dal più ampio pubblico interessato e trasferirlo in modo efficiente (con il minimo di dispersione) verso il promotore del progetto, con un trattamento adeguato dell'informazione da parte di quest'ultimo.
- **Deliberazione:** massimizzare i flussi d'informazione tra gli emittenti e i riceventi tramite una appropriazione effettiva delle informazioni da parte dei riceventi.

In sostanza, una condizione essenziale per il successo di una procedura di democrazia deliberativa è stabilire un doppio flusso d'informazione tra il promotore del progetto o della decisione politica e il pubblico.

Le tre dimensioni che costituiscono il processo deliberativo esposte in precedenza (informazione, comunicazione, deliberazione) possono essere messe in risalto con un esempio concreto nel campo dell'innovazione tecnico-scientifica, che costituisce l'oggetto principale di questo paper. In particolare, si è scelto di descrivere il processo deliberativo per la costruzione di un possibile Parco Tecnologico sull'energia utilizzando il modello di procedura deliberativa elaborato da Voineau (2010). È bene sottolineare che l'esempio in questione non fa riferimento a un progetto esistente ma è utilizzato con mere finalità esplicative.

La procedura di deliberazione proposta dal modello in questione si compone di quattro fasi: Inquadramento, Specificazione, Dettaglio e Realizzazione del progetto. Il percorso si snoda attraverso un'area divergente sino a un'area convergente in vista della deliberazione finale. All'inizio di un percorso deliberativo è importante avere presente il margine di manovra di cui si dispone, cioè il grado di apertura che si ha a disposizione rispetto all'oggetto di discussione e agli elementi che condizioneranno la decisione.

Figura 3 - Procedura di deliberazione: dalla divergenza alla convergenza



Fonte: Voineau, 2010

Durante la fase di “Inquadramento”, l’oggetto del processo di decisione viene definito. In questo caso, si definiscono il o i settori della ricerca e dell’innovazione nei quali investire (i.e. nanotecnologie, software, biotecnologie, medicina, ecc.). Questa fase si situa in un’area divergente, poiché tutte le opzioni, anche quelle fra loro incompatibili, sono prese in considerazione purché attinenti alla questione da affrontare. Alla fine di questa prima fase, s’individua il settore (o i settori) nel quale il progetto dovrà rientrare: nel caso del parco tecnologico, il settore di afferenza è quello delle energie rinnovabili.

La fasi successive (2 e 3) si collocano nell’area “convergente”. Man mano che si procede, il progetto si specifica e l’orientamento decisionale si precisa. Nel corso delle fasi 2 e 3 gli elementi di discussione diminuiscono: il cosiddetto margine di manovra, dunque, si va restringendo.

Nella fase 2 si attivano momenti di incontro tra esperti, cittadini e decisori pubblici. Tali momenti devono essere opportunamente facilitati per permettere di entrare nel merito dei temi trattati e offrire l’opportunità ai partecipanti di esporre posizioni argomentate, fattuali e pertinenti. Nel corso della fase 2 si definiscono gli elementi chiave del progetto. Per le energie rinnovabili si tratterebbe di determinare, innanzitutto, la natura dell’azione a carico del promotore del progetto, ad esempio, nel caso della Regione, stanziare fondi per strutture esistenti, creare un organismo di coordinamento e assistenza per gli attori esistenti, creare una nuova struttura, ecc. Nel caso specifico del parco tecnologico preso ad esempio, la scelta ricade sulla creazione di un polo di ricerca che raccoglie le principali istituzioni del territorio attive nel settore. In seguito, viene definito il modello di sviluppo, ad esempio un Cluster di Innovazione che ruota attorno a tre elementi chiave: un Polo della Ricerca a cui si affiancano un Centro per l’Innovazione (con incubazione di impresa) ed un Business Park (che consenta di creare opportunità di sviluppo e occupazione a livello locale). Si deciderà infine della necessità o meno di creare nuove infrastrutture, della collocazione geografica del polo, dell’organizzazione delle attività sul territorio (commerci e servizi necessari, creazioni di abitazioni, ecc.).

Nel corso di un percorso deliberativo è importante aver presente il margine di manovra, ossia il grado di apertura che si ha a disposizione rispetto all’oggetto di discussione e agli elementi che costituiranno la decisione finale

Nella fase 3 si discutono punti più specifici: organizzazione del territorio all’interno del Parco Tecnologico (collocazione dei palazzi, vie di circolazione, architettura, ecc.). Durante questa fase possono essere trattati solamente elementi di “dettaglio”, per esempio il colore di un palazzo, la distribuzione delle stanze al suo interno, l’arredamento e l’equipaggiamento di laboratori ecc.

Come richiamato sopra, una procedura deliberativa permette di far emergere le opinioni (e soprattutto le argomentazioni razionali) di tutte le parti interessate e le problematiche più rilevanti. Questo “fare insieme” consente di diminuire il grado di controversia, di aumentare l’adesione al progetto, e la possibilità che modifiche vengano apportate sulla base di consensi raggiunti tramite argomentazione razionale. È raro raggiungere un consenso, ma la possibilità di arrivare a una decisione da parte del portatore del progetto o della decisione politica, ad esempio della Regione Lombardia, risulta facilitata. È bene precisare che solo l’amministrazione o l’organo decisionale competente ha, in ultima istanza, la legittimità per prendere la decisione finale.

Infine occorre ricordare che è il portatore del progetto o della decisione politica cui spetta decidere tra i vari strumenti da adottare nel corso della procedura deliberativa, e come regolare i meccanismi di comunicazione, consultazione e concertazione, che costituiscono il flusso di informazione del processo decisionale. A questo riguardo un elemento molto importante da tenere in considerazione è il margine di manovra entro cui si situa il processo deliberativo, che è determinato in primo luogo dalla natura e dalla finalità della decisione sottoposta a discussione. Inoltre, come mostrato in precedenza, il margine di manovra varia anche nel corso dello stesso processo: all’inizio tutte le opzioni sono aperte, mentre nella fase finale si possono discutere soltanto aspetti marginali e di dettaglio.

4.2. Le Consensus Conferences

Le Consensus Conferences (CC) sono state ideate e realizzate a partire dalla metà degli anni Ottanta dal Danish Board of Technology, un organo consultivo del Ministro danese per la Scienza, l’Innovazione e l’Alta Formazione. Negli anni, il c.d. modello danese di CC ha ispirato esperienze simili di democrazia deliberativa, quali i Publiforum e le giurie di cittadini in altri Paesi europei (Olanda, Svizzera, Francia, Regno Unito e Norvegia) ed extraeuropei (Canada, Australia, Giappone, Corea, Israele).

Le CC sono conferenze che coinvolgono un gruppo di 10-30 cittadini al fine di raccogliere opinioni e posizioni su tematiche nuove o controverse, anche per i loro aspetti etici, in ambito tecnologico e scientifico (Mayer I., Geurts J., 1998). Attraverso momenti di dialogo con esperti selezionati ad hoc, il gruppo di cittadini discute il tema all’ordine del giorno. Al termine degli incontri, il gruppo di cittadini raggiunge

un c.d. *consensus* o posizione comune redatto in un documento finale che viene reso pubblico ed è indirizzato ai decision-makers (Einsiedel E.F., Jelsoe E., Breck T., 2001, p. 83). Durante la

Le Consensus conference raccolgono gruppi di 10-30 cittadini per discutere temi di carattere tecnico-scientifico. Dalle CC emergono alternative di policy destinate ai decision-makers

CC i partecipanti entrano in dialogo e insieme valutano i possibili impieghi di una data tecnologia, indicando preferenze sul suo impiego o eventuale sviluppo. Perché vengano coinvolti in una CC i partecipanti non devono avere maturato una conoscenza specifica né un coinvolgimento pregresso riguardo all'argomento oggetto della CC. Attraverso la CC i partecipanti possono infatti mettere in luce ed esprimere la loro opinione su aspetti relativi alla tecnologia in discussione che esperti, politici o i portatori d'interesse potrebbero aver sottovalutato.

La premessa sulla quale si fonda il metodo delle CC è quella per cui la valutazione (sia *ex ante* sia *ex post*) delle scelte scientifiche e tecnologiche non possa essere confinata agli addetti ai lavori o ai policy-maker. Lo scopo delle CC è conoscere l'orientamento del gruppo di cittadini una volta che essi abbiano ottenuto informazioni chiare ed esaurienti necessarie alla valutazione di una data tecnologia. Le CC non comportano un trasferimento di autorità decisionale ai partecipanti: il pubblico è coinvolto per 'sondare' proposte e per rilevare opinioni, non per definire le scelte. Nelle CC, la scelta del tema è riservata agli organizzatori. Alcuni temi sui quali si sono svolte CC in altri Paesi sono: la terapia genetica; il futuro della pesca; il telelavoro; l'utilizzo di OGM; l'utilizzo delle biotecnologie; la sorveglianza elettronica; l'infertilità; la medicina dei trapianti⁹.

Gli attori

Gli attori coinvolti nelle fasi di preparazione e di realizzazione di una CC sono molteplici (Grundhal J., 1995; Einsiedel E.F. e Eastlick D.L., 2000; TA SWISS, 2002).

- **Il management di progetto.** È composto da un project manager, un/a segretario/a e un information project manager. Il project manager è responsabile della progettazione e realizzazione della CC e svolge la funzione di coordinatore dei diversi attori coinvolti. L'information project manager ha il compito di gestire la strategia comunicativa della CC e di agire come ufficio stampa.
- **Il gruppo di coordinamento /gruppo di pianificazione.** È composto da 4-6 membri posti a supervisione del management di progetto nella pianificazione e nello svolgimento della CC. Il gruppo di coordinamento prende le decisioni strategiche rispetto alla realizzazione del progetto. Il gruppo deve essere rappresentativo degli interessi e delle diverse posizioni sul tema. A seconda del tema oggetto della CC, il gruppo può includere rappresentanti del mondo politico, scienziati, dell'industria e del no profit. Questi ultimi siedono a titolo personale e, nell'esercizio della loro funzione, non rappresentano la posizione dell'organizzazione di riferimento. Il gruppo ha il compito di approvare o suggerire modifiche alla brochure informativa destinata al

⁹ Per approfondimenti si rimanda alla sitografia alla fine del paper.

gruppo di cittadini; approvare o suggerire modifiche alla composizione del gruppo di cittadini; contribuire alla selezione ed approvazione della lista di esperti; approvare o suggerire modifiche al programma della CC.

- **Il gruppo di cittadini.** È composto da un minimo di 10 a un massimo di 30 membri (generalmente i partecipanti sono 12/15). Il gruppo partecipa a tutte le fasi della CC: due fine-settimana preparatori e 4 giorni di svolgimento della CC. Il gruppo si riunisce allo scopo di definire l'agenda della conferenza; preparare le domande da rivolgere agli esperti; discutere e approfondire il tema oggetto della CC; redigere il documento finale della CC. La composizione del gruppo di cittadini deve essere eterogenea per età, sesso, condizione professionale e provenienza geografica.
- **Un giornalista.** È esperto della materia oggetto della CC. Ha il compito di preparare i materiali informativi sul tema della CC. Redige una brochure informativa di non più 40 pagine che costituirà il testo di partenza per i lavori del gruppo di cittadini. Il testo informativo dà conto della materia oggetto della CC; in esso devono essere incluse la pluralità di posizioni esistenti sul tema, i possibili problemi e le prospettive di sviluppo sul tema.
- **Un facilitatore.** È un esperto di facilitazione dei processi deliberativi. Presiede le riunioni durante i fine-settimana preparatori e la CC per moderare e favorire la discussione. Fornisce supporto al gruppo di cittadini nella redazione del documento finale.
- **Il gruppo di esperti/gruppo di accompagnamento.** È composto da 12 a 15 membri, esperti (figure di comprovata esperienza professionale esercitata ad alto livello nel settore di competenza) del tema oggetto della CC. Nello svolgimento della sua attività, ciascun esperto partecipa a titolo personale e non rappresenta alcun gruppo di interesse. Ogni esperto è chiamato a elaborare ed esporre durante la CC una presentazione sulla materia oggetto della CC in modo semplice (accessibile a quanti non hanno competenze specifiche sul tema) ed efficace; rispondere alle domande del gruppo dei cittadini durante la CC; suggerire revisioni per correggere delle eventuali inesattezze contenute nel documento finale predisposto dai cittadini.

Le fasi di svolgimento della Consensus Conference

La CC si articola in tre fine-settimana. I primi due fine-settimana si svolgono consecutivamente e sono dedicati alla preparazione alla CC. Il terzo fine-settimana (di norma dal venerdì al lunedì) è dedicato alla CC vera e propria (Cuppen E., 2007; Kleinman D.L. *et al.*, 2007).

- **I due fine-settimana preparatori.** Si tratta di incontri del gruppo di cittadini, i quali si riuniscono in sessione plenaria e/o in gruppi ristretti, allo scopo di identificare i temi e formulare le domande relative al tema oggetto della CC. Durante il primo fine-settimana, i partecipanti hanno modo di fare reciproca conoscenza e di procedere alla discussione dei materiali informativi (brochure informativa) della CC. Essi stilano una lista provvisoria di domande emerse durante la discussione al fine di approfondire l'oggetto della CC e individuano le categorie di esperti che potrebbero fornire loro le risposte. Durante il secondo fine-settimana, i partecipanti continuano la discussione e stilano la lista definitiva di domande e di esperti. I partecipanti possono richiedere il coinvolgimento di esperti non previsti nella lista fornita loro dal project manager, il quale ne sonda la disponibilità al coinvolgimento.

- **La CC vera e propria.** Si sviluppa in 4 giornate consecutive, normalmente dal venerdì al lunedì. È aperta ai media, ai policy-makers e a tutti coloro che siano eventualmente interessati (portatori di interesse e cittadini).
 - Primo giorno: gli esperti espongono le loro presentazioni e rispondono alle domande formulate dai cittadini. Ogni esperto ha a sua disposizione da 15 a 30 minuti. Se vi è tempo sufficiente, gli esperti rispondono alle domande eventualmente poste dal pubblico. Le presentazioni sono consegnate anche in forma scritta così che possano essere utilizzate dal gruppo di cittadini nel corso delle giornate successive.
 - Secondo giorno: nella prima parte della giornata di lavoro, il gruppo di cittadini formula le domande da porre agli esperti che hanno così la possibilità di chiarire le loro presentazioni. Nella seconda parte della giornata inizia la discussione interna al gruppo di cittadini per la redazione del documento finale.
 - Terzo giorno: giornata dedicata alla deliberazione. Discussione interna al gruppo di cittadini per la redazione del documento finale. Il lavoro del gruppo prosegue fino a quando si è raggiunto un livello minimo di consenso; il documento finale include i punti di accordo e quelli di disaccordo. Il gruppo di cittadini mantiene il pieno controllo sui contenuti esposti nel documento finale e può essere aiutato nella redazione del testo sia dal moderatore sia da un segretario.
 - Quarto giorno: presentazione del documento finale del gruppo di cittadini ai partecipanti alla conferenza. Gli esperti possono così intervenire al fine di correggere gli eventuali errori presenti nel documento, non per commentarlo. Tutti i partecipanti alla CC possono commentare il documento e rivolgere domande al gruppo di cittadini. La conferenza si conclude con un dibattito aperto a tutti i partecipanti: il gruppo di cittadini, gli esperti, i decision-makers, il pubblico e la stampa.

A conferenza ultimata, viene pubblicato un rapporto che include tutti i materiali della CC: le domande del gruppo di cittadini agli esperti, le loro risposte e il documento finale redatto dal

gruppo di cittadini. Il rapporto, la cui uscita può essere annunciata attraverso una conferenza stampa, viene inviato ai policy maker e a tutti i partecipanti alla CC.

Il cronoprogramma per la realizzazione di una CC

L'organizzazione di una CC varia da un minimo di 7 mesi ad un massimo di un anno, a seconda del numero di attori coinvolti. Il timing sotto riportato si riferisce ad una "CC standard" sin qui descritta.

Tabella 1 - Fasi di realizzazione di una CC

	Durata
Progettazione	<i>4 mesi</i>
Implementazione: realizzazione della CC	<i>1 mese</i>
Presentazione e diffusione dei risultati	<i>1 mese</i>
Valutazione	<i>1 mese</i>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia 2014.

▪ **Progettazione.**

Nella prima parte della fase di progettazione (della durata di circa un mese) è anzitutto necessario provvedere alla:

- costituzione del gruppo di coordinamento;
- predisposizione delle procedure per il reclutamento delle risorse umane e materiali necessarie alla realizzazione delle CC; in particolare, selezione del project manager, del segretario/a, dell'information manager, del giornalista esperto del settore, del facilitatore; selezione della società che fornisce il database per il reclutamento del gruppo di cittadini.

Nella seconda parte della fase di progettazione (della durata di circa tre mesi) sono portate a compimento tutte le attività necessarie alla realizzazione della CC. Segue un elenco delle attività essenziali:

- redazione del budget (project manager) e sua approvazione (gruppo di coordinamento);
- redazione del piano dettagliato di lavoro (project manager) e sua approvazione (gruppo di coordinamento);

- mappatura dei portatori di interesse per la creazione del gruppo di esperti e creazione di una lista che rispecchi i criteri di multidisciplinarietà e pluralità di posizioni assunte sul tema della CC (project manager); sua approvazione da parte del gruppo di coordinamento;
 - redazione della brochure informativa (giornalista esperto del settore) in coordinamento con il project manager e sua approvazione da parte del gruppo di coordinamento;
 - costituzione del gruppo di cittadini (project manager). Il processo di reclutamento del gruppo avviene in due fasi. Nella prima fase l'obiettivo è ottenere un numero sufficiente di cittadini disponibili a partecipare alla CC. Ciò avviene attraverso l'invio di una lettera di invito e della brochure informativa ad un elevato numero di cittadini selezionati casualmente tra i residenti nel territorio di riferimento (il ritorno è normalmente di 1 su 100). Nella seconda fase il project manager vaglia le risposte all'invito e seleziona i partecipanti. I profili dei potenziali membri del gruppo sono selezionati in modo da garantire l'eterogeneità della composizione del gruppo (sesso; età; provenienza geografica; condizione socio-economica). Si noti che il coinvolgimento di un numero sufficiente di cittadini è un'attività essenziale alla riuscita della CC; al contempo si tratta di un'attività complessa e che richiede tempo;
 - il project manager cura i contatti costanti con tutti gli attori coinvolti nella realizzazione della CC (gruppo di cittadini; gruppo di esperti; stampa; gruppo di coordinamento);
 - contrattualizzazione di risorse e fornitori (project manager);
 - creazione e aggiornamento costante del sito web dedicato alla CC (project manager e information manager).
- **Implementazione.** Si veda quanto sopra descritto nel sottoparagrafo *Le fasi di svolgimento della Consensus Conference*.
 - **Presentazione e diffusione dei risultati.** L'evento di presentazione dei risultati segue di qualche giorno la conclusione della CC. Normalmente gli organizzatori della CC convocano una conferenza stampa dove, alla presenza del gruppo di coordinamento, viene data lettura da parte dei cittadini del documento finale della CC.

NB: l'attività di diffusione si svolge anche nella fase di implementazione con lanci d'agenzia e l'aggiornamento tempestivo e costante (a cura del project manager) del sito web dedicato all'iniziativa.

- **Valutazione.** Il gruppo di coordinamento può intraprendere le eventuali misure correttive necessarie per il miglioramento del format di realizzazione delle CC future. Entro due settimane dal termine della CC, il project manager redige un report dettagliato sullo svolgimento dell'intero progetto; il report include la rilevazione dei dati quantitativi e dei risultati del questionario di valutazione sottoposto ai cittadini che hanno preso parte alla CC. Tale questionario è sottoposto al termine della CC ed elaborato dal project manager e dal facilitatore in coordinamento con il gruppo di coordinamento. Il gruppo di coordinamento decide l'eventuale pubblicazione/diffusione del report.

I costi

La realizzazione di una CC implica un budget dai 50.000 ai 100.000 euro a seconda del tipo di coinvolgimento di risorse esterne che si ritiene necessario impiegare. In ogni caso è bene considerare che, anche nel caso di un ricorso ampio alle risorse interne, queste devono essere adeguatamente computate e successivamente rendicontate ai cittadini; ciò anche nella prospettiva di favorire un consolidamento e accettazione sociale della pratica.

I costi da sostenere si dividono in risorse umane esterne da impiegare e altri costi diretti di progetto.

- **Risorse umane esterne:** un project manager; un segretario/a; un moderatore; esperti (anche per formazione); hostess (per la preparazione sala, registrazione dei cittadini presenti, distribuzione materiali).
- **Altri costi diretti di progetto:** servizi (comprendono i costi per l'affitto della sala equipaggiata di videoproiettore, PC, impianto tecnico per registrazione audio-video; catering); affitto sede attività di segreteria (comprende i costi per l'affitto di n. 6 mesi di un ufficio con due PC, internet e telefoni per lo svolgimento dell'attività del project manager e del segretario/a); acquisto database mailing (identifica il costo per l'acquisto di 10.000 indirizzi email di cittadini lombardi); rimborso spese cittadini (comprende i costi stimati per il rimborso spese di viaggio ed eventualmente alloggio per il gruppo di cittadini coinvolti nella CC); beni e materiali (cancelleria); attività di comunicazione (comprende i costi per l'impaginazione e la stampa della brochure informativa e per la creazione e gestione del sito web dedicato alle due CC; il lancio dei comunicati stampa).

Alcune indicazioni per l'organizzazione di una CC in Lombardia

Nel caso si desiderasse sperimentare un'esperienza di CC in Lombardia, una volta determinato il tema (vedi oltre), occorre che il processo venga attivato con un atto formale di

indirizzo politico, votato dall'Assemblea, che richiami e si fondi sulle previsioni statutarie citate. Tale atto ha inoltre il compito di individuare un comitato di garanzia e indirizzo di rappresentanti dell'Assemblea (potrebbe essere l'Ufficio di Presidenza stesso); approvare un primo protocollo di azione organizzativa che fissi tempi, risorse, risultati e responsabilità; dare mandato al Segretario Generale per gli adempimenti di carattere organizzativo, sentito l'Ufficio di Presidenza.

Esistono manuali operativi cui è possibile fare riferimento, sia pure adattandoli alle specifiche del contesto lombardo. Tra i principali, il manuale curato dalla Fondazione Re Baldovino, Steyaert S., Lisoir H. (2005), *Participatory Methods Toolkit. A Practitioner's Manual* e il manuale curato dal Centro svizzero per la valutazione delle scelte tecnologiche, TASSWISS (2002), *Guide pratique pour l'organisation d'un PubliForum*.

Gli elementi utili a comporre il documento / protocollo operativo da sottoporre all'Assemblea fanno riferimento ad alcune aree precise:

Gli elementi utili a comporre il documento / protocollo operativo da sottoporre all'Assemblea fanno riferimento ad alcune aree precise:

- **Definizione/ limiti di mandato.** Vanno sinteticamente (max 500 parole) e chiaramente esplicitati la natura e lo scopo della CC da realizzare, così come gli obiettivi che si intendono conseguire. Ciò è fondamentale per evitare che l'attività venga percepita (sia dal mondo politico, sia dai cittadini) e si risolva in una mera iniziativa di coinvolgimento; attività generosa e meritoria, ma che non ha a che fare con l'esercizio delle responsabilità consiliari. Deve infatti essere chiaro che non si tratta di attivare un "canale parallelo" all'Assemblea ma di una propria forma di esercizio delle responsabilità ad essa affidate.
- **Organizzazione.** È forse la parte più complessa, e pertanto è bene che l'Assemblea indichi soltanto le linee generali, senza dettagli, riservandosi eventualmente un'approvazione successiva. Si tratta di avere chiaro che la CC avrà bisogno di un sistema di coordinamento, funzionari e gruppi che a tempo pieno o a tempo parziale presidino il processo. In questa sezione l'Assemblea può suggerire anche gli spazi e i luoghi dove fisicamente avrà luogo il processo. Si suggerisce che, dopo un primo eventuale avvio in sede, i lavori della CC NON vengano svolti fisicamente nei locali degli uffici del Consiglio regionale.
- **Responsabilità e funzioni.** Qui è importante chiarire i tempi richiesti ai cittadini e stabilire criteri generali di selezione che siano condivisi. In questa fase, occorre anche chiarire da chi e come verrà gestita la funzione di comunicazione all'interno della CC e all'esterno (prima, durante e dopo lo svolgimento della CC).

- **Tempi.** Come indicato, una CC ha durata medio lunga. È importante non cedere alla tentazione di ottenere un risultato immediato e a breve termine. L'Assemblea condivide e si assume la responsabilità di una scelta di medio e lungo periodo, consapevole della innovazione e della carica di esempio che tale scelta può rappresentare per altre regioni. In questa sezione deve trovare posto anche una previsione di aggiornamento dell'Assemblea: ogni quanto essa desidera essere informata sull'andamento del percorso e secondo quali modalità.
- **Risorse.** Vanno specificate le risorse finanziarie per i compensi di consulenza e per le eventuali spese vive di acquisto di materiali e trasferte; vanno indicate inoltre le spese del personale dipendente coinvolto (del Consiglio o di Éupolis Lombardia, nel caso). Ciò è fondamentale perché si tratta di un'attività impegnativa e onerosa per il personale coinvolto, che dovrà essere formato in un'ottica di investimento per il futuro.

In termini specifici e in prima approssimazione, si prova in questa sede a immaginare una prima esemplificazione nel caso si ritenesse di coinvolgere l'Istituto come supporto. Il comitato di controllo e indirizzo è, come detto, un organo di indirizzo e garanzia di carattere politico. Ad esso risponde un gruppo di coordinamento, che deve essere composto da n. 2 membri del Consiglio regionale e n. 2 membri di Éupolis Lombardia. Tale comitato ha lo scopo di sovrintendere la realizzazione del mandato ricevuto. È importante che sia composto da figure apicali dello staff del Consiglio, in grado di decidere direttamente o interagire in tempi immediati con il livello politico. Si riunisce periodicamente, ma lavora a distanza; viene presieduto e convocato dal project manager, che può essere esterno.

La gestione amministrativa e gli incarichi possono essere gestiti direttamente dal Consiglio o assegnati all'Istituto. Dal punto di vista realizzativo ciò non fa differenza. L'importante è trovare la soluzione più agile per gli incarichi (project manager; segreteria; facilitatore; esperti; hostess).

Le competenze tecniche vanno adeguatamente individuate o – auspicabilmente – formate. La formazione può avvenire con specifici corsi teorici seguiti da esperienze di tirocinio. È auspicabile che nella fase sperimentale si ottenga la formazione di personale dipendente.

Infine, relativamente ai possibili temi oggetto della CC, è bene premettere i criteri che identifichino le questioni sottoponibili a deliberazione (Colombo e Cucca, pp. 144-145):

- rispondere all'incertezza, trattandosi di questioni legate al progresso della scienza e della tecnologia;
- prevenire la conflittualità, nelle problematiche poste dai processi di pianificazione;
- ricostruire un quadro conoscitivo complesso;
- promuovere il capitale territoriale.

Di seguito, si suggeriscono possibili temi oggetto della CC, i quali andranno valutati in seno al comitato di controllo e indirizzo e al gruppo di coordinamento:

- utilizzo degli OGM in agricoltura;
- applicazione delle nanotecnologie nella produzione agroalimentare;
- alimentazione assistita;
- cellule staminali: ricerca e trasferimento tecnologico;
- medicina dei trapianti.

IN SINTESI

La quarta e ultima parte del paper ha proposto alcune linee operative per l'introduzione di pratiche deliberative nel contesto regionale Lombardo. Nella prima sezione il processo deliberativo è stato caratterizzato nei termini di un 'flusso di informazione' all'intero del quale devono essere attivati meccanismi di comunicazione, consultazione e deliberazione, al fine di massimizzare il flusso di informazioni fra promotore del progetto o della decisione politica e il pubblico.

Nella seconda sezione si è proposto un esempio di applicazione di procedura deliberativa a un caso concreto in ambito di innovazione tecnico-scientifica. In particolare, si sono messe in luce le fasi del processo deliberativo per quanto riguarda la costruzione di un possibile parco tecnologico sull'energia. Si è sottolineato come il processo debba essere scandito da fasi ben delineate e temporalmente circoscritte e gestito tenendo conto del concetto di margine di manovra, ossia delle possibilità di intervento e interazione che sono date ai partecipanti in ciascuna delle fasi del processo.

La terza sezione ha descritto nel dettaglio una delle procedure deliberative più promettenti attualmente disponibile: la Consensus Conference. Tale procedura, specificamente studiata per affrontare temi di carattere tecnico scientifico, raccoglie un gruppo di 10-30 cittadini che, attraverso una procedura guidata e supportati da un gruppo di esperti sul tema, sono chiamati ad elaborare una posizione comune che viene in seguito raccolta in un documento finale destinato al pubblico e ai decision-makers. Nella parte finale, si sono presentate alcune indicazioni operative per l'organizzazione di una Consensus Conference in Lombardia. Si è rilevato come l'organizzazione di tale iniziativa sia un processo complesso che richiede tempo e risorse considerevoli, che devono essere adeguatamente considerati prima di passare alla fase operativa.

Gli elementi chiave di una procedura deliberativa efficace

Le procedure deliberative devono essere attivate all'inizio di un progetto o di un percorso decisionale e vanno attuate con continuità.

È tuttavia possibile attivare procedure deliberative anche quando l'oggetto di discussione è stato già in parte specificato. Ciò può essere utile per superare situazioni di contrasto riguardanti un progetto che si trova già in stadio relativamente avanzato.

Per garantire uno scambio di idee e proposte di qualità tra tutti gli attori interessati, la procedura deve combinare in modo coerente strumenti di comunicazione, consultazione e deliberazione, durante il corso dell'intera procedura.

Per l'elaborazione di strumenti di consultazione adeguati, si deve valutare con attenzione l'orizzonte temporale in cui la procedura si colloca e tenere conto del margine di manovra di una determinata procedura, ossia gli obiettivi e le finalità della procedura stessa, al fine di massimizzare il suo impatto ed evitare il crearsi di aspettative ingiustificate nel pubblico e nei partecipanti.

INDICAZIONI DI POLICY

Di seguito vengono forniti alcuni suggerimenti di sintesi, che riprendono spunti presenti nel testo.

Essendo indicazioni di policy, le note cercano di entrare nell'atteggiamento e nell'approccio dei consiglieri e dei politici. Occorre sottolineare, tuttavia, che non si tratta in alcun modo di un tentativo di orientare la discrezionalità di coloro che sono investiti della legittimazione popolare, quanto piuttosto di metterli nelle condizioni di considerare alcuni elementi per una possibile utilizzazione degli aspetti teorici e implementativi sin qui trattati.

La prima indicazione è di essere chiari ed espliciti, in particolare riguardo alla natura dell'iniziativa proposta. In particolare, l'Assemblea deve tenere conto delle differenze che intercorrono fra una pratica partecipativa in senso ampio e una pratica deliberativa strutturata secondo una delle modalità presentate nel corso del paper.

A tale fine, si potrebbe far seguire questo paper da un seminario di discussione e approfondimento interno nel quale:

- chiarire e condividere gli obiettivi di fondo della procedura deliberativa proposta;
- valutare alcune pratiche effettuate, anche a livello internazionale;
- ipotizzare forme, costi e modelli organizzativi per un esperimento in Lombardia.

Il seminario dovrebbe avere una durata di almeno mezza giornata ed è auspicabile sia coordinato e condotto direttamente da alcuni consiglieri, d'intesa con la Presidenza. L'Istituto metterà ovviamente a disposizione il suo contributo diretto e quello dei consulenti nazionali e internazionali disponibili, ma è importante un livello di discussione e verifica di carattere direttamente politico sul tema. Anche la preparazione dell'evento è essenziale: occorre che il coordinatore designato condivida con il livello tecnico dell'Istituto e non solo, tutti gli aspetti di merito e di metodo ritenuti utili.

Fondamentale attenzione va posta agli aspetti di comunicazione; sia quella rivolta ai partecipanti al procedimento (cittadini direttamente coinvolti), sia quella rivolta al più ampio pubblico. Sulla comunicazione, che non si può improvvisare, occorre investire.

Si deve valutare con attenzione la natura e lo scopo delle procedure che si intendono adottare in modo da permettere un confronto costruttivo e ragionevole. È chiaro che il potere assegnato ai protagonisti di queste procedure (istituzioni, organizzazioni, pubblico), a seconda delle accezioni scelte, è fortemente differenziato e che un ampio grado di discrezionalità è garantito agli attori istituzionali riguardo alla scelta dei tempi, modi e attori. Da ciò consegue la necessità di un impiego accorto delle procedure in questione per le quali si devono operare, a seconda dei contesti, aggiustamenti *ad hoc*.

Un uso improprio di questi metodi, ad esempio per fini strumentali, può delegittimare i promotori e i decisori pubblici, generando fra l'altro un rifiuto delle stesse procedure.

Le procedure deliberative non sono strumenti neutri, ma riflettono i meccanismi di potere che esistono nel contesto sociale, politico ed economico e che influenzano le scelte degli attori. Non possono essere pertanto adottate come ricette di sicuro effetto o per guadagnare facili consensi, e manifestano tutta la loro efficacia se sono utilizzate come strumenti complementari ai meccanismi convenzionali della democrazia rappresentativa.

Un altro importante elemento di riflessione per attivare adeguate strategie riguarda l'azione delle istituzioni pubbliche e dei decisori pubblici. Questi attori dovranno valutare attentamente il tipo di ruolo da interpretare nell'ambito di procedure deliberative, un ruolo che dovrebbe essere soprattutto di ascolto attivo, dato che esse sono ispirate a meccanismi di *governance* che non pongono al centro il decisore pubblico come primario soggetto decisionale, bensì gli attori rilevanti rispetto al tema in discussione, in primis i cittadini.

Da queste indicazioni discende la necessità di formare adeguatamente coloro che saranno coinvolti in questi processi deliberativi. A questo riguardo, va tenuto presente che esistono diversi livelli amministrativi da coinvolgere, tra cui quello regionale e quello comunale.

Le procedure deliberative possono correre il rischio di favorire la ricerca delle domande più urgenti piuttosto che la formulazione delle risposte migliori. Esperti, aziende, organizzazioni della società civile e cittadini sono quindi chiamati ad acquisire consapevoli spazi di responsabilità per evitare polarizzazioni che distolgano dall'affrontare i problemi legati alle decisioni sulle innovazioni tecnologiche e scientifiche. Gli arroccamenti nell'ortodossia scientifica, da un lato, e la tendenza a valutare le opportunità messe a disposizione dalla ricerca scientifica in modo troppo prudente dall'altro, non aiutano infatti a fronteggiare le sfide aperte da innovazioni che aprono nuovi scenari di mutamento della natura e dell'uomo. Non si può infine negare la primaria responsabilità dei decisori politici nelle scelte da compiere in questi ambiti.

Anche in virtù della complessità e delicatezza degli argomenti trattati, si consiglia di impiegare nei percorsi deliberativi consulenti o personale interno adeguatamente formato che sappia stabilire un piano di discussione argomentata e metterlo in atto.

Le pratiche deliberative, infine, si rivelano tanto più efficaci quanto più sono condotte con una certa continuità e attivano processi inclusivi a monte piuttosto che a valle del percorso decisionale. Non sono infrequenti, infatti, i casi in cui si ricorre a strumenti di dialogo e confronto tra le parti sociali, anche in senso deliberativo, solo quando si è in presenza di situazioni di forte opposizione o addirittura di aperta protesta: momenti in cui il conflitto sociale è così acuto e complesso nella sua articolazione di interessi, valori e conoscenze da non permettere più alcuna forma di avvicinamento e di confronto costruttivo fra le parti. A questo

proposito è bene ricordare che alcuni degli strumenti deliberativi descritti in queste pagine sono stati sviluppati in Paesi di forte tradizione democratica, ove esiste una consuetudine al confronto e all'ascolto delle istanze della società civile che va al di là della gestione di situazioni di emergenza o aperto conflitto. Tale consuetudine non può certamente essere improvvisata, né creata dal nulla senza un contesto di dialogo e collaborazione consolidato tra esperti, organizzazioni della società civile, decisori politici e cittadini.

APPENDICE

Progetto PALCO

Progetto PALCO si configura principalmente come uno strumento di e-democracy che affianca strumenti di informazione, in particolare la possibilità di monitorare tutti i passaggi dell'attività legislativa del Consiglio regionale, a strumenti di partecipazione, con il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle associazioni nella formulazione di progetti di legge attraverso strumenti di community (forum e sondaggi) o trasmettendo commenti e osservazioni. Sebbene PALCO abbia consentito di esplorare le potenzialità di strumenti tecnologici innovativi, solitamente indicati con il titolo di Web 2.0, tale modalità di interazione non include pratiche deliberative volte a sviluppare il confronto argomentato fra le opinioni dei partecipanti, le quali costituiscono invece l'interesse principale del paper.

Progetto PALCO è una piattaforma online il cui obiettivo principale è animare e supportare il dialogo fra tutti gli attori interessati al processo decisionale del Consiglio Regionale. Si tratta di un sistema informatico che mette a disposizione dei visitatori un insieme di strumenti di comunicazione basati su differenti canali, quali forum, questionari, newsletter, sondaggi¹⁰.

Il progetto PALCO è organizzato in differenti sezioni:

- **Approfondimenti.** Questa sezione è a sua volta divisa in due macro aree:
 - Aree tematiche: Suddivise in Istituzione, Economia, Istruzione e lavoro, Salute e sociale, Ambiente e territorio, Turismo e cultura. Questa sezione fornisce un servizio informativo al cittadino che vuole aggiornarsi sulle tematiche di competenza del Consiglio, dando visibilità anche ai contributi delle associazioni.
 - PARli@mone: Obiettivo di questa sezione è stimolare la comunicazione con il cittadino tramite il confronto su temi di interesse generale selezionati periodicamente.
- **Informazione su iter Progetti di legge:** un motore di ricerca per numero o parola chiave dove sono presenti tutti i progetti di legge presentati nel corso della legislatura.
- **Consultazioni online:** include la possibilità per le associazioni di essere chiamate a una consultazione su progetti di legge inviando osservazioni e commenti.

¹⁰ Il progetto PALCO è descritto sul sito web del Consiglio Regionale al seguente link: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Approfondimenti/PALCO>.

Gli obiettivi principali perseguiti dal progetto Palco sono i seguenti:

- una più ampia ed approfondita informazione sulle attività e sulle iniziative del Consiglio e sullo stato di avanzamento dei Progetti di Legge. I soggetti interessati potranno accedere a tali informazioni in modo semplice mediante il portale Web;
- la possibilità di partecipare attivamente alle fasi di concepimento di una Legge manifestando esigenze o suggerendo temi di interesse;
- la possibilità di partecipare all'istruttoria di una legge: le associazioni di categoria, intese come Enti locali, forze sociali ed economiche, potranno essere chiamate dalle Commissioni consiliari a una consultazione online su Progetti di Legge, inviando osservazioni. Lo stesso Consiglio, attraverso gli Uffici di Presidenza delle Commissioni, potrà chiedere in sede di istruttoria, a chiunque si registri, di rilasciare commenti su un progetto di legge (weblog).

OpenDCN

Il software openDCN è sicuramente uno strumento interessante dal punto di vista della pratica deliberativa. Esso utilizza infatti strumenti specifici volti a garantire lo scambio di opinioni e proposte fra i partecipanti su questioni di interesse pubblico. Un punto di forza e allo stesso tempo un limite di questo strumento è che l'interazione fra i partecipanti al processo deliberativo avviene interamente online. Se da una parte questa modalità di interazione presenta indubbi vantaggi, *in primis* la riduzione dei costi e dei tempi legati all'organizzazione di un evento che richiede la presenza fisica dei partecipanti, dall'altro preclude la possibilità di fruire dei benefici che derivano dal confronto continuato e diretto «faccia a faccia». Per questa ragione, nel paper si è preferito concentrare l'attenzione, in particolare in sede di presentazione delle linee operative per l'introduzione di processi deliberativi nel contesto regionale lombardo, a pratiche deliberative più comprensive in termini di interazione, quali le Consensus Conferences (cfr. parte 4), che se da una parte richiedono maggiori sforzi organizzativi, dall'altro promettono di cogliere a pieno le potenzialità e i benefici propri del processo deliberativo.

Uno strumento informatico specificamente concepito per promuovere la pratica deliberativa è il software openDCN, dove l'acronimo DCN sta per Deliberative Community Networks (Reti di Comunità Deliberative)¹¹. Il software, in particolare, è in grado di gestire tre tipi di spazi virtuali:

¹¹ Le principali caratteristiche di openDCN sono illustrate sul sito web del software al seguente link: <http://www.opendcn.org>.

- uno spazio di comunità, finalizzato a promuovere il dialogo su questioni di interesse pubblico attraverso la libera discussione fra i partecipanti;
- uno spazio di deliberazione per promuovere una visione comune fra i partecipanti, in particolare un processo deliberativo volto a produrre un risultato determinato. A questo riguardo, il software predispone una serie di fasi deliberative, ciascuna delle quali basata su una modi di partecipazione differente e con il coinvolgimento di diversi gruppi di partecipanti;
- uno spazio personale dedicato a ciascun utente, in cui sono raccolte le informazioni personali e le informazioni concernenti l'attività svolta sulla piattaforma da ogni utente.

Ciascuno dei tre spazi sopra descritti è gestito per mezzo di strumenti volti a garantire l'interazione fra i partecipanti secondo modalità predefinite. Fra questi figurano, per esempio, la Discussione Informata (Informed Discussion), una sorta di forum “potenziato” finalizzato alla produzione di un documento finale, frutto dei contributi caricati in tempi diversi dai partecipanti, concernente l'esito della discussione. Un altro strumento disponibile è quello denominato Problemi e Proposte (Problems and Proposals), finalizzato alla raccolta di proposte per la soluzione di problemi precedentemente identificati dai partecipanti. Infine, un altro strumento interessante dal punto di vista deliberativo è la Riunione Online Ordinata (Online Ordered Meeting), che permette di creare un dibattito online simultaneo volto a prendere decisioni su una questione specifica. Questa modalità di interazione fra i partecipanti è organizzata sulla base di regole precise che rispecchiano quelle di un meeting aziendale. Questo strumento è specificamente pensato per supportare gruppi ristretti di persone che lavorano in modo simultaneo su una questione specifica.

OpenDCN è stato al centro del progetto e21 che ha visto la sperimentazione della piattaforma in 10 comuni della Lombardia (fra cui Mantova, Brescia, Como, Lecco, Pavia) e che è stato finanziato dal CNIPA e dalla Regione Lombardia. Il software è stato anche usato da gruppi politici a livello nazionale e locale e da associazioni di cittadini per promuovere il confronto su questioni di carattere urbanistico e ambientale¹².

¹² Una lista dei progetti realizzati in Italia che utilizzano openDCN può essere consultata al link: <http://www.opendcn.org/index.php/istanzeopendcn>.

BIBLIOGRAFIA

Baldeschi P. (2010). Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfalfi. In Allegretti U. (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, Firenze, pp. 161-173.

Bobbio L. (2010a). Democrazia e nuove forme di partecipazione. In Bovero M., e Pazé V. (a cura di) *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, pp. 46-62.

Bobbio L. (2010b). La specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova. In Allegretti U. (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, Firenze, pp. 285-297.

Bobbio L. (2011). *Prove di democrazia deliberativa* [online]. Disponibile su: <<http://ciaomondoyeswecan.myblog.it/2011/03/25/luigi-bobbio-prove-di-democrazia-deliberativa/>> [Data di accesso: 10/03/2014].

Bone Z, Crockett J e Hodge S (2006) *Deliberation forums: a pathway for public participation* [online]. Disponibile su: <http://www.regional.org.au/au/apen/2006/refereed/1/2918_bonetz.htm> [Data di accesso: 17/03/2014].

Canafoglia V. (2010). Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani. In Allegretti U. (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, Firenze, pp. 129-141.

Center for Deliberative Democracy (2014). *Deliberative Polling®: Executive Summary* [online]. Disponibile su <<http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/>> [Data di accesso: 17/03/2014].

Collier D. e Gerring J. (2008). *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. Routledge, London.

Colombo A. e Cucca R. (2010). *Innovare la democrazia. Teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*. Guerini e Associati, Milano.

Commission Nationale du Débat Public (2010). *Textes fondateurs* [online]. Disponibile su: <<http://www.debatpublic.fr/debat-public/textes-fondateurs.html>> [Data di accesso: 16/03/2014].

Comune di Pieve Emanuele, Ufficio partecipazione (2006). *Report BP 2006. IV Ciclo del Bilancio Partecipativo, Esito votazione cittadina*. Novembre 2006.

Cuppen E. (2007). *Consensus Conference* [online]. Disponibile su: <http://www.ivm.vu.nl/en/Images/PT3_tcm53-161508.pdf> [Data di accesso: 25/02/2014].

De Toffol F. e Valastro A. (2012). Facilitazione. In De Toffol F. e Valastro A. *Dizionario di democrazia partecipativa*. Centro Studi Giuridici e Politici, Regione Umbria.

- Einsiedel E.F., Jelsoe E. e Breck T. (2001). Publics at the technology table: The consensus conference in Denmark, Canada, and Australia. *Public Understanding of Science*, 10, pp. 83-98.
- Elster J. (1998), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Fishkin J.S. (2003). *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*. Marsilio, Venezia.
- Florida A. (2010). La democrazia deliberativa: dalla teoria alle procedure. La legge della Regione Toscana sulla partecipazione. In Colombo A. e Cucca R. *Innovare la democrazia. Teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*. Guerini e Associati, Milano, pp. 95-106.
- Florida A. (2012). *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*. Carocci, Roma.
- Florida A. (2013). Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio. Paper presentato al XXVII Convegno SISP, Università di Firenze, 12-14 settembre 2013.
- Fung A. e Wright E. O. (a cura di) (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London.
- Gentro T. e de Souza, U. J. (1997). *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Hunold C. (2011). Deliberative policy making. In Badie B., Berg-Schlosser D. e Morlino L., *International Encyclopedia of Political Science*. Sage, London, pp. 551-553.
- IReR (2004). *Partecipazione Pubblica e Governance dell'Innovazione*. Codice IReR: 2003C006.
- IReR (2007). *Innovazione tecno-scientifica, innovazione della democrazia - Techno-scientific innovation, innovation in democracy*. Quaderni IReR, n. 3, 2007.
- IReR (2010). *Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa*. Codice IReR: 2009C002.
- Lewanski R. (2010). Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione. In Allegretti U. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, Firenze, pp. 241-262.
- Mansbridge J. et al. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18 (1), pp. 64-100.
- Mayer, I. S. e Geurts J. L (1996). Consensus conferences as participatory policy analysis, a methodological contribution to the social management of technology. In: *Technical Expertise and Public Decisions: Proceedings of the 1996 International Symposium on Technology and Society*, IEEE, June 1996.

Markowski R. (2011). Responsiveness. In Badie B., Berg-Schlosser D. e Morlino L., *International Encyclopedia of Political Science*, Sage, London, pp. 2301-2306.

Mazzuca L. (2010). *Democrazia partecipativa e Democrazia deliberativa: alcune riflessioni sul modello di Fung e Wright*, Paper presentato al XXIV Convegno SISIP, Venezia, Università IUAV, 16-18 settembre 2010.

Mulgan R. (2011). Accountability. In Badie B., Berg-Schlosser D. e Morlino L. (a cura di), *International encyclopedia of political science*. Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 1-14.

Pellegrini G. (2010). Decidere sulle Biotecnologie: le sfide per la democrazia, in Bucchi M. e Neresini F. (a cura di) *Cellule e Cittadini. Biotecnologie nello spazio pubblico*. Sironi Editore, Milano, pp. 191-207.

Pellegrini G. (2014). Dieci anni di partecipazione e coinvolgimento del pubblico nelle innovazioni tecnoscientifiche. In Bucchi M. e Saracino B., *Annuario Scienza e Società 2014*. Il Mulino, Bologna.

Pellizzoni L. e Ylönen M. (2008). Responsibility in uncertain times: an institutional perspective on precaution, *Global Environmental Politics*, 8 (3), pp. 51-73.

Ravazzi S. (2007). Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo. In Bobbio L. (a cura di) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubbettino. Soveria Mannelli, pp. 41-49.

Ravazzi et al. (s.d.), Ravazzi S., Podestà N., Chiari A., *Una giuria di cittadini*, working Paper n. 7, Università degli studi di Torino, Dipartimento di Studi politici, s.d. Disponibile su: <http://www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf> [Data di accesso: 26/04/2014].

Regonini G. (2010). Vantaggi e rischi degli esperimenti deliberativi. In Colombo A. e Cucca R., *Innovare la democrazia. Teorie e ed esperienze di deliberazione*. Guerini e associati, Milano.

Rowe G. e Frewer L. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, Spring 2005, 30(2), pp. 251-290

Sartori G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64 (4), pp. 1033-1053.

Steyaert S. e Lisoir H. (2005). *Participatory Methods Toolkit. A Practitioner's Manual* [online]. Disponibile su: http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/EN/PUB_1540_Participatory_toolkit_New_edition.pdf [Data di accesso: 24/04/2014].

TA-SWISS (2002). *Guide pratique pour l'organisation d'un PubliForum*. Non pubblicato.

The Jefferson Center, *Citizens Jury® Handbook* (2004) [online]. Disponibile su: <http://jefferson-center.org/wp-content/uploads/2012/10/Citizen-Jury-Handbook.pdf> [Data di accesso: 17/04/2014]

Voineau C. (2010). *Controversies, public engagement and scientific expertise in technical-scientific decision-making processes: the setting up of household waste incinerators in France*. Phd Thesis, European University Institute, Firenze.

Warren, M. E. e Pearse, H. (a cura di) (2008). *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge University Press, New York.

SITOGRAFIA

Un elenco di siti web utili per l'approfondimento:

Associazione America Speaks'

<<http://americaspeaks.org/>>

[Data di accesso: 17/04/2014]

Active Democracy

<<http://www.activedemocracy.net/articles/engaging%20comm%20summary%20070115.pdf>>

[Data di accesso: 17/04/2014]

OpenDCN

<<http://www.opendcn.org>>

[Data di accesso: 17/04/2014]

Progetto PALCO

<<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Approfondimenti/PALCO>>

[Data di accesso: 17/04/2014]

TA SWISS – Centro per la valutazione delle scelte tecnologiche (Svizzera)

<<http://www.ta-swiss.ch/it/>>

[Data di accesso: 17/04/2014]

The Citizen Participation Network, Edinburgh University (Scozia)

<http://www.publicpolicynetwork.ed.ac.uk/working_groups/participation_and_deliberation2>

[Data di accesso: 17/04/2014]

