



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Scienze Politiche

Dipartimento di Studi Sociali e Politici

Corso di Dottorato di Ricerca in

Studi Politici

CICLO XIX

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**Democrazia deliberativa e politiche partecipative:  
i processi inclusivi in Piemonte e Lombardia**

SPS/04

Laura Cataldi

Tutor:

Prof.ssa Gloria Regonini

Coordinatore del dottorato:

Prof. Paolo Martelli

Anno Accademico 2006/2007



Democrazia

*Forse tra le costituzioni questa è la più bella.  
Come un variopinto mantello ricamato a fiori di ogni sorta,  
così anche questa, che è un mosaico di caratteri, potrà apparire bellissima.  
E bellissima saranno forse in molti a giudicarla,  
simili ai bambini e alle donne che contemplanò gli oggetti di vario colore.*

Platone, La Repubblica, VIII, 557 c 2 ss.

Trad. F. Sartori (1973)



## INDICE

Introduzione .....	1
<b>Parte I. La democrazia deliberativa</b>	
Cap. I Il dibattito sulla democrazia deliberativa: storia, teorie e aporie .....	9
1.1 Democrazia deliberativa e pratiche inclusive .....	9
1.2 L'origine del dibattito sulla democrazia deliberativa .....	11
1.3 Al cuore della democrazia deliberativa .....	14
1.4 Le promesse e i vantaggi .....	17
1.5 La democrazia deliberativa come teoria multivocale .....	18
1.5.1 Le aporie della teoria .....	19
1.5.1.1 Oggettivismo e razionalità .....	19
1.5.1.2 Liberalismo e comunitarismo .....	20
1.5.1.3 Matrice pluralista e tensione verso l'attore unitario .....	21
1.5.1.4 Negoziazione e deliberazione .....	22
1.5.1.5 La democrazia deliberativa a due facce .....	25
1.5.2 Democrazia deliberativa: procedurale o sostantiva? .....	29
Cap. II La sostanza della democrazia deliberativa: tecniche, procedure e prescrizioni .....	33
2.1 Un modello esigente .....	33
2.2 La fiducia .....	34
2.2.1 Il deliberative setting .....	34
2.2.2 Il capitale sociale .....	37
2.2.3 Due risposte solo in parte compatibili .....	43
2.3 Verso le pratiche e le policies .....	46
2.3.1 Le caratteristiche delle arene deliberative .....	47
2.3.2 Gli strumenti della deliberazione pubblica .....	50
2.3.3 La strutturazione come presupposto per policies migliori .....	55
2.3.4 Una riflessione sul capitale sociale preesistente e sulla capacità di social capital building delle tecniche inclusive .....	62
Capitolo III La democrazia deliberativa come risposta: nuove domande, opportunità e criticità .....	69
3.1 La democrazia deliberativa come reazione e come sfida .....	69
3.2 Le debolezze della democrazia deliberativa .....	69
3.3 Perché la democrazia deliberativa ha avuto tanto successo .....	77
3.3.1 La crisi delle forme tradizionali di rappresentanza .....	75
3.3.2 Una lettura sartoriana .....	79
3.3.3 La deliberazione come risposta all'incertezza e alla complessità .....	83
3.3.4 Una lettura strategica della pratica deliberativa e della scelta per l'inclusività .....	88
3.4 Verso una ridefinizione del ruolo del politico .....	92
3.5 Il circolo virtuoso della legittimità .....	93
3.6 Per fare il punto .....	97
<b>Parte II. Le politiche partecipative: evidenze empiriche</b>	
Cap. IV L'indagine empirica .....	101
4.1 Gli obiettivi della ricerca .....	102
4.2 Le politiche oggetto d'indagine .....	104
4.3 La scelta del contesto territoriale di rilevazione .....	105
4.4 Il campione .....	106
4.5 Lo strumento d'indagine: il "questionario elettronico" .....	109
4.6 L'unità di rilevazione e d'analisi .....	112
4.7 I tassi di risposta alla survey .....	113
4.8 La distribuzione del campione per tipi di politiche .....	115
4.9 Core policies vs politiche residuali .....	119
4.10 Analisi comparata dei tassi di risposta e di partecipazione all'indagine per tipi di politiche .....	119
4.11 I tassi di partecipazione alla survey per le politiche core .....	128
4.12 La riaggregazione per ambiti di policy .....	143

4.13	La dimensione temporale delle politiche .....	144
4.14	I tempi di gestazione delle politiche .....	147
4.15	I promotori/finanziatori .....	148
4.15.1	Il livello sovranazionale: l'Unione Europea .....	149
4.15.2	Il livello nazionale: il finanziamento ministeriale.....	149
4.15.3	Il livello regionale.....	150
4.15.4	Il livello provinciale.....	152
4.15.5	Il livello comunale .....	153
4.15.6	La natura intergovernativa delle politiche e l'esistenza di uno standard di finanziamento....	154
4.15.7	La dimensione a "rete" delle politiche.....	156
4.15.8	La dimensione partenariale delle politiche: gli enti non governativi coinvolti nella promozione e nel finanziamento delle politiche .....	158
4.16	L'istituzionalizzazione delle politiche .....	159
4.17	Il fenomeno della territorializzazione delle politiche.....	162
4.17.1	Il Comune come ente gestore di base .....	162
4.17.2	Le politiche e le dimensioni dei Comuni .....	163
4.17.3	I meccanismi che operano nel processo di diffusione delle politiche .....	165
4.17.3.1	Il meccanismo mimetico-normativo: il caso dei bilanci partecipativi lombardi ...	165
4.17.3.2	Il meccanismo dei finanziamenti come motore della diffusione delle politiche: il caso delle Agende 21 piemontesi.....	166
4.17.3.3	Il meccanismo di contagio intersettoriale tra politiche veicolato dall'expertise: il caso dei comuni piemontesi.....	169
4.18	Il contesto di attivazione delle politiche: situazione socioeconomica e capitale sociale preesistente....	169
4.19	Le ragioni dell'attivazione di politiche partecipative.....	171
4.19.1	Le ragioni politiche.....	171
4.19.2	Le ragioni contingenti e strumentali .....	173
4.20	Il colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica .....	175
4.21	L'appel elettorale delle politiche partecipative .....	176
4.22	Imprenditori e network di policy .....	177
4.23	Il colore dei politici con ruolo determinante.....	178
4.24	Colore politico: variabili a confronto.....	180
4.25	La robustezza del campione rispetto all'ipotesi sul colore politico delle amministrazioni.....	182
4.26	La forza della policy: corrispondenza tra ruoli formali e ruoli sostanziali .....	183
4.27	Gli strumenti e i metodi .....	184
4.27.1	Gli strumenti della diagnosi.....	184
4.27.2	Gli strumenti della programmazione/progettazione partecipata .....	186
4.27.3	Il metodo di programmazione/progettazione partecipata.....	187
4.28	Le best practices .....	189
4.29	La partecipazione nelle diverse fasi delle policies.....	191
4.30	Il significato di "implementazione partecipata".....	192
4.31	La valutazione.....	193
4.31.1	La terzietà della valutazione .....	195
4.31.2	La valutazione partecipata .....	197
4.31.3	Il significato della valutazione partecipata .....	198
4.31.4	L'inclusione dei soggetti non istituzionali nella valutazione partecipata.....	201
4.32	La comunicazione .....	202
4.33	Le modalità di inclusione e l'intensità della partecipazione dei soggetti extra-istituzionali: differenze tra le fasi di avvio e programmazione/progettazione.....	203
4.34	Una tipologia della partecipazione imperniata sulla composizione dell'arena .....	206
4.35	Il conflitto e le politiche.....	215
4.35.1	Le dinamiche conflittuali lungo le fasi del processo.....	216
4.35.2	L'impatto degli interventi sul conflitto (la capacità degli interventi di generare conflitto) ...	219
4.35.3	Gli attori del conflitto .....	220
4.35.4	Gli elementi di strutturazione del conflitto .....	221

4.35.5 Il gioco delle alleanze.....	223
4.35.6 Il ruolo delle istituzioni .....	225
4.35.7 La capacità risolutiva dei conflitti delle politiche partecipative .....	227
4.35.8 La propensione al dialogo e l'esito dei conflitti .....	231
4.36 L'expertise.....	232
4.36.1 Il profilo dei consulenti .....	237
4.36.2 Consulenti "generalisti" e consulenti "specializzati" .....	239
4.36.3 La mobilità dell'expertise.....	241
4.36.4 L'importanza dell'expertise nei bandi europei .....	242
Conclusioni.....	245
L'identikit delle politiche partecipative.....	245
Partecipazione e conflitto nei processi di policy inclusivi.....	248
La diffusione delle politiche partecipative .....	252
Un ritorno alla teoria .....	254
Appendice.....	263
Bibliografia.....	273
Sitografia .....	285
Indice delle figure.....	287
Indice delle tabelle.....	288

Allegato: questionario cartaceo



## Introduzione

L'oggetto di questa tesi, come si evince dal titolo, è duplice ma strettamente interconnesso: le politiche partecipative e la democrazia deliberativa.

Con l'espressione 'politiche partecipative' si intende far riferimento a tutte quelle politiche che prevedono il coinvolgimento, in sede decisionale, di attori extra-istituzionali, ossia quelle *policies* che non sono condotte in modo tradizionale e unilaterale dalla pubblica amministrazione, ma si avvalgono della partecipazione attiva dei destinatari stessi degli interventi pubblici. In questo senso, le politiche partecipative rappresenterebbero un caso reale di coproduzione della *res publica*.

La democrazia deliberativa, invece, è una teoria alternativa o complementare alla democrazia rappresentativa ed è il frutto complesso e multivocale di un dibattito che si è sviluppato a partire dai primissimi anni '80 e che rappresenta ad oggi una delle più importanti riflessioni sulla democrazia contemporanea (Saward 2000).

Essa si differenzia nettamente dalla democrazia rappresentativa in due aspetti cruciali che rovesciano completamente la concezione schumpeteriana della democrazia: l'idea della rappresentanza e le modalità di adozione delle decisioni. In primo luogo, la gestione della *res publica* non è più solo appannaggio dei rappresentanti, eletti in una regolare competizione per il voto popolare, e della pubblica amministrazione, loro agente, ma vede la partecipazione diretta dei cittadini lungo tutte le fasi dei processi decisionali. Il diritto ad essere attori in prima persona dei processi politici trova la sua giustificazione non tanto, come verrebbe da pensare, nell'ideale di democrazia diretta, ma in una concezione alternativa di rappresentanza, di stampo forse più anglosassone e comunque più vicina al diritto privato, che è basata sulla pregnanza dell'interesse diretto e su una delega limitata, piuttosto che su una più astratta visione del mondo (*Weltanschauung*) che fa perno sulla possibilità di individuare identità collettive, e che corrisponde propriamente all'idea di 'rappresentazione' tipica del diritto europeo continentale (Leibholz 1989). In secondo luogo, le procedure della democrazia deliberativa scavalcano il voto e la regola della maggioranza quali principali modalità di determinazione della volontà politica, indicando quale strumento imprescindibile la deliberazione pubblica, ossia 'l'argomentazione razionale intorno al bene comune' che porta alla trasformazione delle preferenze, laddove la democrazia rappresentativa ruota attorno al problema della loro aggregazione.

Nel quadro di un lavoro di ricerca in analisi delle politiche pubbliche, il nesso tra democrazia deliberativa e politiche partecipative si pone in questi termini: le politiche partecipative rappresentano l'unità d'analisi appropriata per lo studio della democrazia deliberativa, in quanto, pur non essendo un'emanazione diretta della teoria della democrazia deliberativa, costituiscono una sorta di laboratorio naturale per l'estrinsecazione di dinamiche deliberative verificabili esclusivamente *ex post*. Infatti, sebbene le politiche partecipative si fondino sull'idea di creare spazi di discussione e di decisione aperti ad una molteplicità di soggetti anche non istituzionali, la partecipazione rappresenta solo una condizione necessaria, ma di per sé non sufficiente per parlare in senso proprio di deliberazione. Per contro, la democrazia deliberativa rappresenta non solo la teoria che normativamente costituisce l'orizzonte ideale delle politiche partecipative, ma è assunta quale vero e proprio parametro per la valutazione dell'appropriatezza dei metodi e degli obiettivi. Essa, infatti, viene spesso presa a riferimento – e in misura sempre più consapevole – dai promotori e dagli attuatori di politiche inclusive. Dunque, gli obiettivi conoscitivi dell'intero lavoro di ricerca sono due, e si riflettono nella struttura della tesi.

La prima parte è tesa a rintracciare nel dibattito estremamente eterogeneo sulla democrazia deliberativa un tipo ideale di deliberazione pubblica che possa funzionare – al di là del naturale *gap* d'implementazione – come una sorta di criterio di comparazione rispetto alle politiche partecipative: meglio, come un libro di grammatica che ci aiuti a comprendere la sintassi effettiva delle pratiche inclusive. La sfida è trasformare un concetto eminentemente normativo in un criterio di valutazione e comparazione per la ricerca empirica, in modo non dissimile da quanto è stato fatto con la democrazia rappresentativa. Questa declinazione in chiave operativa di un concetto con forti valenze etiche richiede la capacità di isolare nei concreti processi decisionali gli aspetti procedurali che possono 'fare la differenza'.

La seconda parte, invece, è costituita dalla presentazione e dalla discussione dei risultati di un'indagine empirica su dati originali, condotta attraverso la somministrazione di un questionario elettronico agli amministratori locali di Piemonte e Lombardia che hanno attivato politiche partecipative. L'intento è esplorare un fenomeno di *policy* che sta conoscendo una notevole espansione nel nostro paese, ma che non è stato ancora estensivamente studiato. Si tratta, anzitutto, di definire concretamente l'oggetto 'politiche partecipative', dando ragione della loro eterogeneità, a partire da tre domande chiave: chi partecipa? come partecipa? in quali fasi? In secondo luogo, si pone l'attenzione sulle logiche e sulle dinamiche della loro diffusione interna, ossia sugli elementi che possono spiegare il fenomeno di contagio *inter-* e *intra*-settoriale che è alla base della proliferazione delle prassi inclusive.

In questo lavoro, il tema della ‘partecipazione’ ed il suo nesso con la democrazia deliberativa è affrontato in una prospettiva del tutto peculiare e specifica: quella dell’analisi delle politiche pubbliche e della scienza dell’amministrazione.

Soprattutto nella seconda parte della ricerca, riguardante le politiche partecipative, le due prospettive maggiormente privilegiate sono quelle - antitetiche - della *policy inquiry*, che sottolinea la complessità e la non linearità dei processi di *policy*, la centralità degli attori con le loro molteplici mappe cognitive e le loro differenti percezioni delle poste in gioco, e quella della *public choice*, che è in grado di svelare gli aspetti più strategici della partecipazione.

Naturalmente, la peculiarità delle politiche analizzate impone - sia a livello di ricognizione della letteratura, sia a livello di costruzione di una cornice di senso in grado di rendere conto dei fenomeni studiati - un’attenzione particolare alle tre svolte fondamentali che costituiscono le matrici prime degli approcci post-comportamentalisti: quella pragmatica, quella argomentativa e quella postpositivista (Regonini 2001).

L’intero materiale bibliografico utilizzato in questa seconda parte, che spesso travalica i confini disciplinari (si pensi alla sociologia urbana, a quella economica e all’urbanistica), è riconducibile a due etichette indistinguibili: lo sviluppo locale e la *governance* territoriale. Sotto queste etichette ritroviamo anche numerosi studi con un carattere spiccatamente empirico che sono stati estremamente utili nell’elaborazione del disegno di ricerca e ancor più nella messa a punto delle tecniche d’indagine. Tuttavia, il limite di tali lavori (che ne costituisce anche un intrinseco pregio) è rintracciabile nel fatto che sono indagini altamente specializzate per ambito di *policy*.

La letteratura utilizzata per l’intero progetto di ricerca, tuttavia, è ben più ampia e variegata, poiché il tema ‘democrazia deliberativa’ impone di fare riferimento a fonti supplementari: anzitutto, gli autori che hanno dettato le linee guida del dibattito, quali Habermas, Elster, Cohen e Offe, ma anche Fishkin, Bohman, Gutmann e Thompson, Fung e Wright. Molti di questi autori non sono politologi o scienziati sociali in senso proprio, ma teorici e filosofi politici, e si pongono dunque in una prospettiva normativa. Pertanto, nella trattazione e nella ricostruzione della storia e del contenuto del dibattito sulla democrazia deliberativa - e quindi nella mappatura dell’oggetto ‘democrazia deliberativa’ - risulta essenziale riconoscere e tenere distinti i differenti registri utilizzati, che variano notevolmente: dal normativo all’analitico, dal descrittivo al prescrittivo. Tale sforzo, infatti, si iscrive nel codice metodologico di quella parte della scienza politica che si colloca in uno spazio contiguo

rispetto alla filosofia politica e che, condividendone gli oggetti di indagine, si forma, proprio in base alla sua natura di confine, per contaminazione e differenziazione da essa<sup>1</sup>. Al suo interno trovano spazio i più fecondi dibattiti contemporanei, come quello sulla democrazia deliberativa, che rappresenta l' "habitat naturale", o - in chiave neo-istituzionalista piuttosto che ecologica - il 'contesto istituzionale di idee e credenze' delle prassi partecipative.

Inoltre, nella prima parte della ricerca si è parzialmente fatto riferimento alla letteratura sul 'capitale sociale', in particolare a due interpretazioni: quella più classica putnamiana (Putnam 1993) e quella relazionale (Donati 2003). Il concetto di capitale sociale - definibile come risorsa derivante dall'insieme delle caratteristiche dell'organizzazione sociale (i reticoli, le norme e la fiducia sociale), e che si identifica in primo luogo nelle 'reti di impegno civico' - costituisce infatti uno degli elementi chiave nel dibattito sulla democrazia deliberativa. Molti autori non solo affermano che il capitale sociale è elemento che favorisce (o addirittura rappresenta la *conditio sine qua non* per) la deliberazione, ma arrivano ad ipotizzare un *loop* virtuoso tra capitale sociale e democrazia deliberativa: il capitale sociale favorisce la deliberazione e la deliberazione - in virtù della sua supposta capacità di creare 'cittadini migliori', accrescendo le qualità civiche dell'ascolto, del dialogo, del confronto, della tolleranza e della fiducia reciproca - accresce a sua volta il capitale sociale.

Ritornando all'orientamento generale dell'intero lavoro di ricerca, ricorrere ad una prospettiva più propriamente di scienza dell'amministrazione risulta indispensabile per cogliere e valutare l'effettiva portata innovativa dell'inclusività come scelta di governo. Non vi è dubbio, infatti, che la partecipazione costituisca uno dei nuovi orientamenti-cardine che hanno contribuito (forse sarebbe più realistico dire, vogliono contribuire) a dare un volto diverso e innovativo alla nostra pubblica amministrazione, accanto alla produzione di politiche a mezzo di contratti

---

<sup>1</sup> Questo punto è cruciale perché, a mio avviso, può contribuire a meglio comprendere il rapporto tra la scienza politica e le altre discipline, nello specifico, *in primis*, la filosofia politica, che a pieno titolo, ma in una prospettiva del tutto differente, contende alla scienza politica la democrazia deliberativa quale oggetto di studio e riflessione. In sintesi, se da un lato la natura di confine della scienza politica impone la necessità del riconoscimento della (reciproca) contaminazione di fatto dei due ambiti disciplinari, dall'altro l'elemento fondamentale di questo rapporto è indubbiamente costituito dal processo di differenziazione del primo ambito disciplinare rispetto al secondo, ossia dal continuo tentativo della scienza politica di inverare, nella prassi, quella distinzione teorica che vuole la filosofia politica una disciplina che "studia ciò che deve essere", laddove invece la scienza della politica "studia ciò che è". Nella mia concezione, dunque, la scienza politica è e resta "la disciplina del disincanto", ed è proprio questa caratteristica che la differenzia nettamente dalla filosofia politica. È il disincanto che dovrebbe guidare il politologo nello studio della democrazia deliberativa che per sua natura, non solo rappresenta, come già detto, un oggetto di indagine conteso, ma, come dice Regonini, "per un ricercatore con qualche conoscenza del *decision making* politico e delle teorie che lo spiegano, addentrarsi nei testi che illustrano le virtù e le potenzialità della democrazia deliberativa è come entrare nel regno delle favole". Solo sotto questa condizione, infatti, "sognare può essere salutare anche per l'analisi, soprattutto in questi tempi difficili, perché immaginare il mondo quale potrebbe essere aiuta a capire il mondo quale è" (Regonini 2005).

(Bobbio 2000), all'implementazione di nuovi strumenti procedurali come le conferenze di servizio, ai tentativi di lavorare per progetti e alla programmazione negoziata introdotta dalla finanziaria del '96 (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti di programma, d'area, sull'ordine pubblico e la sicurezza, contratti di quartiere). Tutte innovazioni, queste, che si crede possano avere forti conseguenze sulla mentalità burocratica e sulla filosofia del modo di lavorare dell'amministrazione pubblica. Sono molti, infatti, gli studiosi che rintracciano in tali innovazioni in generale, e nella partecipazione in particolare, un nuovo *trend* dell'amministrazione italiana o, addirittura, l'affermazione di un nuovo paradigma: esso andrebbe ben al di là del presunto passaggio dal coordinamento negativo o sequenziale (in cui le relazioni sono bilaterali e scritte, con la possibilità di veto da parte di ciascun ente coinvolto e la conseguente dilatazione dei tempi amministrativi) al coordinamento positivo o simultaneo (in cui le relazioni sono multilaterali e faccia a faccia, con la realizzazione di tavole rotonde in una prassi di procedure consensuali). Tali innovazioni prefigurerebbero, infatti, un'amministrazione non solo e non tanto *responsive*, bensì imprenditoriale e orientata ai risultati, al cliente (invece che all'utente) e al mercato (Osborne e Gaebler 1992), e porterebbero al rovesciamento di una mentalità burocratica percepita come unidirezionale, *top-down* e impositiva.

In altri termini, il nuovo paradigma profetizzerebbe la nascita di un'amministrazione post-burocratica che contrappone al *government* la *governance*; alla conformità alle regole l'orientamento ai risultati; alla gerarchia e alla verticalità la rete e l'orizzontalità; agli atti unilaterali gli accordi volontari ed i contratti; al mero controllo l'apprendimento; alle prassi consolidate la sperimentazione; e, per finire, alla tendenza a limitare le discrezionalità quella a favorire l'innovazione.



## PARTE I

### LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA



**Cap. I**  
**Il dibattito sulla democrazia deliberativa:**  
**storia, teorie e aporie**

1.1 *Democrazia deliberativa e pratiche inclusive*

Nell'introduzione si è detto che la democrazia deliberativa rappresenta una sorta di sistema politico-ideale cui si ispirano le pratiche partecipative. Il problema che però si trova ad affrontare un ricercatore, che voglia indagare le politiche partecipative senza ignorare il loro proprio *background* teorico-ideale, è che la democrazia deliberativa non costituisce affatto una *corpus* teorico coerente e privo di contraddizioni interne, ma si presenta piuttosto come la risultante non univoca e di non facile determinazione di una pluralità di idee e di contributi che hanno preso vita in un complesso dibattito protrattosi in un lungo arco temporale e che ha visto il confronto-scontro, ma anche la produzione indipendente, di numerosi studiosi di differenti discipline, con diversi orientamenti culturali, ideologici, politici ed etici. Lo sforzo che è necessario compiere è dunque cercare di individuare un *core* nelle varie versioni di democrazia deliberativa, ossia un modello quanto più possibile unitario di deliberazione pubblica.

La determinazione di una versione per così dire 'ortodossa' passa necessariamente attraverso un processo di 'esplosione dell'oggetto' ed esige non solo una ricognizione generale delle aporie della teoria, ma anche uno sfolgimento delle fonti distinguendo tra quelle 'autentiche' e quelle 'apocrife' e un lavoro di cesellamento di un ideal-tipo che non sia così onnicomprensivo da non avere una sua identità interna, ricomprendendo, ad esempio, anche il suo opposto (la negoziazione strategica), ma che non sia nemmeno così rigido da non dare ragione di alcune differenze fondamentali e da escludere completamente la possibilità di raffronto con le pratiche concrete. Il rischio, infatti, per uno studioso è duplice: l'adozione di una versione eccessivamente estensiva della democrazia deliberativa lo priverebbe di un effettivo criterio di comparazione per valutare le prassi, quantomeno in termini di obiettivi e metodi; viceversa, una versione troppo rigida renderebbe la democrazia deliberativa una

teoria priva di dimensione fenomenica e dunque un oggetto non suscettibile di trattazione scientifica<sup>2</sup>.

Alla democrazia deliberativa, in sintesi, verrà riservato lo stesso trattamento che è stato riservato e spetta tuttora alla democrazia rappresentativa: essa da un lato verrà indagata e discussa nelle sue più involute pieghe teoriche a partire dalle sue origini fino ad oggi, dall'altro verrà messa al vaglio attraverso un serrato raffronto con le pratiche concrete, così da metterne in luce le incoerenze e le criticità, soprattutto procedurali e prescrittive.

In ragione di quanto detto sopra, il presente capitolo si strutturerà in diversi paragrafi che cercheranno di illustrare, dapprima, l'oggetto nella sua interezza e apparente coerenza, a cominciare dalle origini storico-sociali del dibattito sulla democrazia deliberativa e dal contenuto-*core* di tale teoria, che è rintracciato principalmente nella lezione habermasiana; in seconda istanza, invece, le contraddizioni e le 'aporie' dell'oggetto che seguono ad una sua ricognizione ben più approfondita e che sembrano dar luogo ad una sua 'esplosione' epistemica e teorica. Questa seconda parte - che inevitabilmente rende l'oggetto democrazia deliberativa più contraddittorio e sfuggente, ma non di meno ne restituisce un'immagine più accurata e realistica - vuole essere un contributo originale allo studio della teoria della democrazia deliberativa di per sé, certamente, ma anche e soprattutto della democrazia deliberativa come matrice ideale e metodologica delle prassi inclusive, dimostrando come molti dei paradossi e dei dilemmi quotidiani insiti nelle politiche partecipative siano radicati nello stesso dibattito teorico che ha dato loro vita e che le legittima.

Per concludere, credo che una riflessione sulla democrazia deliberativa possa servire a far luce su alcuni nuclei problematici che si incontreranno nel corso dell'analisi delle politiche partecipative e che, più in generale, possa contribuire a costruire una sorta di grammatica per meglio comprendere i processi reali che ad essa si ispirano.

---

<sup>2</sup> Nella prospettiva delle scienze sociali, un qualsiasi oggetto rappresenta un oggetto di indagine scientifica solo quando in esso sia possibile rintracciare una dimensione propriamente fenomenica, ossia, per dirla con Durkheim, senza per questo dover per forza aderire *in toto* la suo positivismo, quando esso si presta ad essere trattato come un 'fatto sociale'. Questo significa che deve essere possibile per lo studioso individuare un'unità di lavoro propriamente empirica dell'oggetto, ossia identificare con chiarezza un'unità analitica per l'indagine empirica. Per essere più precisi, sarebbe però meglio parlare della possibilità teorica e pratica di individuare un'unità, i.e. una realtà delimitata, su cui effettuare la famosa 'discesa sul campo'. In questo senso, allora, un qualsiasi oggetto costituisce un oggetto d'indagine scientifica solo se, e nella misura in cui, esiste la possibilità teorica e pratica (si badi bene, non l'obbligo) di scendere sul campo e di effettuare un'analisi empirica su un'unità che è espressione di quell'oggetto quale fenomeno sociale. Nel caso della democrazia deliberativa, tale unità, per uno scienziato politico *mainstream*, può essere rappresentata dal dibattito stesso sulla democrazia deliberativa, poiché questo costituisce un fatto storico-sociale; mentre, per un analista delle politiche pubbliche, essa è costituita - come ho argomentato nell'introduzione - dalle politiche partecipative.

## 1.2 L'origine del dibattito sulla democrazia deliberativa

L'espressione 'democrazia deliberativa', secondo Bohman e Rehg (1997), compare per la prima volta in un saggio dell'americano Joseph Bessette (1980), ma nella nostra lingua risulta alquanto oscura, giacché è frutto di una "trasposizione meccanica dall'inglese *deliberative democracy*" (Bobbio 2002a). La difficoltà di tale espressione risiede nel fatto che in italiano il verbo deliberare, a differenza del termine anglo-latino *to deliberate*, ha assunto il significato riduttivo di decidere, stabilire e, qualora sia attribuito ad un organo collegiale, di "approvare con una decisione che ha valore esecutivo": sta quindi ad indicare non il *processo* attraverso cui si perviene alla decisione, bensì il solo "atto conclusivo attraverso cui la decisione viene formalizzata". Nell'espressione 'democrazia deliberativa', invece, come dice Morgan, il verbo "*deliberare* va inteso non nel senso di *decisione*, ma del *dialogo* o la *discussione* che precede la decisione"<sup>3</sup> (Morgan 2005, p. 8). Stando così le cose, alcuni studiosi hanno suggerito di utilizzare altre espressioni quali: 'democrazia fondata su argomenti', 'democrazia discorsiva' (Dryzek 1990), 'democrazia riflessiva' (Beck *et al.* 1994; Olson 2006; Schön e Rein 1994) o 'democrazia dialogica' (Giddens 1994). Tali espressioni, però, non forniscono garanzie di minore ambiguità, e inoltre, facendo riferimento ad elaborazioni teoriche parzialmente differenti, non rappresentano affatto i perfetti sostituti del termine 'democrazia deliberativa', cosicché appare inutile ogni tentativo di sostituire tale locuzione, "pur con tutti gli equivoci che questa scelta linguistica comporta" (Bobbio 2002a, pp. 102-103).

Massimo Bonanni (2002) individua l'origine del dibattito sulla democrazia deliberativa nella critica alla 'razionalità strumentale' e all' 'oggettivismo'.

Alla fine degli anni '80, March e Olsen accusano la politologia contemporanea di aver ormai perso di vista lo specifico del 'politico' a causa di paradigmi dominanti quali lo strumentalismo, il funzionalismo portato all'estremo (ove il concetto di equilibrio viene interpretato meccanicamente), il riduzionismo (in primo luogo psicologico) e l'utilitarismo (March e Olsen 1989). A parer loro, tutto ciò aveva portato ad una distorsione sistematica e ad una semplificazione drastica e poco feconda dell'analisi della realtà che andava a discapito dello 'sviluppo del significato': il reale comprendeva solo l'individuo guidato dal calcolo dell'autointeresse e, in definitiva, da una razionalità parziale, quella strumentale. Secondo Dryzek (1990), tale forma di razionalità rappresenta addirittura un pericolo per la democrazia,

---

<sup>3</sup> Corsivo mio, nel testo le parole in corsivo sono messe tra virgolette.

in quanto inibisce la creatività e la libertà e porta gli uomini ad essere suscettibili ad appetiti totalitari.

Secondo la ricostruzione dello studioso genovese, il processo che ha portato all'affermazione della democrazia deliberativa nasce dall'abbandono del concetto di causalità, giacché il rapporto di causalità è legato ad una razionalità ristretta, già data a priori, mentre il suo superamento porta a una razionalità allargata nella quale intervengono elementi normativi, credenze ed emozioni (Bonanni 2002, pp. 3-4): si attua così il passaggio dal comportamentismo e dall'organicismo più semplicistico, al cognitivismo ed al neo-istituzionalismo<sup>4</sup> e si afferma con forza che la mera razionalità mezzi-fini ed il connesso individualismo metodologico non possono essere assunti quali uniche chiavi esplicative di tutti i comportamenti umani.

Nel dibattito si riscontrano molte posizioni, alcune più distruttive, altre, invece, seguono una linea argomentativa che ha di mira una progressiva *fluidificazione dell'oggettivismo* e un *allargamento del concetto di razionalità*. Tra queste ultime, particolarmente significativa quella di Elster che mette in discussione la natura razionale delle preferenze: sovente le preferenze individuali non corrispondono alle preferenze espresse ed è dunque necessario introdurre concetti quali 'credenze', 'desideri', 'emozioni' e addirittura 'stati viscerali' (Elster 2000). Secondo Majone, il campo di applicazione della scelta razionale è ristretto alle sole decisioni redistributive, ma non vale per i problemi di efficienza. Per questo studioso decisioni e *policies* sono concetti diversi: nelle politiche il concetto di razionalità non è sufficiente e deve essere sostituito da quello di 'consistenza', poiché ciò che è veramente importante non è la connessione logica, bensì "l'argomento persuasivo" (Majone 1989). Ed ecco che riemergono concetti ormai desueti, quali quello sostanziale di *valori*, quello procedurale di *retorica* e quello conclusivo di *persuasione*, contrapposto a soluzione. In questo sistema, il concetto di preferenza sbiadisce fino a scomparire: la scelta è tra argomentazioni più o meno convincenti o - se si vuole - tra preferenze trasformate in argomentazioni, in quanto le preferenze debbono subire uno "svolgimento all'indietro",

---

<sup>4</sup> In realtà Bonanni traccia un cammino più complesso di evoluzione delle scienze sociali che avrebbe portato all'affermazione della teoria sulla democrazia deliberativa: cruciali sono i passaggi dalla razionalità strumentale alla razionalità allargata, dal comportamentismo al cognitivismo che però dapprima si manifesta sotto forma 'computazionale' (lo studio dell'intelligenza artificiale) e solo dopo giunge alla sua piena realizzazione di cognitivismo 'discorsivo' caratterizzato un approccio retorico; infine, non meno importante è l'evoluzione della logica, dalla logica neopositivista, alla logica informale, per giungere alla semplice validità retorica. Come si vede ciò che caratterizza l'intero percorso è un'erosione progressiva dell'oggettivismo.

poiché non basta che siano esplicitate, ma debbono anche essere argomentate evidenziando i presupposti di una opzione/preferenza<sup>5</sup>.

In questo modo, dunque, la democrazia deliberativa, tra anni Ottanta e Novanta, prende vita come paradigma democratico fondato sulla discussione pubblica e assume una funzione critica nei confronti di orientamenti e prassi dominanti, centrate su élitismo e aggregazione (Morgan 2005). Il primo bersaglio polemico della democrazia deliberativa è infatti “l’assimilazione *indebita* della politica al mercato” e la concezione strategica della democrazia (*ibid.*, p. 13).

La democrazia deliberativa, però, non solo è espressione teorica della “profonda insoddisfazione per il pensiero politico liberale dominante” (Macedo 1999, p. 3), ma, secondo Mastropaolo (1991, *cit.* in Morgan 2005, p. 13), è, più in generale, la risposta politica “al crescente malessere suscitato dalla messa in opera del *paradigma postdemocratico*” che ha dato il via a riforme di marca neo-liberista.

L’espressione ‘paradigma postdemocratico’ rimanda ad una matrice ideologica che, come esplicita Morgan, è “largamente coincidente con la prospettiva della *public choice*” che fa riferimento ad “autori pur diversi tra loro come Schumpeter, Downs, Buchanan, Riker, Hayek” (*ibid.*, p. 11), e indica anche le conseguenze politiche dell’adozione/inveramento di tale matrice da parte di governi conservatori quali quelli di Reagan e della Thatcher.

L’incontro della *public choice*, vicina al pensiero liberale più individualista e critica nei confronti dello stato, con la gestione della *res publica* ha dato il via a riforme di marca neo-liberista che hanno messo in crisi le tre linee direttrici del paradigma stesso: l’elitismo, la tecnocrazia e la visione strategica.

Nelle parole della studiosa, infatti, gli “esiti complessivi” di tali riforme “sono forse riassumibili in due parole: *governance* e globalizzazione” (*ibid.*, p. 13).

Al di là di questo forte giudizio storico, non vi è dubbio che la democrazia deliberativa rappresenta, sotto un profilo teorico, una reazione alla *public choice* e che, invece, proprio ai problemi di *governance* di un mondo globalizzato si indirizza sotto un profilo più prettamente politico.

---

<sup>5</sup> Bonanni (2002) utilizza un esempio illuminante di “svolgimento all’indietro”: si pensi ad un governo di coalizione, all’interno del quale è presente una pluralità di valori, se all’interno di esso si vuole perseguire la strada dell’accordo deliberativo a tutti i costi, e l’accordo risulta irraggiungibile a livello di preferenze, sarà necessario spostarsi indietro, ovvero trasporre il dibattito su un altro piano, ci si troverà così di fronte a problemi di scelta tra valori, o addirittura a problemi di definizione, di fondazione di norme, di valutazione di emozioni e passioni.

Mediante la democrazia deliberativa, infatti, come ha sostenuto Pellizzoni (2004), si affrontano *in primis* gli effetti controversi della tecnologia, i rischi ambientali, l'aumento delle disuguaglianze socio-economiche e le conseguenze della privatizzazione dei servizi e dell'autoregolamentazione dei mercati. Ma si affrontano anche, sebbene su un piano ideale più che pratico, i grandi conflitti normativi che squassano le tradizionali concezioni dei diritti individuali e mettono in crisi le regole di convivenza: aborto, eutanasia, procreazione assistita, sperimentazione genetica e accettazione di differenze culturali, religiose, di genere e sessuali. In realtà, la democrazia deliberativa, sebbene abbia un'indubbia origine reattiva, non può essere riconosciuta come *no-global*, ma piuttosto come *new-global*: la globalizzazione non è di per sé una forza negativa, ma occorre ripensarla a partire dalla valorizzazione della ricchezza delle dimensioni locali. In questo senso, la democrazia deliberativa è, con un neologismo forse non bello ma efficace, *glocale*, in quanto cerca, a partire principalmente dai contesti locali e micro-locali, di dare risposte pragmatiche alla domanda - antica, ma sempre attuale - posta da Alain Touraine: "Possiamo ancora vivere insieme – liberi, uguali e diversi?" (Touraine 1999).

Se dovessimo assegnare un motto alla *mission* della democrazia deliberativa, con ogni probabilità questo non si discosterebbe molto da un 'ri-politicizzare la democrazia', a fronte di una società-mercato e di cittadini-consumatori.

### 1.3 Al cuore della democrazia deliberativa

Il referente teorico per eccellenza della teoria della democrazia deliberativa, benché le sue radici culturali siano oggetto di animate controversie e siano riconosciute da tutti gli studiosi come assai più antiche del dibattito odierno<sup>6</sup>, è senz'altro Habermas. Secondo questo studioso è necessaria una nuova razionalità, quella razionalità con cui "la scienza politica ha rotto i ponti perché esclude i problemi pratico-morali della legittimità o li tratta solo come credenze" (Habermas 1981). Il perno teorico della sua teoria è la 'razionalità comunicativa'<sup>7</sup>; la

---

<sup>6</sup> Morgan mette in evidenza come molti studiosi citino tra i referenti contemporanei anche Rawls, tra quelli più antecedenti Dewey e la Arendt e, andando ancora più indietro nei secoli, Stuart Mill, Rousseau o addirittura Aristotele e la democrazia Ateniese. Per chiudere, senza risolverla, la questione delle fonti, cita le parole di quello che io assumerò come uno degli autori ortodossi della democrazia deliberativa, Elster, "in questo senso l'idea di democrazia deliberativa e la sua applicazione pratica sono antiche quanto la democrazia stessa" (Morgan 2005, p. 9; Elster 1998a, p. 1).

<sup>7</sup> Habermas parte dall'idea che il linguaggio non è un *medium* tra gli altri, ma è il *medium* per eccellenza. Il pensiero non è anche comunicabile, ma è comunicabile senza residui attraverso il linguaggio. Da questa riflessione scaturisce la definizione di razionalità come autorelazione riflessa della persona con ciò che essa pensa, fa e dice. Nello specifico esistono tre forme di razionalità parziali che si integrano reciprocamente: la

democrazia deliberativa, infatti, si iscrive sì in una prospettiva etica, ma in quella dell'etica argomentativa o etica della comunicazione, che permetterebbe di costruire una politica ed una società che non siano basate sul compromesso ma sul consenso, inteso come accordo ottenuto secondo i procedimenti dell'argomentazione razionale intorno a un interesse comune che non è legato alla particolarità degli interessi privati. La democrazia deliberativa ha la prospettiva di creare uno spazio pubblico realmente adatto all'espressione della libertà degli individui e della loro diversità di interessi privati, in conformità a norme e procedure che portino ad un consenso razionale di tutti i suoi partecipanti, ritenuti uguali in diritto e capaci di autogestirsi autonomamente. Si vede necessario, dunque, "un network per comunicare informazioni e punti di vista, ossia uno spazio di discussione pubblica, distinto dallo stato e dal mercato" (Habermas 1974).

In questa prospettiva, due, allora, sono gli aspetti fondamentali della democrazia deliberativa: 1) i processi deliberativi debbono assumere la forma di uno scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni, in quanto mirano all'accordo motivato razionalmente; 2) le deliberazioni sono inclusive e pubbliche, e tutti coloro che ne sono coinvolti debbono avere diritto a prenderne parte (Toth 2002, p. 3).

Elster, riprendendo Habermas, afferma che nelle società moderne le decisioni collettive vengono prese attraverso tre modalità ideali, la votazione, la negoziazione e la deliberazione<sup>8</sup>. Nella votazione si aggregano le preferenze e vige la regola della maggioranza, in quanto la votazione è un processo aggregativo in cui le preferenze si contano allo scopo di determinare l'opzione vincente; nella negoziazione, invece, vige la regola dell'unanimità che deve portare ad un compromesso, o accordo negoziato, accettato da tutte le parti in gioco, cosicché la negoziazione si configura come un processo attraverso cui i partecipanti si dividono la posta in gioco. Se votazione e negoziazione sono generalmente considerate modalità di decisione antitetiche, giacché seguono due diversi principi, la maggioranza e l'unanimità<sup>9</sup>, è pur vero che hanno un elemento che le contraddistingue e le accomuna differenziandole nettamente dalla deliberazione: mentre il voto e il compromesso si realizzano in base a opzioni/preferenze predeterminate che rimangono immutate nel corso del processo, la caratteristica distintiva

---

razionalità epistemica (del pensare), la razionalità teleologica (del fare, orientata al successo) e la razionalità comunicativa (del dire, orientata all'intesa).

<sup>8</sup> Invero Elster dapprima traccia la famosa distinzione tra 'mercato' e 'foro', ossia tra "politica come aggregazione di preferenze date e politica come trasformazione di preferenze mediante discussione razionale" (Elster 1986).

<sup>9</sup> I due principi, invero, danno addirittura luogo a due differenti forme di governo: Westminster e non Westminster, ovvero, secondo la teoria di Lijphart (1984), maggioritarie e consociative, o consensuali che dir si voglia.

della deliberazione è, invece, quella di mirare alla trasformazione delle preferenze, in quanto, come osserva Bobbio, attraverso di essa le preferenze si formano, si confrontano e si trasformano, giacché gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, e diventano capaci di inventare nuove opzioni. In definitiva, le teorie della deliberazione “mostrano l’importanza cruciale delle idee, degli schemi cognitivi attraverso cui viene definita la situazione, dei processi di persuasione e di apprendimento” (Bobbio 2002a)<sup>10</sup>.

Come asserisce Miller (1993) la democrazia deliberativa deve essere intesa come un processo dove le preferenze iniziali sono trasformate per tenere conto dei punti di vista degli altri, dove ancora, secondo Joshua Cohen, il dibattito politico è organizzato attorno a concezioni alternative del bene pubblico (Cohen 1986).

Ma quali sono gli aspetti portanti della democrazia deliberativa? La risposta si trova ancora nelle riflessioni di Elster che ne individua due dimensioni fondamentali: la dimensione democratica (ad una decisione debbano prender parte tutti coloro su cui ricadranno gli effetti della decisione stessa) e la dimensione propriamente deliberativa (il processo di *decision making* deve essere condotto sulla base di argomentazioni e ragioni di carattere generale, per cui la decisione finale scaturisce dalla valutazione collettiva dei vantaggi e degli svantaggi di ogni proposta avanzata) (Toth 2002, p. 3). Mentre l’aspetto deliberativo mette l’accento sulla natura del processo, quello democratico pone invece il problema dell’*accesso* al processo; ciò che guida l’aspetto democratico e regola l’accesso è un ideale principio di inclusività totale, che propone la democrazia deliberativa come superamento o completamento della democrazia rappresentativa, giacché i meccanismi tradizionali della rappresentanza non assicurano che in un’assemblea elettiva siano presenti tutti i punti di vista rilevanti sul tappeto, né che le preferenze dei cittadini siano riprodotte con la medesima intensità con cui si manifestano nella società (Bobbio 2002a, p. 106). Proprio perché l’effettiva partecipazione di tutti è irrealizzabile sul piano pratico, anzi potrebbe anche rivelarsi di ostacolo all’efficacia della deliberazione, è necessario trovare un’approssimazione quanto più corretta possibile del principio di inclusività, che riesca a stabilire un complesso equilibrio nel *trade-off* tra le ragioni della funzionalità (i partecipanti non possono essere troppi altrimenti non è possibile realizzare un vero processo deliberativo) e quelle della rappresentanza (devono essere presenti più punti di vista possibili). Bobbio individua due strade percorribili per selezionare i

---

<sup>10</sup> A sottolineare particolarmente l’elemento riflessivo e di apprendimento sono, non a caso, Argyris e Shön (1995).

deliberatori: il campionamento *random*, che ha il vantaggio di assicurare una maggiore rappresentatività e riprodurrebbe la deliberazione di cittadini comuni (statisticamente medi), ed il campionamento ragionato che non risponde al requisito di rappresentatività dell'universo, ma assicura che siano presenti tutti i punti di vista rilevanti sul tema dibattuto, di modo che la deliberazione si svolga tra gli *stakeholders*, ossia tra coloro che hanno un interesse sulla posta in gioco, indipendentemente dal loro peso numerico.

Per concludere, con la democrazia deliberativa, per la prima volta ci troviamo innanzi ad “una argomentazione che si rifiuta di riconoscere il privilegio del *de gustibus non est disputandum* e trasforma i gusti in proposizioni, stringhe di ragionamento, passibili, certo, di confutazione, ma anche dotate di maggiore solidità quando resistano alle falsificazioni trovando consenso” (Bonanni 2002, p. 18). Qui la discussione è finalizzata non solo a comporre le divergenze esistenti per giungere ad una soluzione<sup>11</sup>, bensì anche a sollecitare l'emergere della diversità dei punti di vista al fine di migliorare la qualità della decisione, giacché la deliberazione, usando le parole di Manuela Caiani, per essere alla base della legittimazione delle democrazie, deve essere “pluralista, egualitaria e orientata al bene pubblico” (Caiani 2002, p. 2).

#### 1.4 *Le promesse e i vantaggi*

Il metodo deliberativo comporta, a detta dei suoi sostenitori, alcuni sostanziali vantaggi:

- 1) promette decisioni migliori, in quanto non si limita alla scelta tra alternative date: al contrario la discussione collettiva facilita un processo di *brainstorming* capace di generare soluzioni innovative (Toth 2002, p. 4), anche perché il confronto consente di ridefinire la natura del problema di partenza e di costruire un processo di *framing* condiviso;
- 2) accresce la legittimità delle decisioni collettive, perché, a partire dall'inclusività e dalla condivisione sistematica, crea necessariamente un ampio consenso (Gutmann e Thompson 1996); tant'è vero che i partecipanti, come fa notare Bohman (1996), anche se non

---

<sup>11</sup> *ibid.*, p. 22 e p. 24. Assai importante però, in proposito, è la precisazione di Bonanni che sottolinea come la teoria di Habermas tenda in ogni caso ad avere ancora una forte dimensione integrativa della società e dell'accordo, il conflitto non è e non può essere niente di più di un confronto tra idee diverse e deve essere superato in nome del bene comune. Molto diversa è invece l'impostazione di Billig che nella sua prospettiva dinamica, polemica e antagonista della democrazia deliberativa ritiene che “il disaccordo sia la radice del pensiero” e, riprendendo Bachtin, celebra le forze centrifughe del disaccordo e della multivocalità.

egoisticamente soddisfatti dell'accordo raggiunto, riconoscono in ogni caso di aver contribuito alla soluzione finale<sup>12</sup>;

3) la deliberazione ed il processo argomentativo, proprio perché inducono i partecipanti ad usare argomenti imparziali fondati sul bene comune, possiedono un valore in sé, in quanto contribuiscono a formare “cittadini migliori” accrescendo le loro qualità civiche, morali ed intellettuali. In particolare, rafforzano le virtù civiche dell'ascolto, del dialogo, del confronto, della tolleranza e della fiducia reciproca, concorrendo anche alla destrutturazione dei pregiudizi (Bobbio 2002a, p. 133).

Per concludere, l'obiettivo (nonché la promessa) di un processo deliberativo è quello di contribuire alla produzione di politiche pubbliche non solo più stabili ed efficienti (Bobbio 2004), ma anche più innovative e sagge (Hayer e Wagenaar 2003).

In definitiva, dunque, agli occhi dei suoi sostenitori, tre sono le principali 'virtù' della democrazia deliberativa. In primo luogo, la democrazia deliberativa è portatrice di una 'virtù di governo', poiché accresce la legittimità e la stabilità delle scelte collettive. In secondo luogo, la democrazia deliberativa possiede una 'virtù cognitiva': essa, infatti, promette di giungere a soluzioni migliori, poiché attraverso l'inclusione si rendono disponibili nuove informazioni, competenze, *know-how* e soluzioni più efficaci ed efficienti. In questo senso, la democrazia deliberativa si concretizza in uno specifico assetto organizzativo orientato al *problem solving*, che consente di superare i limiti individuali di soggetti *rationally bounded*. Infine, la democrazia deliberativa si contraddistingue per una 'virtù civica', in quanto forma cittadini più attivi, responsabili, informati e capaci di scelte più 'mature'.

È importante sottolineare come i prospettati vantaggi del metodo deliberativo, ma anche le critiche che gli vengono mosse, in gran parte coincidano con quelli dell'approccio pluralista, cosicché diventa addirittura pressante la domanda: la democrazia deliberativa è la declinazione politica per eccellenza del pluralismo?

### 1.5 *La democrazia deliberativa come teoria multivocale*

Fino a qui abbiamo scelto di presentare la teoria della democrazia deliberativa come un *corpus* teorico coeso e privo di contraddizioni interne. Come si è detto, però, non è questa la

---

<sup>12</sup> Bobbio (2002a, p. 127) dice: “un punto da sottolineare con forza è che *nessun gruppo può lamentarsi essere stato escluso*. Si tratta sicuramente della condizione necessaria per definire il carattere inclusivo di un processo decisionale. E infatti il principale argomento che viene usato per delegittimare una decisione è : non ci hanno coinvolto”.

realtà. Una rappresentazione realistica dell'oggetto 'democrazia deliberativa' dovrà quindi evidenziare la multivocalità, talvolta la vera e propria cacofonia, del dibattito che gli ha dato vita.

### 1.5.1 *Le aporie della teoria*

Dietro i vantaggi enumerati nel paragrafo 1.4, che si traducono in vere e proprie promesse della democrazia deliberativa, si nascondono numerose aporie.

Con il termine 'aporie' intendo far riferimento ad alcune tensioni irriducibili che vivono all'interno della teoria della democrazia deliberativa stessa e che hanno conseguenze talmente potenti da poter indurre il verificarsi di veri e propri paradossi nella prassi<sup>13</sup>. Le aporie che intendo considerare sono riconducibili non solo ai fondamenti epistemologici della teoria, ma anche alle sue derive: non riguardano cioè solo le concezioni che stanno alla base del primo nucleo teorico del dibattito sulla democrazia deliberativa, ma anche quelle concezioni che, rappresentando talvolta vere e proprie deviazioni dal percorso epistemologico iniziale, sottendono ai successivi mutamenti del dibattito.

Infatti, poiché l'idea di democrazia deliberativa, al pari dell'idea di democrazia in generale, è dinamica - ossia, come dice Schattschneider, "è ancora in corso di invenzione, ed è ancora aperta ad una molteplicità di interpretazioni" (1969, p. 42, cit. in Regonini 2005, p. 20) - non è sufficiente guardare solo alle sue radici, ma occorre anche identificarne le eventuali evoluzioni e verificarne la coerenza.

Analizzare le concezioni epistemologiche che presiedono alla continua rigenerazione dell'idea di democrazia deliberativa significa in concreto analizzare in quale modo sono state trattate in primo luogo le questioni dell'oggettivismo e della razionalità.

#### 1.5.1.1 *Oggettivismo e razionalità*

Le questioni dell'oggettivismo e della razionalità si manifestano con la compresenza, nella teoria della democrazia deliberativa, di diverse prospettive teoriche, caratterizzate, come si è già detto nel paragrafo 1.2, da diversi gradi di 'erosione dell'oggettivismo' (da un

---

<sup>13</sup> È infatti possibile sostenere che queste aporie non solo intaccano la coerenza della teoria, ma verosimilmente inducono effetti parossistici nelle pratiche deliberative-partecipative. Ciò equivale ad affermare che parte dello scostamento che si verifica tra le pratiche reali che si ispirano all'ideale della 'deliberazione' e le prescrizioni teoriche della democrazia deliberativa è ascrivibile non solo ad una cattiva implementazione, ma alle contraddizioni di cui la teoria stessa soffre.

oggettivismo ridimensionato, alle tesi costruttiviste più radicali e alle teorie postmoderne) e da diverse concezioni della razionalità umana (allargata, limitata, o addirittura assoluta).

È indubbio che, come ha evidenziato Bonanni (2002), il dibattito che ha dato origine alla democrazia deliberativa ha rappresentato una sorta di reazione allo strapotere nel discorso scientifico, oltreché politico, della razionalità mezzi-fini e dell'individualismo metodologico, considerati quali uniche chiavi esplicative del comportamento umano: di fatto la democrazia deliberativa, per lo meno all'origine, è nata con l'intento di combattere proprio contro quella "religione laica che è l'ostentazione dell'autointeresse" (March e Olsen, 1995). Attualmente, però, nel sistema teorico e metodologico della democrazia deliberativa, si possono riscontrare posizioni molto diverse, e non tutte hanno di mira semplicemente una progressiva fluidificazione dell'oggettivismo e un allargamento del concetto di razionalità, ma alcune assumono note decisamente più radicali. Se una cosiddetta lettura 'ortodossa' della democrazia deliberativa suggerisce una sorta di convergenza su quello che chiamerei un 'oggettivismo socializzato', tuttavia non bisogna ignorare che un peso rilevante hanno avuto, e hanno tuttora, le letture costruttiviste radicali e postmoderne, che trovano saldi puntelli negli stessi elementi costitutivi della democrazia deliberativa: *in primis* il *logos* e l'argomentazione.

#### 1.5.1.2 *Liberalismo e comunitarismo*

Una seconda grande aporia è costituita dallo iato tra posizioni liberali e comunitariste. Nel dibattito sulla democrazia deliberativa, infatti, rivive una polemica famosa, quella tra comunitarismo e liberalismo. Anche lasciando a margine l'intento certamente troppo ambizioso di stabilire se la democrazia deliberativa abbia, per così dire, una vocazione comunitarista o liberale<sup>14</sup>, un elemento va tenuto nella debita considerazione: a differenza di quanto è postulato, ad esempio, dall'economia del benessere, per la democrazia deliberativa l'idea di bene comune presuppone l'esistenza di una comunità. Qui non ci proponiamo di discutere quali siano le implicazioni dell'esistenza di una comunità rispetto all'ideale di massima inclusione, né rispetto alle possibilità di successo della deliberazione stessa, ma di

---

<sup>14</sup> Tra i sostenitori di una marcata matrice liberale della democrazia deliberativa ritroviamo, ad esempio, lo storico francese Rosanvallon, secondo il quale la democrazia deliberativa e le pratiche partecipative discendono direttamente dal concetto di "sorveglianza liberale" che assegna al cittadino non solo il compito di legittimare, ma anche di controllare e contestare le decisioni politiche. In questo quadro, ossia nel rapporto tra 'sovranità' e 'popolo', quale soggetto della democrazia, che si estrinseca nella tensione irriducibile tra tecnocratismo dei governanti e sovranità popolare, la moderna partecipazione deve essere interpretata come "un'alterazione permanente tra potere e società", in quanto "partecipazione diretta dei cittadini e delle associazioni all'azione di governo" (seminari del 17 e 25 Gennaio 2005, IRESCO, Paris).

evidenziare come esistano elementi che facciano guardare al comunitarismo come al polo di una possibile tensione teorica che vive all'interno del dibattito della democrazia deliberativa. In particolare, nella parte *construens* della democrazia deliberativa, cioè nella nuova concezione dell'individuo-persona portatore di una razionalità allargata, si può intravedere una delle lezioni del comunitarismo o, meglio, il recepimento di una critica che il comunitarismo ha rivolto al liberalismo: il riconoscimento che la razionalità strumentale, quale unica razionalità consentita nello spazio pubblico, 'scarnifica' l'individuo e crea uno spazio pubblico artificiale.

Ma ecco che proprio qui si evidenzia un vero e proprio cortocircuito teorico: proprio in quello spazio di discussione pubblica che, come vuole Habermas, è "distinto dallo stato e dal mercato", alla fine ritroviamo egualmente, nonostante tutte le teorizzazioni di razionalità allargata, un uomo che, in linea con i precetti liberali di distinzione tra spazio pubblico e spazio privato, è 'scarnificato' perché deve essere in grado di spogliarsi di preferenze, gusti ed emozioni di fronte alla buona capacità persuasiva di un'argomentazione razionale intorno al bene comune.

### 1.5.1.3 *Matrice pluralista e tensione verso l'attore unitario*

Vi, sono poi altre due aporie estremamente rilevanti e strettamente interconnesse: quella ingenerata dalle differenti concezioni del conflitto e quella derivata dall'incontro della matrice pluralista da un lato e dell'ambizione di costruire un attore unitario dall'altro.

Nel corpus teorico della democrazia deliberativa è possibile rintracciare due concezioni polari del conflitto: la prima, riconducibile alla lunga tradizione dell'organicismo e del funzionalismo acritico, dà un'interpretazione patologica o disfunzionale del conflitto; la seconda individua nel conflitto un elemento di fertilità e di ricchezza dischiuso dall'incontro con il 'diverso'. Naturalmente le diverse concezioni del conflitto determinano l'utilizzo di strategie di *management* del conflitto stesso radicalmente differenti (neutralizzazione, mediazione oppure gestione creativa del conflitto), e, inoltre, portano a rilevare la presenza di quarta aporia: se è vero che una concezione positiva del conflitto è certamente riconducibile a parte della tradizione pluralista, rimane però aperta una domanda: quale pluralismo?

Nella democrazia deliberativa convivono due anime del pluralismo: quello 'della mano invisibile', che crede nell'autoproduzione di un equilibrio nel mercato degli interessi dei diversi attori, ed il pluralismo critico, di stampo, per così dire, più keynesiano, che ipotizza la necessità di un intervento attivo da parte delle istituzioni per evitare che forti asimmetrie nell'allocazione originaria delle risorse condizionino gli esiti della competizione tra gli attori.

Qualunque sia la natura della matrice pluralista, essa si scontra violentemente con un dato di fatto: il metodo della deliberazione rappresenta uno dei tentativi più ambiziosi di costruzione di un attore unitario<sup>15</sup>.

#### 1.5.1.4 *Negoziazione e deliberazione*

La definizione dell'aporia in oggetto prende le mosse da un'affermazione di Elster, riportata nel paragrafo precedente, che costituisce uno degli elementi chiave della definizione di democrazia deliberativa stabilendone i confini. Elster afferma che la deliberazione rappresenta un metodo alternativo non solo al voto (aggregazione), ma alla negoziazione, in quanto utilizza un metodo di determinazione dell'accordo (unanimità) totalmente differente, basato cioè sull'argomentazione razionale intorno al bene comune e dunque sul meccanismo di persuasione. Questa affermazione a prima vista sembra stabilire un confine chiaro e netto, ma il quadro definitorio comincia a farsi notevolmente più sfocato appena si adotta uno sguardo più analitico. In primo luogo, infatti, occorre domandarsi: di quale forma di negoziazione si sta parlando? Certamente, la democrazia deliberativa sembra, almeno a livello teorico, contrapporsi nettamente alla negoziazione distributiva, cioè a quella negoziazione che approda ad un accordo (meglio sarebbe dire compromesso) che è la risultante dei vettori delle forze in campo e che quindi esemplifica perfettamente un gioco a somma zero i.e. con posta fissa. Il discorso, però, si fa molto più complesso laddove si consideri una forma atipica di negoziazione: quella integrativa. La riflessione su quest'ultimo tipo di negoziazione evidenzia un'ulteriore aporia: non solo il confine tra deliberazione e negoziazione diventa sensibilmente più labile, ma ci si scontra con la necessità di fare chiarezza sui termini. La questione, infatti, non si dirime se non si esplicita in che rapporto stanno parole quali: 'posizioni', 'preferenze', 'interessi' e 'argomentazioni'. In particolare, ci si deve chiedere qual è il confine teorico (e solo in seconda battuta pratico) del potenziale trasformativo della deliberazione. Se il confine

---

<sup>15</sup> A dimostrazione del fatto che le aporie della teoria sono tutte interconnesse, vale la pena esplicitare che la democrazia deliberativa non solo rappresenta uno dei tentativi più ambiziosi di costruire, a partire da una pluralità di soggetti con diverse posizioni, interessi, ideali e sentimenti, un attore unitario, ossia un super-soggetto con il medesimo orientamento decisionale e ancor più normativo, ma rappresenta anche uno straordinario tentativo di costruire *ex post* una razionalità assoluta e onnicomprensiva: la scommessa è quella di ottenere, attraverso un processo incrementale, una razionalità, in senso proprio, 'olimpica', a partire dalla razionalità limitata degli individui. Una razionalità, in definitiva, che ha tutti i pregi della tanto criticata razionalità strumentale, ma non i difetti e che, grazie alla propria derivazione collettiva, è normativamente più giusta e più legittima.

teorico della deliberazione è costituito dagli interessi<sup>16</sup> degli attori, allora la possibilità di distinguere tra deliberazione e negoziazione integrativa si approssima allo zero o, quantomeno, perde notevolmente di consistenza. Infatti, il limite intrinseco di fattibilità di una negoziazione integrativa è costituito dalla natura *de facto* degli interessi, ossia dalla loro reciproca compatibilità (si veda l'esempio famoso dell'accordo di Camp David, 'sicurezza contro territorio'): senza questa condizione, dunque, non avverrà alcuno scambio di risorse e non si perverrà a nessun compromesso. Ora, se il medesimo confine (i.e. gli interessi *de facto*) valesse anche per il potenziale trasformativo della democrazia deliberativa, allora davvero sottilissima e difficilmente argomentabile sarebbe la distinzione tra le due procedure (deliberazione e negoziazione integrativa).

Ma anche laddove non si discutesse la capacità teorica della deliberazione di trasformare le preferenze degli individui, attraverso quel processo che Bonanni ha definito di svolgimento indietro delle preferenze tramite l'argomentazione, cioè anche se si decidesse di stare al gioco, bisognerebbe egualmente chiedersi: le preferenze sono sinonimo di posizione o piuttosto di interesse?<sup>17</sup> La valicabilità delle posizioni è cosa 'semplice' e del tutto differente rispetto alla valicabilità degli interessi. Il punto è cruciale e merita approfondimento, anche perché a seconda dell'eventuale risposta cambia completamente il quadro d'analisi, nonché l'intensità dei paradossi insiti nella stessa democrazia deliberativa.

Se gli interessi legittimi rappresentano il confine invalicabile del potere trasformativo della deliberazione, come ad esempio sembra emergere dall'interpretazione della democrazia

---

<sup>16</sup> La democrazia deliberativa costituisce uno dei pochissimi campi in cui è consentito parlare degli interessi in termini di 'interessi legittimi', poiché essi diventano proceduralmente tali una volta che all'interno dell'arena deliberativa, a seguito del processo di argomentazione razionale, venga riconosciuta/sancita la loro legittimità in connessione al famoso 'bene comune'. Al contrario, all'interno della retorica degli *stakeholders* parlare di interessi legittimi non ha alcun senso: infatti, rispetto a quale valore normativo si può distinguere tra interessi legittimi o illegittimi? In una retorica degli *stakeholders* che si autoproclama, per così dire, 'normativamente neutra' l'unico elemento di distinzione a questo proposito sarebbe semmai costituito dalla legalità o illegalità degli interessi o, in termini più tenui, dalla pertinenza o non pertinenza di tali interessi rispetto a criteri di selezione formalmente esplicitati. In conclusione, il mio è un invito alla diffidenza rispetto all'utilizzo dell'aggettivo 'legittimo' associato al termine interesse. Due infatti possono le spiegazioni: o l'utilizzo dell'aggettivo assolve ad una funzione meramente rafforzativa e in quanto tale manipolatoria, o, molto probabilmente, dietro ad una retorica che si autoprofessa neutra si nasconde invero un preciso quadro di riferimento normativo (la teoria contrattualista rawlsiana, ad esempio) che invece sarebbe doveroso esplicitare.

<sup>17</sup> Si ricorda, inoltre, che generalmente nella teoria delle decisioni le preferenze vengono divise in "preferenze primitive" e preferenze "indotte", le prime "sono definite rispetto agli esiti della scelta", le seconde rispetto alle azioni (Ferejohn, 1993; Vanberg e Buchanan 1989, cit. in Curini 2003 p. 5). Tale distinzione risulta utilissima nella raffigurazione dei giochi deliberativi e, nello specifico, nell'esemplificazione di quali meccanismi agiscano alla base del cambiamento delle preferenze: infatti, come ipotizza Curini, è innegabile che sulle preferenze indotte influisca l'attività informativa, mentre su quelle primitive agiscono elementi etici, normativi e morali, dunque squisitamente contestuali. Essa, però, non ci aiuta in definitiva a comprendere il nesso tra preferenze e interessi, da un lato, e preferenze e posizioni, dall'altro, e dunque non ci aiuta a stabilire l'effettiva portata della capacità trasformativa della democrazia deliberativa.

deliberativa di Cohen (1986, 1989), non solo la democrazia deliberativa risulta grandemente depotenziata rispetto alla propria capacità di fare della politica (e non solo delle politiche) un gioco a somma positiva, ma, in particolare, anche quello che potremmo definire il paradosso di stampo liberale della ‘scarnificazione’ dell’individuo all’interno dell’arena deliberativa non assumerebbe gli stessi toni esasperati che viceversa avrebbe laddove non venisse riconosciuto tale limite.

Il primo punto ha a che vedere con la capacità della democrazia deliberativa di allargare – come nella negoziazione integrativa – la posta in gioco: se gli interessi ultimi (ossia quelli riconosciuti come legittimi) sono supposti imm modificabili (poco importa se per limiti pratici o etici), allora l’eventualità di un accordo incontrerebbe lo stesso limite di fattibilità strutturale della negoziazione integrativa, cioè la compatibilità o la non conflittualità degli interessi in gioco. In questo senso, non vi è dubbio che la capacità della deliberazione di allargare la posta in gioco risulterebbe notevolmente ridotta. Vi è però un’altra possibilità: l’allargamento simbolico della posta in gioco. Questa è un’opzione da tenere in considerazione tanto per la democrazia deliberativa, quanto per la negoziazione integrativa, senonché nel primo caso tale opzione è resa più praticabile da un elemento costitutivo della democrazia deliberativa stessa: l’inclusività. La negoziazione, infatti, avviene normalmente tra attori identificabili *a priori*, ossia già dati. Teoricamente, quindi, non è possibile aggiungere nel processo altri attori, portatori di interessi differenti e in grado di cambiare l’equilibrio delle forze, in grado cioè di mettere in minoranza gli interessi incompatibili<sup>18</sup>. Lo strumento dell’inclusività, invece, che è proprio della democrazia deliberativa, consente sotto questo profilo, ben più ampi margini di manovra. Infatti, benché la democrazia deliberativa nelle sue proclamazioni di principio superi la logica della minoranza e della maggioranza esigendo un’unanimità per persuasione e non per scambio di risorse<sup>19</sup>, è necessario riconoscere che, nel processo, il raffronto minoranza-maggioranza può costituire di fatto una potente spinta alla trasformazione delle preferenze. In questo senso, l’inclusività rappresenta uno strumento straordinario per scavalcare una maggioranza data *a priori* e riaprire i giochi. Infine, come verrà spiegato anche in seguito, l’inclusività, viene percepita dagli attori come un ‘guadagno extra’ e dunque già di

---

<sup>18</sup> Se viene meno questa condizione, probabilmente la distinzione tra negoziazione e deliberazione viene a cadere e/o perde del tutto di significato.

<sup>19</sup> Si potrebbe giustamente obiettare che anche nella deliberazione agisce il meccanismo dello scambio, ma è uno scambio di natura completamente differente: si scambiano essenzialmente argomentazioni e dunque, in primo luogo, conoscenza e informazioni.

per sé come un allargamento simbolico ma concreto (la possibilità di avere voce in capitolo) della posta in gioco<sup>20</sup>.

Quanto visto finora suggerisce che un processo di democrazia deliberativa non è facilmente distinguibile, né sul piano teorico, né tantomeno sul piano pratico, da una forma specifica di negoziazione, quella che, riprendendo Scharpf (1997), possiamo definire integrativa: in entrambi i casi infatti si assiste ad un allargamento della posta in gioco e ad un riconoscimento da parte degli attori della legittimità delle richieste e della visione del problema dell'altro. L'unico elemento che consente in certo modo di distinguere un tipo di dinamica da un'altra, può essere individuato nella possibilità di includere altri attori nel processo.

In realtà, però, i confini della democrazia deliberativa sono estremamente labili, soprattutto nelle prassi, anche rispetto alla forma più tradizionale di negoziazione, quella distributiva. Questa difficoltà si riflette nella definizione stessa dell'ideal-tipo di democrazia deliberativa, soprattutto laddove si tenti un raccordo più organico con le pratiche e le politiche.

#### 1.5.1.5 *La democrazia deliberativa a due facce*

A dimostrazione del fatto che il nesso tra la teoria e la prassi nella democrazia deliberativa rappresenta una questione di difficile risoluzione, citerò la definizione di democrazia deliberativa proposta da Pellizzoni nel libro che ad oggi rappresenta indubbiamente l'elaborazione italiana più completa sull'argomento.

L'autore distingue tra due tipi ideali, definiti "modelli base di scambio di ragioni": un modello "strategico o negoziale" e un modello "non strategico o dialogico" (Pellizzoni 2005a).

Il primo ideal-tipo vede in azione un attore che persegue i propri obiettivi pur facendo concessioni alla controparte, il secondo, invece, ritiene l'attore disposto a, e in grado di, perseguire finalità condivise, quali ad esempio il 'bene comune', la 'giustizia', l' 'equità' e l' 'interesse di tutti'.

Entrambi i modelli presuppongono due attori razionali dotati di preferenze, ma differiscono per quanto riguarda la "concezione della razionalità", poiché, come abbiamo già visto, in un

---

<sup>20</sup> Naturalmente anche l'inclusività va incontro alla legge economica della curva di utilità: il valore dell'inclusività per un attore è tanto più alto quanto meno ci si aspetta di essere inclusi (e viceversa), dipende dal numero e dalla percezione della qualità degli altri soggetti inclusi e, infine, inevitabilmente decresce con il passare del tempo. Sotto questo profilo dunque, l'allargamento la posta deriva da una percezione soggettiva ed è estremamente deperibile.

caso si fa riferimento alla razionalità strumentale, ossia alla razionalità mezzi-fini, mentre nell'altro è protagonista proprio quella razionalità allargata che, nella definizione elsteriana, giunge a ricomprendere a pieno titolo anche 'credenze', 'desideri', 'emozioni' e addirittura 'stati viscerali', con una conseguente notevole fluidificazione dell'oggettivismo (Elster, 1983, 1986, 1993, 1999).

Tralasciando la mancata simmetria terminologica che caratterizza la definizione dei due modelli (per fare un esempio, 'dialogico' non è sinonimo di 'non strategico' e non è l'opposto di 'negoziale'), questa distinzione è la spia della difficoltà di tracciare linee di demarcazione certe tra ideal-tipi che la teoria vorrebbe opposti e mutuamente incompatibili<sup>21</sup>. La spiegazione di questo *conceptual stretching* risiede in una considerazione di ordine pratico più che teorico: non estendere la definizione di democrazia deliberativa fino ad includere la negoziazione, ossia darne una definizione ristretta, da un lato certo evita l'effetto disorientante del "can-gatto" (Sartori 1991), dall'altro, però, rende l'oggetto democrazia deliberativa una scatola vuota di manifestazioni empiriche. Per converso, l'internalizzazione di modelli di comportamento strategici e negoziali apre le porte ad una moltitudine di fenomeni che possono essere oggetto di indagine empirica, *in primis* alle politiche partecipative.

Naturalmente i due tipi di democrazia deliberativa presentati fanno perno sulla distinzione elsteriana tra 'negoziare' e 'argomentare', dove ciò che effettivamente distingue una dinamica dall'altra non è tanto la presenza del *logos* e della discussione di per sé, ma i criteri di valutazione della discussione stessa: la negoziazione si fonda su criteri di *credibilità*, l'argomentazione invece su criteri di *validità* (Elster 1986). Dell'argomentazione, infatti, viene effettuata una valutazione sostantiva: si valuta il contenuto stesso degli argomenti presentati secondo parametri di accettabilità, ossia, come dice Habermas, di verità proposizionale, correttezza normativa (in particolare, di imparzialità) e veridicità soggettiva (sincerità). Alla negoziazione, invece, come bene mette in luce la *game theory*, si applica come primo criterio la credibilità delle minacce e delle promesse scambiate.

---

<sup>21</sup> I casi di *conceptual stretching* sono numerosissimi nella nostra disciplina, ma come si evince dall'esempio dell' 'europeizzazione' - che giunge a ricomprendere anche il suo opposto, ossia il *retrenchment* - normalmente sono imputabili sempre ad un errore d'ipostatizzazione, ma di stampo esattamente opposto rispetto al nostro caso. Nell'europeizzazione l'errore sta nel reificare un concetto che serve a spiegare i meccanismi in base ai quali le prassi domestiche fanno propri i caratteri e le indicazioni europee, al punto tale da considerare come 'europeizzata', in senso contro-reattivo, una politica che, dal punto di vista dell'analisi empirica, non lo è affatto. In questo caso, l'operazione che ne risulta non è tanto uno snaturamento della teoria, ma uno snaturamento del reale. Nel nostro caso, invece, la reificazione agisce in senso contrario e l'inserimento forzato del reale in un oggetto teorico dà luogo ad un *escamotage* definitorio che ha l'esito di stravolgere il significato stesso di democrazia deliberativa. Su questo punto, ad ogni modo, avremo tempo di ritornare nel prossimo paragrafo.

Se è vero che i criteri di valutazione dell'interazione di argomentazione e negoziazione sono tutt'affatto differenti, è anche vero, però, che notevoli sono i punti di giuntura: per essere credibili spesso minacce e promesse devono essere argomentate e, come ci ricorda Elster, dell'argomentazione può essere fatto un uso prettamente strategico, ossia orientato al puro perseguimento di interessi di parte.

Questi i motivi che spingono Morgan ad accogliere e sviluppare ancor più la definizione duale di democrazia deliberativa proposta da Pellizzoni. La studiosa americana asserisce infatti che le definizioni che ammettono un uso strategico della deliberazione possono essere riunite sotto l'etichetta di "democrazia deliberativa in senso debole", mentre quelle che non le ammettono possono essere riunite sotto l'etichetta di "democrazia deliberativa in senso forte" (Morgan 2005). Sotto la *label* "democrazia deliberativa forte" ovviamente ritroviamo quelle che noi abbiamo definito versioni ortodosse della democrazia deliberativa e autori quali Habermas, Dryzek, Gutman e Thompson, Bohman, ecc.; sotto la dizione democrazia deliberativa debole, invece, abbiamo quelle versioni che potremmo definire eterodosse o apocriefe. Invero, la mia proposta di distinzione non coincide con quella di Morgan, come mostra la 'collocazione' di Elster, che io ho inserito nella versione ortodossa della democrazia deliberativa, in quanto indubbiamente egli è uno dei suoi padri teorici, mentre secondo Morgan ricade nella democrazia deliberativa debole, poiché, in quanto teorico della "forza civilizzatrice dell'ipocrisia", ammette chiaramente l'esistenza di comportamenti strategici in un contesto deliberativo. Due linee diverse, quindi, una mirante a definire l'ortodossia in base alla vicinanza di pensiero rispetto alla concezione habermasiana, l'altra che intende tracciare il *discrimen* in base all'ammissibilità nel contesto deliberativo di dinamiche che sono e rimangono egoistiche.

Quel che qui più interessa è che, come fa notare Morgan, l'esistenza di concezioni deboli della democrazia deliberativa rende i contorni della democrazia deliberativa più sfumati, meno nettamente distinguibili dalle prospettive *rational choice* o, meglio, da quelle della *public choice*, cioè proprio ciò da cui la democrazia deliberativa vuole nettamente distinguersi e differenziarsi.

Anche all'interno delle concezioni forti della democrazia deliberativa, ad ogni modo, convivono importanti differenze, in primo luogo sul tipo di accordo cui deve approdare un processo deliberativo. Se infatti, per Habermas e per molti altri autori, l'accordo che bisogna raggiungere esige un consenso anche sulle ragioni della scelta, per altri studiosi come Dryzek (1990) e Pellizzoni (2005), invece, è anche più democratico tendere ad un accordo *motivato*,

senza pretendere che le ragioni per le quali ad esso si perviene siano condivise e dunque identiche per ciascun partecipante.

Nei processi è possibile riscontrare uno scollamento tra i principi astratti e le valutazioni dei casi concreti, cosicché può accadere che si produca un consenso sui primi ma non sui secondi, o viceversa (Sustein 1999). Inoltre, come dice Cohen (1986), è possibile che la deliberazione faccia addirittura perno su concezioni alternative di bene comune.

Quanto detto finora sulla natura e sull'estendibilità del compromesso all'interno di un processo deliberativo, evidenzia che la democrazia deliberativa, in quanto metodo dell'unanimità, è un metodo che ha per obiettivo il raggiungimento (e dunque la costruzione) del consenso su cinque punti possibili:

- sulla rappresentazione dello stato del mondo e di conseguenza sulla definizione del problema (consenso situazionale);
- sul 'bene comune' (consenso valoriale o normativo);
- sulle alternative di scelta praticabili e accettabili (consenso sul trattamento dell'*issue*);
- sulla scelta, ossia sul compromesso raggiunto (consenso decisionale in senso proprio);
- consenso sulle ragioni della scelta (*backward or epistemological consensus*).

La concezione di Habermas richiede un consenso totale su tutti e cinque i punti e in special modo su quello che rappresenta un consenso di *feed-back*, ossia sulle ragioni della scelta effettuata. È in questo senso specifico che si può affermare che la deliberazione habermasiana si configura come un processo collettivo-riflessivo *step-by-step*. Le concezioni di altri autori, invece, come abbiamo visto, sono meno esigenti, ma tutte hanno un minimo comune denominatore: il consenso sulla scelta collettiva finale. A quello che abbiamo chiamato consenso decisionale si giunge saltando parte o tutti gli altri *steps*, dando luogo ad un *consensus gap* che ha ragioni sia pragmatiche che ideologiche.

Naturalmente il consenso su alcuni punti può essere un elemento naturale o, viceversa, può essere un costrutto, un prodotto stesso del processo. Così, ad esempio, è chiaro che per Habermas il consenso sui primi due punti (la rappresentazione dello *status quo* e il bene comune), ma anche in parte sull'ultimo punto (le ragioni della scelta), non è altro se non il prodotto pregresso, e in questo senso un *a priori*, di un sentire comune che costituisce la *cornice normativa* di una società (organizzata in opinione pubblica) culturalmente omogenea: quella occidentale e contemporanea<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Robin Morgan (2005) inserisce anche Rawls tra gli autori che richiedono un consenso totale sui cinque punti e, a patto che sia possibile ritenere Rawls un autore-padre della democrazia deliberativa, ovviamente noi saremmo

Tale concezione, però, non è condivisa da tutti gli autori, Joshua Cohen (1986), ad esempio, in onore di una posizione più liberale e meno contaminata dall'elemento comunitarista, esprime tutto il suo pluralismo mettendo in crisi il concetto di univocità del 'bene comune' a favore di visioni alternative dello stesso.

In sintesi, utilizzando la presenza/assenza del requisito del consenso sui cinque punti sopra elencati come una sorta di griglia interpretativa del pensiero degli autori della democrazia deliberativa, si può dire in generale che quanto più ci si avvicina all'idea del consenso solo sulla scelta finale, tanto più si abbandona la matrice comunitarista per quella liberale, e quella collettivista per quella pluralista; e ancora: quanto più si sceglie una definizione minima di deliberazione, tanto più la deliberazione stessa si fa meno esigente e meno radicale: essa, infatti, va perdendo la propria natura di contrapposizione alla negoziazione e all'individualismo metodologico.

### 1.5.2 *Democrazia deliberativa: procedurale o sostantiva?*

Non tutte le dicotomie presenti nella teoria della democrazia deliberativa, però, costituiscono effettivamente delle aporie. È questo il caso, ad esempio, della distinzione fra 'democrazia sostantiva' e 'democrazia procedurale'.

---

autorizzati ad affiancare questo autore ad Habermas nell'idea di cornice normativa come dato pregresso. L'idea di fondo è senz'altro quella che il 'velo di ignoranza' non sia altro se non uno stratagemma che rende possibile argomentare avendo come riferimento il bene comune e che l'*overlapping consensus* sia il meccanismo che dà luogo al comune sentire, ad esempio dell'opinione pubblica, in una società contemporanea. Al di là del fatto che la critica di Morgan a Rawls sia perfettamente condivisibile, in quanto, come dice la femminista, il consenso per intersezione rappresenta "l'estremo tentativo [fallito] di salvare il classico pluralismo radicale delle visioni del mondo, attraverso l'espunzione [artificiale] dal dibattito pubblico dei conflitti insanabili e la convergenza generale su un nucleo di valori politici", il vero punto è che non sembra affatto condivisibile definire Rawls un autore fondativo della democrazia deliberativa. Quel che sembra plausibile piuttosto è che l'assimilazione del pensiero rawlsiano al dibattito sulla democrazia deliberativa sia imputabile alla parziale sovrapposizione/compatibilità di alcuni aspetti teorici quali quelli presentati sopra: velo d'ignoranza e *overlapping consensus*. A mio parere, una cosa è rilevare come esistano alcuni punti di tangenza tra i due nuclei teorici e tutt'altra cosa è asserire che Rawls è uno dei padri della democrazia deliberativa. Questo non tanto in ragione dell'obiezione che Rawls stesso non ha mai fatto riferimento al concetto di democrazia deliberativa come metodo decisionale alternativo rispetto a quello aggregativo-rappresentativo, ma perché le logiche e le ragioni che portano ai suddetti punti di tangenza sono del tutto differenti da nucleo teorico a nucleo teorico. In particolare, alcune delle sovrapposizioni spurie che inducono un'errata assimilazione delle due teorie sono ascrivibili al fatto che, come approfondiremo più avanti, spesso ad esse sono rivolte critiche dello stesso tipo e tenore (si pensi ad esempio alle critiche comunitariste e femministe). Ciò accade perché nei due nuclei teorici, entrano in gioco e si scontrano le stesse matrici interpretative, non bisogna dimenticare, infatti, che la democrazia deliberativa è un concetto che si sviluppa nella stessa epoca e nello stesso contesto della teoria rawlsiana.

Moltissimi autori, tra cui Cohen (1996), hanno il vezzo di definire la democrazia deliberativa come un caso emblematico di democrazia sostantiva, contrapposto a quello procedurale di democrazia rappresentativa.

Ma in che senso la democrazia deliberativa è sostantiva e si contrappone a quella procedurale? Certo, l'esistenza di un 'bene comune' evidenzia un fortissimo afflato normativo, ma non è vero forse che la democrazia, come concetto in sé, è una questione squisitamente normativa? L'idea di democrazia, che Dahl (1971) ha definito più propriamente *poliarchia*, restituendo al termine un valore etimologicamente più corretto, è pregna di contenuto e di 'dover essere', soprattutto laddove la si confronti con le forme non democratiche di governo. In questo senso, la democrazia, sia essa rappresentativa, diretta, deliberativa, partecipativa, o altro, è assolutamente sostantiva e normativa, in quanto rappresenta un'opzione ideale e morale. Come dice Sartori, che applica alla diade democrazia normativa-democrazia procedurale quella prescrizione-descrizione, "un sistema democratico è posto da una deontologia democratica, e, ciò che la democrazia, è non può essere disgiunto da ciò che la democrazia dovrebbe essere", cosicché "una esperienza democratica si sviluppa a cavallo del dislivello tra dover-essere ed essere, lungo la traiettoria segnata da aspirazioni ideali che sempre sopravanzano le condizioni reali" (Sartori 2000, p. 12). Sono gli ideali a far sì che la democrazia sia, come dice Schattschneider (1969), un'idea dinamica e in continua evoluzione.

Ma che cosa significa affermare che la democrazia procedurale è meno normativa della democrazia deliberativa? Non è vero forse che dare una definizione procedurale della democrazia non ha altro effetto se non fare assurgere al 'metodo democratico' lo *status* di sostanza, contenuto e valore?

Al di là del fatto che rischi ben noti di "gradismo" e di "stiramento concettuale" si nascondano dietro l'angolo, la vecchia dicotomia fra democrazia formale e democrazia sostanziale (quella che, per intenderci, veniva utilizzata per spiegare l'art. 3 della nostra Costituzione e che saggiamente veniva riproposta da Norberto Bobbio nel 1995), ribaltandone i significati, aiuta a comprendere la questione: se finora sostantivo è stato sinonimo di normativo, sostanziale ora invece è sinonimo di procedurale, ossia ciò che aiuta a inverare il normativo, che qui sta a indicare tanto la norma valoriale quanto il diritto positivo (Kelsen 1967).

Insomma, la democrazia è sempre un tutt'uno di normativo, procedurale, descrittivo, prescrittivo, formale e sostanziale<sup>23</sup> e la democrazia deliberativa non si sottrae affatto a questa regola. Se qualcuno preferisce vedere nella democrazia deliberativa qualcosa di più normativo di quella elettorale-rappresentativa, perché ad esempio l'operazionalizzazione del bene comune non è affatto univoca, gli si potrebbe ribattere che anche l'operazionalizzazione del concetto di rappresentanza della volontà della nazione è quantomeno altrettanto sfuggente.

Il punto, comunque, sembra un altro: l'etichettatura della democrazia deliberativa come democrazia più sostantiva o normativa della democrazia rappresentativa mette l'accento sulla diversità delle due concezioni ed è indice di una rappresentazione delle stesse come contrapposte l'una all'altra.

Alla base di queste idee di democrazia, infatti, due sono i poli mentali 'categoriali' che si scontrano: quello dell'individualismo metodologico e quello dell'agire partecipativo, cioè quel polo che si rifà a tanta parte della tradizione sociologica che si oppone alla riduzione dell'individuo ad uno schema/modello utilitarista, economico e razionale.

Questi due poli possono essere interpretati come estremità di un unico *continuum*, quel che è certo, comunque, è che essi rappresentano delle coordinate mentali fondamentali che danno luogo ad aree, forse solo idealmente distinte, di concezioni di fare scienza. Tali concezioni derivano non dalle sole denominazioni sinora utilizzate, ossia individualismo metodologico e tradizione sociologica (per quanto questa denominazione risulti senz'altro inadeguata), ma da connessioni e mistioni teoriche più o meno consapevoli e organiche di queste con altre denominazioni.

Il punto principale è che, come dice Regonini (2005), è possibile far reagire la democrazia deliberativa con la democrazia rappresentativa: è assai fecondo, infatti, utilizzare l'approccio sociologico insieme con l'individualismo metodologico, il normativo insieme con il procedurale, la razionalità allargata insieme con la *rational*, e viceversa. In questo senso, Regonini, ha perfettamente ragione ad affermare che "la mera contrapposizione di paradigmi è sterile". Ma forse è bene specificare che la questione non è tanto se i due famosi poli rappresentino o meno dei paradigmi<sup>24</sup> e neanche quanto sia vera la loro contrapposizione<sup>25</sup>: la

---

<sup>23</sup> Rispetto a tutte queste distinzioni sono d'accordo con quanto Sartori dice a proposito della dicotomia descrizione-prescrizione: "se per un verso complica il discorso, per l'altro lo ripulisce e lo mette in ordine" (Sartori 2000, p. 12).

<sup>24</sup> Peraltro, da un punto di vista definitorio, mi sembra chiaro che il termine paradigma, al di là delle mode dei momenti, si possa applicare con una certa congruenza all'area dell'individualismo metodologico, mentre la stessa operazione non è affatto così immediata con riferimento dell'area della tradizione sociologica, o per utilizzare il suo più immediato opposto concettuale, quella area a vocazione più olistica – e quindi sistemica o organica – dal momento che ben diversi sono i gradi di coerenza che caratterizzano l'una e l'altra.

vera questione riguarda la credenza di esclusività/incompatibilità della relazione di appartenenza con le due aree. Si può ritenere che individualismo metodologico e tradizione sociologica incarnino due paradigmi contrapposti, ma è sicuramente fecondo far interagire entrambe le dimensioni nella ricerca, di modo che, come reciproche cartine tornasole, l'una evidenzi i punti di forza e le debolezze dell'altra<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> La questione della contrapposizione si potrebbe risolvere utilizzando, come al solito, la fin troppo facile distinzione tra contrapposizione ideale e contiguità/contaminazione di fatto.

<sup>26</sup> Va notato che questo 'fecondo' espediente metodologico non sempre funziona: infatti non tutte le coppie di prospettive se fatte agire e reagire insieme conducono al reciproco effetto tornasole. La domanda interessante allora diventa: sotto quali condizioni questo accade?

## **Cap. II**

### **La sostanza della democrazia deliberativa: tecniche, procedure e prescrizioni**

#### *2.1 Un modello esigente*

Nello scorso capitolo, si è affrontato l'oggetto 'democrazia deliberativa' cercando di delinearne il contenuto sotto il profilo più precipuamente teorico e normativo. Si è mostrato che la teoria della democrazia deliberativa, seppure ritrova la sua anima più ortodossa nella versione habermasiana, è caratterizzata da una pluralità di produzioni teoriche che talvolta rappresentano vere e proprie deviazioni dal percorso epistemologico iniziale e che evidenziano l'esistenza di numerose aporie alla base della stessa idea di democrazia deliberativa. Resta però da affrontare la democrazia deliberativa sotto il profilo più sostanziale, ossia in termini di metodo, procedure, prescrizioni e condizioni di applicabilità, secondo quanto detto nell'ultimo paragrafo del capitolo I.

Guardare agli aspetti procedurali consente di declinare in chiave operativa il concetto di democrazia deliberativa e dunque di individuare proprio quel criterio di valutazione e di comparazione delle prassi concrete che è guida necessaria nell'indagine empirica. Questo è l'intento specifico del presente capitolo.

Al di là dell'esistenza di differenti versioni della democrazia deliberativa, l'ideale deliberativo è senz'altro altamente esigente in termini di requisiti e competenze democratiche richieste ai partecipanti, giacché questi, pur avendo interessi diversi, devono essere disposti a rinunciare alle loro preferenze, convinzioni e idee di fronte all'argomento più persuasivo (Caiani 2002). Devono inoltre essere capaci di resistere alla tentazione di far passare vantaggi privati o di gruppo per il bene comune; infatti, come asserisce Majone (1989), il riferimento al bene comune può essere utilizzato come mascheramento di interessi particolari. Per scongiurare questo pericolo, però, non basta riconoscere che il contesto della deliberazione, inducendo gli individui a giustificare le loro posizioni in termini universalistici, realizza "la funzione civilizzatrice dell'ipocrisia" (Elster 1993), bensì è necessario ammettere che, perché ci sia disponibilità a dare inizio a reali processi deliberativi, è indispensabile una certa dose di

fiducia fra i partecipanti, in quanto solo un clima cooperativo e fiduciario può aprire la strada all'intesa (Caiani 2002).

## 2.2 *La fiducia*

La fiducia è necessaria perché la pratica deliberativa ha senso solo se tutti i partecipanti seguono le 'regole' del modello deliberativo che auspica il raggiungimento di un accordo a seguito di un confronto aperto e ragionato in vista del perseguimento del bene comune. Infatti, "se io sono l'unico che segue le regole di questo modello deliberativo di partecipazione politica, mentre tutti gli altri perseguono i propri interessi privati, mi troverò nella peggiore posizione possibile" (Offe 1997).

Ma come si può arrivare ad avere questa fiducia? Esistono due risposte in parte perfettamente compatibili, in parte no. Una pone l'accento sulla strutturazione della stessa arena deliberativa, l'altra, invece, fa riferimento, alle "condizioni istituzionali di contorno, capaci di promuovere nei soggetti della comunità il cosiddetto *gusto per la deliberazione*" (Caiani 2002, p. 2).

### 2.2.1 *Il deliberative setting*

La prima risposta è efficacemente formulata da Elster (1998); ma è ripresa e ampliata da Bobbio che sostiene con forza una concezione espressamente procedurale di democrazia deliberativa (2002a, 2002b).

Secondo lo studioso torinese, se è vero che un contesto deliberativo non può, per sua natura, essere troppo irreggimentato (poiché, ad esempio, la ricerca della soluzione ad un problema non può non essere del tutto separata dalla riflessione sulla natura stessa del problema), è anche vero che la deliberazione, per indurre i partecipanti a usare argomenti imparziali fondati sul bene pubblico e ad ascoltarsi, richiede necessariamente un elevato tasso di strutturazione, ovvero un ben definito disegno istituzionale: quello che Ester (1998) chiama *deliberative setting*. Ciò significa che la discussione si deve svolgere sulla base di un insieme, ampio e strutturato, di regole condivise (Bobbio 2002b, p. 5).

Importantissime sono le regole che sanciscono il rispetto dei principi di trasparenza e massima pubblicità degli esiti delle discussioni (Elster 1998, Bobbio 2002a)<sup>27</sup>. La regola della trasparenza deve avere sia una declinazione esterna (trasparenza rispetto al cittadino), sia interna (trasparenza nell'arena); questo significa che bisogna garantire il massimo di pubblicità, evitare tutte le forme di occultamento, come ad esempio le negoziazioni sottobanco, il ricorso ad una scienza di parte ed un linguaggio eccessivamente tecnico, perché, inibendo la comprensione da parte di tutti i partecipanti, seminano il sospetto ed ingenerano sfiducia (Bobbio 2002a, p. 9).

Altrettanto fondamentali sono anche le regole che normano l'accesso, che deve essere più ampio possibile, e quelle che stabiliscono i tempi, ossia la durata delle riunioni, la durata degli interventi di ciascun partecipante e la previsione temporale delle fasi di lavoro. Stabilire con la massima precisione i tempi serve prima di tutto ad evitare che la discussione si protragga all'infinito senza approdare ad alcunché di concreto; in secondo luogo la regola, ad esempio, che ciascuno abbia la parola solo per un lasso di tempo limitato introduce una condizione di eguaglianza nella partecipazione: solo così tutti potranno esprimere la loro opinione ed intervenire anche più volte.

Viene inoltre segnalata un'altra regola che, se apparentemente contrasta con l'alta strutturazione, a ben guardare, in realtà ne rappresenta la faccia complementare: l'informalità (*ibid.*, p. 8). Per giungere a questo obiettivo, risulta utile promuovere un linguaggio non tecnico in modo da facilitare un'interazione a tutto campo, le famose 'relazioni faccia a faccia', che consentono ai diversi soggetti di modificare i propri orientamenti<sup>28</sup>.

Bobbio sottolinea quanto sia importante la costruzione oculata di regole che, se realmente condivise, nel corso del processo, non dovrebbero essere più messe in discussione in maniera sostanziale, mentre sono possibili invece piccoli aggiustamenti anche per garantire flessibilità al processo stesso.

Oltre alle regole, però, esiste anche un altro elemento forte di strutturazione dell'arena: la presenza di un mediatore o di facilitatori professionali che esercitano l'importante funzione di regia. Il ruolo di mediatore o facilitatore può essere talvolta ricoperto dai rappresentanti delle

---

<sup>27</sup> Bobbio (2002a, p. 127) riproponendo il suggerimento di Elster (1998), aggiunge che, fermo restando il criterio della massima pubblicità degli esiti, non è opportuno prevedere l'apertura al pubblico delle riunioni in quanto la presenza di un pubblico potrebbe incentivare uno sconveniente atteggiamento da 'comizio' da parte dei partecipanti.

<sup>28</sup> Infatti, come dicono March e Olsen (1989), le preferenze degli attori non sono date e immutabili (esogene), bensì si determinano e prendono forma nel corso del processo stesso, sono cioè endogene. Inoltre il libero confronto consente che gli attori orientano la propria partecipazione anche e soprattutto all'apprendimento.

istituzioni (dai politici, ad esempio), ma più spesso è svolto da istituzioni indipendenti e da professionisti che hanno una specifica *expertise* nel campo della mediazione dei conflitti, della conduzione della discussione, della gestione di piccoli gruppi. Costoro intervengono già nella fase preparatoria: cercano di identificare e di coinvolgere tutte le parti in gioco, contribuiscono alla costituzione di un *corpus* di regole chiare, infine accompagnano i lavori delle arene deliberative fino alla loro conclusione (Bobbio 2002b, pp. 6-7).

Ciò che deve caratterizzare la figura del mediatore è la *neutralità*, non intesa come indifferenza alle posizioni dei partecipanti (ché anzi, il mediatore, come lo rappresenta Bobbio, deve essere “egualmente vicino a tutti”, deve cioè essere “un amico in senso aristotelico: si prende a cuore i loro problemi, aiuta le parti a vedere i vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere”<sup>29</sup>), bensì come non interesse sul merito della posta in gioco. Il mediatore, insomma, non è uno *stakeholder*, ma ha la responsabilità del buon esito del processo e, benché il suo ruolo sia estremamente multiforme (può limitarsi a svolgere il semplice ruolo di moderatore, oppure può optare per quello più complesso di facilitatore di comunicazione, oppure, ancora, può assumere quello più attivo di mediatore), il suo compito fondamentale rimane, in ogni caso, sempre lo stesso: promuovere soluzioni accettabili da tutti (Bobbio 2000a).

La presenza del mediatore-facilitatore - come dice Sanders (1997), uno dei più aspri critici della democrazia deliberativa - introduce inevitabilmente una condizione di asimmetria dei rapporti all'interno dell'arena e quindi contravviene al precetto di eguaglianza tra i partecipanti, ma, a parere di Bobbio (2002b), non di meno è necessaria e funzionale alla buona riuscita del processo deliberativo, poiché un sapiente ruolo di regia è irrinunciabile<sup>30</sup>.

Per bilanciare tale effetto, è essenziale che il regista sia riconosciuto neutrale da tutti, goda di una fiducia diffusa rispetto alla propria professionalità e di un sostegno specifico dettato dal suo modo di agire nel corso del processo; infine, il mediatore, soprattutto se politico, non deve farsi scudo della propria autorità, ma imparare ad usare l'arte dell'autorevolezza (Bobbio 2000a)<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Bobbio (2002b), inoltre, aggiunge: “l'imparzialità del mediatore ha una natura assai diversa (e per certi versi opposta) dall'imparzialità del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere gestita *sine ira ac studio*”.

<sup>30</sup> Importante allora rilevare che Bobbio, seppure lascia su questo tema ampi margini d'ambiguità, riserva al mediatore non solo la gestione del processo, ma addirittura la regia dello stesso, sottraendola di fatto ai rappresentanti istituzionali.

<sup>31</sup> Resta il dubbio, relevantissimo, che tali capacità del regista siano solo in minima parte frutto di un percorso professionale di apprendimento. Sembrano, infatti, piuttosto virtù e doti innate del singolo individuo, il che

In definitiva, secondo Bobbio, l'elevata strutturazione del processo, la presenza di un *corpus* di regole del gioco condivise e la neutralità del regista sono elementi in grado di creare quel clima di fiducia e di rispetto reciproco essenziali in un contesto di democrazia deliberativa, anche se non scongiurano, ad esempio, i rischi di manipolazione da parte del mediatore, soprattutto nel caso che questi sia un rappresentante delle istituzioni<sup>32</sup>.

### 2.2.2 *Il capitale sociale*

La seconda risposta alla domanda 'come si può arrivare ad avere fiducia?' fa ricorso al concetto di *capitale sociale*. Secondo molti studiosi, infatti, la possibilità che si attivi un reale processo deliberativo dipende principalmente dal fatto che "i partecipanti siano in grado di fare appello a valori o interessi comuni, il che implica una qualche forma di identità condivisa" (Scharpf 1997, pp.162-163). Quest'idea deriva dalla constatazione che le esperienze deliberative sono nate e si sono maggiormente sviluppate in paesi, quali ad esempio il nord America ed il nord Europa, caratterizzati, si suppone, da un elevato livello di capitale sociale (Bobbio 2002b, p. 14). Per di più, generalmente, le tesi sul legame tra democrazia deliberativa e capitale sociale non si fermano all'enunciazione che il capitale sociale è elemento che favorisce la deliberazione, ma arrivano ad ipotizzare un *loop* tra capitale sociale e democrazia deliberativa, un vero e proprio circolo virtuoso: il capitale sociale favorisce la deliberazione e la deliberazione, a sua volta, accresce il capitale sociale.

Ma cosa si intende per capitale sociale? Il concetto di capitale sociale è assai ampio e complesso, e lo si può far risalire ad autori anche molto lontani nel tempo (Hanifan 1920, Jacobs 1961, Loury 1977), ma una prima teoria organica del capitale sociale è stata formulata a partire dagli anni '80, in particolare da Bourdieu (1979, 1980) e dal sociologo americano Coleman (1988, 1990).

Il sociologo francese mette in relazione il capitale sociale alla classe di appartenenza. Infatti, questo autore lo intende primariamente come la rete delle relazioni personali e sociali che un attore (individuo o gruppo), possiede e può mobilitare per perseguire i propri fini e migliorare la propria posizione sociale (Bourdieu 1980).

---

solleva la questione assai delicata di chi abbia effettivamente queste capacità e di come debba avvenire la selezione di questi soggetti.

<sup>32</sup> Bobbio (2002b, pp. 6-7), a questo proposito, dice: "Proprio per questo, il ruolo del mediatore è molto delicato. Può attenuare le disuguaglianze, ma può anche accentuarle e può soprattutto finire per sposare le ragioni dell'istituzione committente o di qualche potere occulto. Il rischio della manipolazione può essere ridotto con vari accorgimenti (per esempio il mediatore può essere scelto con l'accordo di tutte le parti coinvolte), ma non può essere mai del tutto escluso".

Coleman sottolinea invece come questo concetto abbia una definizione espressamente 'funzionale', poiché il "capitale sociale è definito dalla sua funzione. Non è costituito da una singola entità, ma da una varietà di entità differenti, che hanno due elementi in comune: riguardano tutte qualche aspetto delle strutture sociali, e facilitano alcune azioni degli attori - siano essi persone o organizzazioni collettive - all'interno della struttura". Inoltre evidenzia che, "come altre forme di capitale, il capitale sociale è produttivo, poiché permette di raggiungere certi fini che in sua assenza non sarebbe possibile ottenere" (Coleman 1988, p. 98, trad. mia).

In ogni caso, la nozione di capitale sociale che ha riscosso il maggior successo - soprattutto tra i politologi - è quella di Putnam. In un'indagine svolta nel nostro paese questo autore ha spiegato che il rendimento istituzionale delle regioni italiane è funzione dell'accumulazione di capitale sociale, inteso come tradizioni civiche (Putnam 1993).

In particolare il capitale sociale, nella sua definizione, è quella risorsa derivante dall'insieme delle caratteristiche dell'organizzazione sociale, quali i reticoli, le norme, e la fiducia sociale, che si identifica in primo luogo nelle "reti di impegno civico" (Putnam 1995, p. 66).

Come fa notare la Caiani, molti studiosi, a partire in primo luogo da Putnam, danno una definizione molto estesa di capitale sociale facendo rientrare nel concetto sia le norme sociali diffuse tra gli individui (fiducia e cooperazione), sia i tratti oggettivi della struttura sociale (reticoli sociali). Ora, se questo modo di intendere il capitale sociale ha il merito di combinare insieme differenti dimensioni e di conferire per questo al concetto un forte potere esplicativo, bisogna ammettere però che una visione così onnicomprensiva presenta il rischio di rendere ambigua la definizione stessa di 'capitale sociale' (Caiani 2002, p. 7).

Per ovviare a tale pericolo, risulta opportuno ricorrere ad una semplificazione e trovare un indicatore appropriato del livello di capitale sociale. Si può arrivare ad esplorare efficacemente il capitale sociale di un dato territorio indagando, ad esempio, la dimensione dell'associazionismo. La democrazia deliberativa, infatti, secondo Clauss Offe, richiede cittadini "*embedded*" in legami associativi che stimolano le competenze democratiche dei loro aderenti e il loro senso di "obbligazione e reciprocità verso gli altri, così come la pratica di tener conto con una disposizione benevola, cooperativa e improntata alla deliberazione, degli interessi degli altri e dei loro punti di vista potenzialmente in conflitto con i propri" (Offe 1997, p. 102).

Dello stesso parere sono anche Cohen e Rogers: le associazioni, promuovendo la "coscienza civica", svolgono un'importante funzione educativa nei confronti dei cittadini (Cohen e Rogers 1995, p. 43). Peraltro, secondo Habermas stesso, sono proprio le associazioni della

società civile a costituire quel “network per comunicare informazioni e punti di vista”, quello “spazio di discussione pubblica distinto dallo stato e dal mercato”, formando così “il sostrato organizzativo di un universale *pubblico di cittadini*” (Habermas 1992, pp. 360 e 435). Le associazioni, insomma, possono svolgere un ruolo politico di primo piano, facendo da ponte (la cosiddetta funzione *bridging*) fra i cittadini e le istituzioni e fra i cittadini stessi, dando il via a reticoli sociali orizzontali di cooperazione e collaborazione tra i gruppi, interagendo con le istituzioni e organizzando forme di azione collettiva<sup>33</sup>. In particolare, secondo Mark Warren (2001) le associazioni della società civile contribuiscono allo sviluppo della democrazia deliberativa agendo su due differenti livelli: a livello micro, l’impegno associativo accresce le capacità democratiche degli individui (capacità politiche, scambio di informazioni, virtù civiche, senso di efficacia), mentre, a livello meso, le associazioni, grazie alla loro rete di contatti, costituiscono l’infrastruttura sociale delle sfere pubbliche e veicolano la voce dei cittadini contribuendo, così, alla formazione dell’opinione pubblica. Infine, si potrebbe parlare anche di un livello d’azione macro, poiché lo stesso Warren afferma che le associazioni contribuiscono alle “condizioni istituzionali” in quanto forniscono rappresentanza agli interessi (anche a quelli deboli), organizzano alcuni processi politici e veicolano i rapporti con le istituzioni (*ibid.*, p. 61).

Riassumendo: che cosa determina la fiducia necessaria all’estrinsecazione della democrazia deliberativa? Il capitale sociale. Ma che cos’è il capitale sociale? È in primo luogo associazionismo. A cosa porta l’associazionismo? Alla fiducia necessaria all’estrinsecazione della democrazia deliberativa. E così il cerchio si chiude portando a compimento un ragionamento apparentemente perfetto.

Senonché questo ragionamento poggia su degli assiomi che invece non dovrebbero esser tali e son tutti da verificare.

Pur ammettendo che l’associazionismo possa essere un valido indicatore del capitale sociale e che realmente le associazioni siano in grado di produrre fiducia sociale, bisogna ancora dimostrare la validità dell’ipotesi di fondo che teorizza uno stretto legame tra fiducia sociale e fiducia politica e tra fiducia politica e partecipazione politica<sup>34</sup>. Ad ipotizzare per primo questo stretto legame tra partecipazione associativa, fiducia generalizzata e disposizione positiva verso le istituzioni e la politica è stato Putnam (1993), che ha spiegato il diverso

---

<sup>33</sup> L’insistenza sull’associazionismo, e ancor più sul pluralismo associativo, è tutt’altro che secondaria per la teoria della democrazia deliberativa: il fatto che esista una rete di associazioni rende possibile un autonomo dibattito pubblico senza dover ricorrere ad un’utopica assemblea deliberativa generale.

<sup>34</sup> Nonché tra partecipazione politica e democrazia deliberativa, ma questo sarà argomento di una sezione specifica più avanti.

rendimento istituzionale delle regioni italiane con la diversa dotazione di capitale sociale che le caratterizza. Nella teoria di Putnam la fiducia è il centro esplicativo dell'intero circolo virtuoso: le reti di impegno civico "rafforzano le norme di reciprocità generalizzata ed incoraggiano l'emergere della fiducia sociale. Questi reticoli facilitano il coordinamento e la cooperazione, amplificano la reputazione, e così permettono di risolvere i dilemmi dell'azione collettiva [...] incorporano i passati successi della collaborazione, che possono servire come modello culturale per collaborazioni future [...], ampliano il senso di identità dei partecipanti sviluppando l'io in un noi" (Putnam 1995, p. 67). In definitiva, l'ipotesi conclusiva della teoria putnamiana è che il capitale sociale, generando una fiducia che si espande ben al di là delle associazioni, produce buon governo. Questa è l'ovvia conseguenza del fatto che, come dice Manuela Caiani, Putnam e molti studiosi tendono a considerare la fiducia sociale e la fiducia politica come due lati della stessa medaglia: la fiducia sociale, creata a partire dalle organizzazioni volontarie e da una robusta società civile, può solo generare, a sua volta, fiducia politica. Tuttavia, come osserva la Caiani, una cosa è riporre alti livelli di fiducia nelle persone (fiducia orizzontale), tutt'altra cosa è riporre lo stesso grado di fiducia nei politici (fiducia verticale) (Caiani 2002, p. 17). Inoltre, bisogna considerare anche che le associazioni che organizzano la società civile sono molto diverse le une dalle altre e non c'è alcun motivo di pensare che gruppi diversi, che differiscono per obiettivi e finalità, ma anche per potere organizzativo (dimensioni, struttura, livello di istituzionalizzazione, dotazione di risorse, etc.), possano avere un medesimo impatto sul rapporto tra società civile e politica (*ibid.*, pp. 5-6). È abbastanza intuitivo supporre, ad esempio, che "un'associazione la cui ragione d'essere è data dal drenaggio di risorse pubbliche sarà meno efficace nel promuovere senso di reciprocità tra gli individui rispetto ad un'associazione che si pone come obiettivo il miglioramento del sistema educativo a livello locale" (Stolle e Rochon 1998, p. 49)<sup>35</sup>. L'assunto della Caiani è dunque che "gruppi diversi della società civile differiranno sia nei loro rapporti con le istituzioni, nelle loro forme di azione verso la sfera pubblica e nelle loro alleanze, sia nella loro capacità di promuovere nei cittadini sentimenti di fiducia verso la comunità e verso le istituzioni e nello stimolarne l'attivazione politica, offrendo quindi un contributo diverso ad

---

<sup>35</sup> Bisogna però ricordare che, come scrive la Caiani, "anche Putnam, rivedendo il suo iniziale approccio al capitale sociale come un tutto indifferenziato, ha di recente distinto tra il *bonding* delle associazioni chiuse verso l'interno, e il *bridging* prodotto invece dalle associazioni inclusive". Per *bonding* dobbiamo intendere l'azione di vincolo e legame autoreferenziale e per *bridging* quella opposta dell'essere ponte.

aspetti che possono essere considerati come importanti condizioni per un modello deliberativo di democrazia (*ibid.*, pp. 6-7)<sup>36</sup>.

I risultati della studiosa sull'associazionismo fiorentino sono molto interessanti e, anche se, come lei stessa riconosce, si basano su un'analisi empirica molto circoscritta che non può avere alcuna ambizione di generalizzabilità, vale sicuramente la pena di discuterli almeno in parte. Importante sembra il fatto che la Caiani abbia evidenziato come, nel facilitare l'accesso alle sedi istituzionali del potere politico, il peso delle risorse organizzative si faccia sentire. Le associazioni più strutturate (ovvero quelle associazioni di grandi dimensioni, con maggiore disponibilità di risorse finanziarie e che si caratterizzano per un alto grado di formalizzazione, professionalizzazione e differenziazione interna<sup>37</sup>) tendono ad avere più contatti con gli attori istituzionali e godono in definitiva di un accesso più facile alle autorità pubbliche rispetto ai gruppi informali. Le associazioni informali, però, se da un lato sono indubbiamente dotate di minori possibilità di accesso al sistema di potere, dall'altro hanno saputo fare di questa menomazione un'occasione virtuosa per tessere numerosi e frequenti legami fra loro, accrescendo notevolmente le proprie possibilità di lavorare in rete. Da questa ricerca si evince che le associazioni sono davvero luoghi capaci di generare forti legami sociali, improntati alla fiducia e alla collaborazione, oltre che spazio privilegiato per il dibattito e lo scambio di idee su questioni di interesse pubblico, come ad esempio la politica. Esse, insomma, sembrano rappresentare una palestra per il confronto e la discussione con gli altri, tant'è vero che, in situazioni di conflitto interno al gruppo, la tendenza è quella di attivare meccanismi di *voice* e non di *exit*, poiché gli associati, nella maggior parte dei casi, sentono di poter influire attivamente nella vita della propria associazione (*ibid.*, pp. 15-16).

Problematica appare invece la validazione dell'ipotesi di Putnam secondo cui le associazioni sono importanti perché stimolano la fiducia interpersonale, che non si limita ai confini del gruppo<sup>38</sup>, ma si estende a tutti i membri della comunità favorendo in questo modo la disposizione alla cooperazione. Se infatti gli attivisti mostrano nel complesso di nutrire un discreto livello di fiducia nel prossimo (superiore in ogni caso al livello medio della

---

<sup>36</sup> Manuela Caiani per la sua ricerca sull'associazionismo fiorentino ha distinto le associazioni secondo due dimensioni diadiche che possono essere perfettamente rappresentate dall'incrocio di due assi cartesiani. L'asse delle ordinate corrisponde all'orientamento dell'azione associativa ove i due poli sono: sfera privata (orientamento agli utenti/clienti) e sfera pubblica (orientamento alle autorità); l'asse delle ascisse, invece, corrisponde alla dimensione della strutturazione delle associazioni, per cui da un lato avremo le associazioni strutturate e dall'altro quelle informali.

<sup>37</sup> Tra queste vi sono la scuola, le chiese, le organizzazioni degli interessi, le associazioni di categoria e i sindacati (*ibid.*, p. 10).

<sup>38</sup> La Caiani puntualizza che "altrimenti avremmo un tipo di fiducia *familista*, poco rispondente alle esigenze di una democrazia basata sul confronto".

popolazione italiana), quando invece si passa dalle cerchie di persone più vicine alle “comunità immaginarie” il livello di fiducia dichiarato cala percettibilmente (*ibid.*, p. 16). Per contro, però, non trova riscontro l’ipotesi di una maggiore propensione delle associazioni al localismo, mentre risulta vera l’idea, sostenuta da buona parte della letteratura sul capitale sociale, di minore diffusione di comportamenti opportunistici (*free-riding*) all’interno delle associazioni: gli attivisti considerano sbagliato ogni comportamento strategico nei confronti della comunità e della società in genere. Dalla ricerca della Caiani emerge, però, un altro punto di ambiguità: così come il legame tra partecipazione sociale e fiducia nel prossimo non sembra implicare una relazione fortemente positiva (*ibid.*, p. 16), anche il nesso tra partecipazione associativa e l’indicatore che più frequentemente viene associato al buono stato di salute di una democrazia, e cioè la fiducia dei cittadini verso le istituzioni, è assai problematico. Infatti, la studiosa, senza mezzi termini, afferma che sembra non sussistere alcuna relazione tra la partecipazione associativa e la fiducia verso le istituzioni; e che, anche nei casi in cui si riscontri una qualche relazione, questa appare, in ogni caso, di segno negativo<sup>39</sup>. Infatti, quanto a fiducia nei confronti delle istituzioni, gli associati non differiscono molto dagli orientamenti riscontrati nella popolazione italiana: è basso il grado di fiducia per le istituzioni, anche se con delle differenze notevoli fra istituzione e istituzione (gli enti locali ed il governo registrano i livelli di fiducia più bassi) ed è bassissima la fiducia riposta nei politici e nei partiti.

Per concludere, a mio parere la ricerca della Caiani ha una portata che va ben oltre gli intenti della studiosa stessa, che forse intende semplicemente fornire nuovi spunti riflessivi e invitare i colleghi a non parlare con disinvoltura di relazioni causali fra le varie dimensioni del fenomeno (*ibid.*, p. 24), ovvero del legame tra partecipazione associativa, fiducia e disposizione positiva verso le istituzioni e la politica. Infatti, come si evince in particolare dalle conclusioni, tale studio arriva a porre in discussione le stesse basi teoriche della democrazia deliberativa fondata sull’associazionismo. Qui la Caiani afferma: “c’è civismo per quanto riguarda l’interesse per la politica e la propensione ad impegnarsi in prima persona negli affari della comunità, ma non c’è molta fiducia negli attori istituzionali che dovrebbero essere i necessari interlocutori in una prassi discorsiva della politica” (*ibid.*, p. 25)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> La Caiani, riprendendo le riflessioni di Oliver (1984) e Diani (2000), osserva che la relazione inversa si può spiegare a partire dal fatto che proprio la scarsa fiducia può essere una forte spinta a mobilitarsi in prima persona (*ibid.*, p. 23).

<sup>40</sup> Per correttezza interpretativa mi sembra opportuno riportare anche il prosieguo del ragionamento della studiosa: “Tuttavia le associazioni non hanno il monopolio della formazione del capitale sociale, ma anche le istituzioni pubbliche e i governi possono avere un’influenza esogena su questa risorsa. Secondo questa

### 2.2.3 *Due risposte solo in parte compatibili*

Si è detto che la concezione procedurale imperniata sul concetto di *deliberative setting* e la teoria del capitale sociale rappresentano due possibili risposte alla domanda ‘Come si crea la fiducia?’, e si è detto pure tali risposte appaiono, allo stesso, tempo compatibili e opposte. L’affermazione che la fiducia si crea grazie ad alcuni accorgimenti specifici da adottare all’interno dell’arena (regole chiare e condivise e una sapiente conduzione della funzione di regia, insomma attraverso un’elevata strutturazione) sembra infatti del tutto compatibile con il riconoscimento che la fiducia deriva anche dalla presenza, nel contesto d’azione, di un congruo capitale sociale. A ben vedere, i due assunti si riferiscono semplicemente a due tipi diversi di fiducia: la fiducia interna all’arena, ove avviene il vero e proprio processo deliberativo, e la fiducia esterna all’arena, ossia la fiducia nella e della società. Ora, è ovvio che la società nel suo complesso potrebbe essere rappresentata come un’unica arena deliberativa, ma questo non è rilevante al fine del nostro ragionamento. Ciò che mi preme evidenziare, invece, è che tra fiducia nella società, dovuta al capitale sociale (all’associazionismo in particolare), e fiducia nell’arena, dovuta alla strutturazione, di per sé non c’è evidentemente nessuno scontro: si parla solo di due cose diverse. Il ragionamento, però, si complica quando ci si chiede quale tipo di relazione sussista tra la fiducia sociale in genere e la fiducia dell’arena in particolare, intesa come reale disposizione alla deliberazione. Vi sono infatti alcuni studiosi<sup>41</sup> che ritengono che la presenza di capitale sociale diffuso nella società sia un fattore determinante per la buona riuscita dei processi deliberativi. Contro questa posizione si schiera Bobbio, che evidenzia come quest’ipotesi si trasformi in un assunto anti-democratico: a chi ha sarà dato, a chi non ha sarà tolto anche quel poco che ha, come recita un famoso passo del Nuovo Testamento<sup>42</sup>. Ora, al di là dell’evidente fraintendimento del significato che tale affermazione ha nel contesto del Vangelo di Matteo<sup>43</sup>,

---

prospettiva possono essere proprio i governi a stimolare la solidarietà, e la fiducia nel governo e nelle istituzioni politiche può dunque derivare dal rendimento istituzionale, invece che viceversa”. Mi sembra anche importante sottolineare come qui la studiosa sollevi un problema che verrà analizzato in seguito nel capitolo successivo: l’effettività della democrazia deliberativa non può prescindere da una reale ridefinizione del ruolo del politico.

<sup>41</sup> Tra questi figurano senz’altro Putnam, Warren, Offe e Cohen e Rogers.

<sup>42</sup> Matteo 25, 14-29: “Ad ognuno che ha infatti sarà dato e sarà dato nell’abbondanza, ma a chi non ha, sarà tolto anche ciò che ha”. 23, 12: “A chiunque ha sarà dato e sarà dato nell’abbondanza, ma a chiunque non ha sarà tolto anche quello che ha”.

<sup>43</sup> Parlo di ‘fraintendimento’ in quanto, a mio parere, il nucleo centrale dell’insegnamento del Vangelo è nella parte positiva della predizione, ‘a chi ha sarà dato’, che sollecita a far fruttare ‘i doni dello spirito’, e non può certo essere letto come un precetto punitivo. Cosicché il parallelismo regge solo nella misura in cui si trascenda totalmente dal significato del testo evangelico e ci si fermi alla sola dimensione puramente logico-formale. Un parallelismo di senso e di contenuto con la parabola dei talenti si potrebbe stabilire, invece, non con il capitale

rimane senza dubbio l'interrogativo democratico sull'accettabilità, *in primis* etica, del sillogismo che da quest'ipotesi scaturisce: se il capitale sociale è premessa necessaria all'estrinsicazione della democrazia deliberativa, visto che i paesi più bisognosi di democrazia sono di norma dotati di scarso capitale sociale, allora proprio tali paesi rimarranno privi di processi deliberativi.

A mio parere, molti studiosi fautori di una concezione procedurale, e tra questi Bobbio, hanno optato per una posizione contrapposta a quella di chi ritiene che il capitale sociale sia determinante per la deliberazione, proprio a partire da una scelta etica in favore di una democrazia delle pari opportunità, ancor prima che per le obiezioni teoriche e pratiche a quella teoria, che per altro appaiono fondate. Essi sostengono che la presenza di capitale sociale non assicura *a priori* la buona riuscita di uno specifico processo deliberativo che, invece, è fortemente condizionata dal clima di fiducia che si viene a creare all'interno di quell'arena. Tale clima di fiducia interno, come abbiamo visto, dipende principalmente dal *deliberative setting*, che con le sue regole di trasparenza e le sue offerte di mediazione, ha un forte impatto sulle disposizioni degli attori, anche in un contesto in cui la fiducia tra cittadini ed istituzioni sia di livello modesto (Bobbio 2002a, p. 135). Quest'ultima tesi sarebbe corroborata dal fatto che arene deliberative si sono sviluppate anche in paesi in cui è dominante non la *civicness*, bensì quella che Diego Gambetta (1998) definisce "cultura del machismo discorsivo", ossia la propensione a volersi imporre in una discussione piuttosto che ascoltare ed eventualmente imparare qualcosa dai propri interlocutori, il che appare in evidente contrasto con lo sviluppo di processi dialogici (Bobbio 2002b, pp. 14-15). In considerazione di ciò, Bobbio, alla luce delle ricerche più recenti<sup>44</sup>, conclude che, benché le condizioni preesistenti abbiano un indubbio valore, queste non sono decisive. Il fattore più importante, infatti, si è rivelato un altro: la natura del disegno istituzionale, giacché "dove le regole del processo partecipativo erano state strutturate in modo da favorire la deliberazione, il processo ha avuto pieno successo; dove, invece, il disegno istituzionale era carente o incompleto, il processo ha fatto più fatica a decollare" (*ibid.*, p. 16).

A questo punto, dovrebbe essere chiaro il motivo per cui ho definito le due risposte in parte perfettamente compatibili, in parte no. Da un punto di vista teorico-astratto i due ragionamenti sono compatibili, anzi complementari perché forniscono una risposta a due differenti aspetti

---

sociale, bensì con il concetto di sviluppo locale che ha alla sua base proprio il precetto di far fruttare 'doni e risorse' di un territorio, instaurando così un circolo virtuoso e autopropulsivo di crescita e sviluppo.

<sup>44</sup> Qui Bobbio si riferisce agli studi comparati effettuati da Leonardo Avritzer (2002) su un centinaio di casi di bilancio partecipativo in Brasile.

di un'unica questione, cioè quella della fiducia, che è declinabile in due differenti modi: come si crea fiducia all'interno della società e come si crea fiducia all'interno dell'arena. L'incompatibilità parziale, invece, nasce da una sorta di scisma avvenuto all'interno del dibattito contemporaneo sulla democrazia deliberativa, in cui l'oggetto del contendere è rappresentato dall'ipotesi che il capitale sociale sia o meno un elemento necessario e determinante per lo sviluppo dei processi deliberativi. La polarizzazione del dibattito, ad ogni modo, è più presunta che reale, giacché nessuno potrebbe mai negare l'importanza di una buona costruzione istituzionale, ovvero di una buona definizione del *deliberative setting* e dunque di una buona conduzione del processo, o, al contrario, di un capitale pregresso di *civicness*.<sup>45</sup>

Robin Morgan recentemente ha messo in luce come di fatto il dibattito e le prassi della democrazia deliberativa si siano sviluppati “lungo linee direttrici geograficamente identificabili” (Morgan 2005, p. 7) e, aggiungerei io, polari. Se, infatti, all'inizio ritroviamo protagonisti esattamente quei paesi tradizionalmente caratterizzati da un elevato livello di *civicness* che siamo abituati ad etichettare come ‘occidentali’ e di ‘primo mondo’, come Nord America da un lato<sup>46</sup> e Nord Europa dall'altro<sup>47</sup>; a partire soprattutto dagli anni '90, invece, ritroviamo, quali grandi protagonisti, paesi di ‘secondo mondo’ e decisamente più vicini al “*discursive machismo*” di cui parla Gambetta (1998), quali quelli dell'America Latina che,

---

<sup>45</sup> A questo punto mi sembra opportuno sollevare almeno in nota alcune questioni: 1) nessuno si è mai spinto ad affermare che è possibile attuare un processo deliberativo in un contesto del tutto privo di capitale sociale; infatti i più sostengono che è possibile farlo in un contesto caratterizzato da un livello minimo di capitale sociale, ovvero in luoghi che appaiono ostili o quantomeno non propensi a forme dialogiche di democrazia; 2) ritengo che la questione del capitale sociale, come fattore necessariamente determinante, sia tutto sommato mal posta, in quanto il capitale sociale, per definizione, non possiede un livello zero. Esso non esiste nella realtà, ma è solo una categoria euristica nella quale si possono far rientrare gli elementi e le caratteristiche più svariate di una comunità, in base ad un semplice giudizio *ex post* su ciò che ragionevolmente ha fornito un apporto positivo alla realizzazione di un obiettivo qualsiasi, che può essere rappresentato da un processo deliberativo o dallo sviluppo economico. Il concetto di capitale sociale, insomma, è il prodotto di un'operazione mentale, ed è concetto che sta ad indicare tutte quelle condizioni che hanno favorito l'estrinsecazione di un obiettivo. Esso, dunque, non indica affatto delle caratteristiche positive e oggettive di un dato territorio/comunità, rappresenta piuttosto un'ipotesi secondo la quale una serie di fattori, o meglio la concomitanza e l'interazione di una serie di fattori, di per sé né positivi né negativi, ha favorito la realizzazione di un processo. Data la costruzione stessa del concetto, dunque, non ha alcun senso domandarsi se il capitale sociale sia o meno fattore determinante; 3) ritengo che il dibattito scientifico risulterebbe senz'altro più fruttuoso se si evitasse l'errore evidente di ipostatizzazione e si procedesse ad una definizione più concreta e ristretta (anche attraverso l'individuazione di combinazione finita di indicatori) dello stesso concetto di capitale sociale, direzione verso la quale, peraltro, si stanno muovendo gli ultimi lavori sull'argomento (si vedano, ad esempio, Sabatini 2005 e 2007).

<sup>46</sup> Si pensi, ad esempio al Canada e, più nello specifico, al Quebec, con le sue procedure per la valutazione d'impatto delle grandi opere infrastrutturali, o agli Stati Uniti dove, oltre ad uno straordinario sviluppo della produzione teorica e politologica, si è assistito, come esplicita Morgan, a un “fiorire di pratiche di risoluzione extragiudiziale delle dispute” (*ibid.*, p.7).

<sup>47</sup> Qui si fa riferimento alla Germania di Habermas, certo, ma anche alle importanti elaborazioni e alle differenti esperienze studiate e talvolta promosse dalle *policies sciences* anglosassoni e scandinave.

con le loro esperienze di *policy making* partecipato (si pensi ad esempio ai bilanci partecipativi di Porto Alegre), sono stati capaci di veicolare, forse ancor più dei paesi di primo mondo, nuovi modelli di amministrazione della cosa pubblica. Ora, tale constatazione a prima vista potrebbe indurci a dare ragione ai proceduralisti sostenitori della centralità del *deliberative setting*, ma in realtà rende evidenti le criticità presenti anche nelle loro teorie. Infatti, si potrebbe sostenere che il fatto che modelli ispirati alla deliberazione abbiano attecchito in paesi presumibilmente meno dotati di *civiness* sancisce incontrovertibilmente il successo del concetto di ‘buon disegno dell’arena’ al di là del capitale sociale, e addirittura potrebbe far pensare ad un’effettiva capacità del primo elemento (il *deliberative setting*) di contribuire alla costruzione del secondo (il capitale sociale), dall’altro, però, Morgan si riferisce a paesi di ‘primo’ e di ‘secondo mondo’, ma nulla dice di paesi del ‘terzo’. Ebbene, la non comprovata esistenza di pratiche propriamente partecipative-deliberative in contesti di estrema povertà, ossia proprio in quei paesi che siamo abituati a definire di ‘terzo mondo’, non solo pone un vincolo forte, anzi probabilmente insuperabile, alla presunta capacità risolutiva del *deliberative setting*, ma ricorda che il concetto stesso di capitale sociale non è disgiunto affatto dall’effettivo livello di ricchezza e che anzi esso stesso è il frutto dell’elaborazione teorica del ricco occidentale<sup>48</sup>. Sembrerebbe dunque che sia l’effettiva disponibilità di risorse materiali a costituire il limite della capacità deliberativa indotta tanto dall’assetto dell’arena, quanto delle ‘reti di impegno civico’, poiché la loro indisponibilità mina la possibilità reale dell’esistenza sia del primo che del secondo elemento.

### 2.3 Verso le pratiche e le policies

Per ricapitolare e per avere un quadro d’insieme più completo che funga da raccordo con la prassi della democrazia deliberativa e dunque con le politiche, mi sembra opportuno, a questo punto, dare ragione delle indicazioni più metodologiche per la deliberazione pubblica. Quindi, in primo luogo, elencherò brevemente le caratteristiche, intese come moniti prescrittivi, di una buona arena deliberativa (alcune delle quali, invero, sono state già presentate e sufficientemente discusse), in secondo luogo, farò una rassegna essenziale dei principali strumenti metodologici di realizzazione delle arene stesse.

---

<sup>48</sup> Questa è probabilmente la ragione storico-sociologica per cui, come ho detto nella nota precedente, il capitale sociale è anche metodologicamente privo di un livello zero.

Al termine di questa esposizione dovrebbe risultare ancor più chiaro sotto quale profilo è possibile affermare che, al pari della democrazia rappresentativa, anche la democrazia deliberativa, al di là di una forte connotazione sostantiva, ha un'anima squisitamente *hard* e procedurale, ed è dunque essenzialmente metodo e procedura.

### 2.3.1 *Le caratteristiche delle arene deliberative*

Luigi Bobbio (2002b) individua sette proprietà che contraddistinguono e accomunano le arene deliberative:

1. *Le arene deliberative sono create ad hoc per trattare specifici temi.* Questo significa che le arene hanno un raggio di azione limitato: si costituiscono solo in vista dello svolgimento di un compito ben definito e si sciolgono con la conclusione del compito loro assegnato. Le arene, pertanto, hanno una durata limitata nel tempo e non hanno mai una portata universale: non pretendono di esprimere 'la volontà generale', ma al contrario si limitano a trattare temi altamente specifici e concreti (un esempio per tutti: la localizzazione dell'inceneritore nella provincia di Torino), in cui l'obiettivo è giungere ad una visione condivisa, se non della soluzione, almeno di quel determinato problema<sup>49</sup>.
2. *Le arene deliberative sono più spesso create dall'alto che promosse dal basso.* Ovvero, bisogna riconoscere che le arene deliberative, in genere, non nascono per iniziativa ad esempio dei movimenti sociali, bensì, molto più spesso, sono promosse dall'alto, cioè proprio da quelle istituzioni rappresentative alle quali la democrazia deliberativa idealmente si contrappone<sup>50</sup>. Ciò avviene essenzialmente per due ragioni. La prima rimanda ad una lettura strategica del comportamento delle istituzioni e sarà

---

<sup>49</sup> Si ricorda che, come già accennato, il processo deliberativo è per sua natura *unconstrained* e, per tanto, non può essere eccessivamente irreggimentato. È per questo motivo che spesso viene sollevata l'obiezione "ma il problema è un altro!" (Bobbio 2002a, pp. 122-123), che spinge alla ridefinizione del problema di partenza. La disponibilità continua alla ridefinizione, e dunque all'allargamento o al ridimensionamento della questione iniziale, è senz'altro indispensabile per la costruzione di un framing condiviso, ma può, non di meno, rappresentare un fattore di disturbo e di dilatazione dei tempi del processo inaccettabile. Ad evitare questo pericolo risultano, dunque, utilissime quelle regole del gioco che definiscono le fasi ed i tempi, nonché un sapiente ruolo di regia che sappia stimolare nei partecipanti un'assunzione spontanea della *mission* dell'arena stessa. Bobbio in ogni caso fa notare che: "generalmente, i partecipanti non hanno interesse ad estendere a dismisura i loro compiti, perché sanno che la loro legittimazione, è strettamente legata al nucleo di temi, problemi, sui quali l'arena deliberativa si è costituita".

<sup>50</sup> Bobbio (2002a, pp. 105-106) afferma: "La democrazia deliberativa, si pone come contraltare alla deriva, apparentemente inarrestabile, verso il *direct-majoritarianism* (Fishkin 1991), ossia la tendenza a far coincidere le scelte di governo con la volontà della maggioranza dei cittadini, senza che essa sia stata filtrata o raffinata attraverso alcun tipo di discussione o di ragionamento pubblico".

approfondita più avanti in uno specifico paragrafo, mentre qui preme sottolineare solo che le arene deliberative agiscono *de facto* in base ad una delega istituzionale e dunque appaiono come processi non *voluntaristic*, bensì *state centered* (Fung e Wright 2003). La seconda fa riferimento alla scarsa propensione dei movimenti sociali a prender parte ai processi deliberativi in quanto, se da un lato le arene di questo tipo potrebbero rappresentare un utile strumento per far sentire la loro voce e per avere accesso reale ai processi decisionali, dall'altro, i movimenti hanno il timore di “venire ingabbiati, manipolati o cooptati e di compromettere così la propria autonomia” (Bobbio 2002b, p. 5), con il risultato di correre il rischio di perdere la loro base di consenso sociale giacché andrebbero incontro ad una deradicalizzazione certa dei loro ideali di riforma.

3. *Le arene deliberative sono altamente strutturate.* Come abbiamo visto, questo punto fa riferimento all'importanza del disegno istituzionale.
4. *Le arene deliberative non sono regolate dalla legge e non hanno poteri giuridici.* Ciò significa che le regole che normano le arene non sono di natura giuridica, ovvero universalmente riconosciute, ma sono piuttosto il risultato di una mediazione tra gli stessi partecipanti dell'arena. Infatti, anche laddove esista una produzione legislativa in proposito, questa è molto generica e lascia la massima discrezionalità all'autoregolazione. Accede così che le arene deliberative operino generalmente negli interstizi informali di un procedimento ufficiale. La loro collocazione *extra legem* rappresenta un vero e proprio tallone d'Achille: comporta un elevato rischio di instabilità nella composizione delle arene stesse e nello svolgimento del processo deliberativo, nonché di irrilevanza delle conclusioni cui si perviene in quanto non giuridicamente vincolanti. Il rischio maggiore è, cioè, quello di un mancato recepimento delle soluzioni deliberative da parte delle autorità competenti<sup>51</sup>. Bisogna però tenere conto del fatto che le conclusioni raggiunte dalle arene deliberative sono dotate di una legittimazione molto forte, sia sul lato degli input (legittimità in entrata, ovvero legittimità democratica), giacché tutti i principali punti di vista sono stati inclusi, sia sul lato degli output (legittimità in uscita, ossia legittimità data dalla *responsiveness*), nella misura in cui i risultati rappresentino soluzioni solide e condivise ai problemi posti sul tappeto. Proprio in riferimento ai rischi che comporta l'informalità, si è sviluppato un dibattito sull'opportunità di istituzionalizzare sul

---

<sup>51</sup> Si veda anche Bobbio (2002a, p. 138).

piano giuridico i processi deliberativi; ma, per adesso è prevalsa l'opzione per l'informalità in ragione del fatto che l'istituzionalizzazione comporterebbe inevitabili irrigidimenti e snaturerebbe il significato ultimo della democrazia deliberativa. Come dice Bobbio: "Le arene deliberative costituiscono infatti una reazione all'iper-giuridizzazione dei rapporti sociali. Propongono di sostituire la discussione sostanziale alle procedure fondate sull'esercizio formale dei diritti" (Bobbio 2002b, p. 6).

5. *Le arene deliberative sono assistite da mediatori o facilitatori professionali.* Di questa caratteristica abbiamo già abbondantemente discusso, mentre abbiamo lasciato sottinteso come le arene siano un ambito privilegiato di formazione e di sperimentazione di una nuova figura professionale: il mediatore-facilitatore esperto di processi inclusivi.
6. *Le arene deliberative sono inclusive.* Questa è una proprietà che fa riferimento all'aspetto democratico della democrazia deliberativa e ai metodi utilizzati per garantire la massima inclusività e rappresentatività possibile<sup>52</sup> (campionamento *random*, composizione ragionata dell'arena), pur tenendo conto che "la rappresentatività e l'inclusività di un'arena deliberativa è sempre criticabile. Ma non sono infrequenti i casi in cui la composizione dell'arena appare ragionevolmente inclusiva, date le condizioni culturali e sociali in cui essa opera"<sup>53</sup>.
7. *Le arene deliberative lavorano attraverso la deliberazione.* In questo punto potremmo far rientrare le peculiarità e la contrapposizione non solo ideale del metodo deliberativo alla votazione e alla negoziazione. È necessario, però, tenere nella debita considerazione il fatto che l'imperativo morale che guida l'intero impianto teorico della democrazia deliberativa è che la politica, e quindi la democrazia stessa, non può essere, anzi non deve essere (e qui si scivola nettamente nella Filosofia Politica) un semplice gioco a somma zero. Infatti come ha osservato Majone (1989) "le idee sono impotenti se la politica è un gioco a somma zero". E non è sufficiente che Bobbio dica che "anche in situazioni di conflitto frontale, le arene deliberative possono avere un qualche ruolo", adducendo come esempio il caso del bilancio partecipativo di Porto

---

<sup>52</sup> Bobbio (2002b) sostiene che un "buon test" per l'inclusività potrebbe essere la constatazione dell'assenza di gruppi che protestano per la loro esclusione, anche se è consapevole della non decisività di tale test in quanto "ci potrebbero essere interessi non organizzati e non organizzabili (per esempio quelli delle generazioni future)". Egli, però, continua il ragionamento sostenendo che, proprio in considerazione di questi rischi, è meglio ricorrere ad una deliberazione tra *stakeholders* (composizione ragionata dell'arena). Senonché, a mio parere, il problema rimane: se i gruppi sono non organizzati o addirittura non organizzabili, come si farà ad individuarli e ad includerli seppure in maniera simbolica?

<sup>53</sup> Qui Bobbio riprende la riflessione di Font e Blanco 2001.

Alegre, o la localizzazione di un impianto indesiderato, sarebbe ben più plausibile che esplicitasse che l'obiettivo delle arene deliberative è in fondo quello di trasformare la Politica, e non solo quelle politiche, in un gioco a somma positiva, non solo e non tanto sotto il profilo dei risultati, bensì sotto quello della partecipazione democratica che è assunta come un valore in sé. Quello che intendo dire è che l'utilizzo delle arene deliberative ha come scopo ideale quello di fornire un plus di legittimazione democratica a politiche che per loro natura tendono ad avere una base esigua di consenso sociale in quanto redistributive, e che la trasformazione da giochi a somma zero in giochi a somma positiva avviene non a livello di soluzioni concrete, bensì a livello di partecipazione: nella maggior parte dei casi non vi è alcun allargamento materiale della posta in gioco, vi è piuttosto un allargamento simbolico, ma non per questo meno rilevante, che viene effettuato tramite la partecipazione diretta ai processi decisionali.

### 2.3.2 *Gli strumenti della deliberazione pubblica*

In questo paragrafo verranno presentati i principali strumenti, ossia le principali tecniche connesse alla deliberazione pubblica, utilizzate nel corso degli anni.

- *Citizen juries* (giurie di cittadini): si tratta di una tecnica codificata, sviluppata negli anni '70 dal Jefferson Centre di Minneapolis, Minnesota, che ne detiene i diritti sul marchio, nel corso della quale un piccolo campione stratificato di cittadini (10-25 unità), selezionati *random*, sono invitati a seguire 'testimonianze' di esperti su di una particolare *issue*, quindi a trovare un accordo e fornire raccomandazioni, entro un lasso di tempo breve (generalmente un fine settimana), alla stampa e al pubblico, composto da cittadini interessati alla questione, ma che si limita ad un ruolo passivo fino al termine del dibattito. Esiste un moderatore, che però ha un mero ruolo di facilitazione di comunicazione, senza intervenire nella discussione. Le fasi sono: selezione dei 'giurati', dibattito con gli esperti, esposizione delle conclusioni provvisorie alla platea, interventi integrativi del pubblico, stesura delle raccomandazioni in forma scritta e pubblicazione della relazione finale. Si segnalano iniziative nel Regno Unito e in altri paesi del Commonwealth, e in altri paesi europei: Francia, Spagna. In Italia si sono svolte, a partire dal 2006, cinque giurie di cittadini, due - in contemporanea - a Torino e Bologna, una a Vercelli, una ad Alessandria e una ad Ivrea.

- *Planning cells*: è una tecnica di coinvolgimento attivo della cittadinanza ideata in Germania nel 1969 da Peter Dienel. 25 persone ricevono un compenso da parte del committente, che è istituzionale, e passano circa 4 giorni ricevendo informazioni da parte di esperti, definiti ‘consiglieri’. Sono inoltre assistiti da due moderatori, un uomo e una donna. Il committente riceve al termine dei lavori un *Biürgergutachten* (rapporto dei cittadini), redatto dai membri dello staff organizzativo, che consiste in verdetti non vincolanti per i *policy-maker*, che prospetta semplicemente soluzioni auspicabili, in forma di raccomandazioni. Il modello si è diffuso in Olanda, Spagna e Palestina.
- *Televoting*: è un metodo di sondaggio dell’opinione pubblica, applicato per la prima volta nei primi anni ‘70 in California e studiato dallo psicologo Vincent Campbell in quegli stessi anni. Il televoto ha lo scopo di produrre, a partire da campioni rappresentativi di cittadini, informazioni su problemi complessi di pianificazione e di *policy*. Una capillare campagna di informazione, che ha lo scopo di avvicinare i cittadini all’argomento dibattuto e alla tecnica utilizzata, precede normalmente l’avvio del televoto vero e proprio. Nelle versioni più attuali, i cittadini sono contattati telefonicamente attraverso un sistema computerizzato di digitazione casuale e possono accettare di ricevere materiale informativo sulla *issue* di interesse, composto da nozioni base sull’argomento, opinioni informate di esperti e una gamma di opzioni alternative tra le quali scegliere. Coloro che scelgono di includersi nel campione hanno a disposizione tutto il tempo che desiderano per prendere una posizione sull’argomento, ma quando il campione di cittadini rispondenti raggiunge un livello di rappresentatività sufficiente della popolazione, il processo termina e i risultati della consultazione sono distribuiti alla stampa, ai politici e alle parti interessate. Questa tecnica spesso viene inclusa in un Electronic Town Meeting.
- *Electronic town meeting*: il marchio “21st Century Town Meeting” appartiene all’organizzazione AmericaSpeaks, con sede a Washington D.C., e si riferisce ad una tecnica che prevede un incontro pubblico tra cittadini che si sono iscritti o sono stati selezionati per partecipare. La discussione si svolge in gruppi, organizzati in tavoli di 10-12 persone, a ciascuno dei quali siedono anche un facilitatore ed un assistente, che ha il compito di trasmettere ad un elaboratore centrale e allo *staff* degli organizzatori i commenti e i tratti salienti del dibattito che ha luogo al tavolo. I partecipanti ricevono informazioni non di parte rispetto alla *issue* da trattare (in forma di *brochure* informative e di interventi di esperti) e possono esprimere, attraverso un telecomando, la loro preferenza rispetto a domande e opzioni di risposta che sono proiettate su di un

grande schermo. Al termine dell'incontro i risultati di voto ed i commenti, aggregati in un *report* sotto forma di raccomandazioni, sono distribuiti ai partecipanti, ai *decision makers* e alla stampa. L'organizzazione che detiene il marchio di questa tecnica ha organizzato più di 40 town meeting negli Stati Uniti. In Italia si segnalano i casi di Torino ("Young Words Happening", organizzato dall'amministrazione comunale su temi di vario genere in occasione della tregua olimpica) e di Massa Carrara ("Le vie della partecipazione, verso una legge regionale per la partecipazione dei cittadini", organizzato dalla Regione Toscana per permettere ai cittadini di partecipare alla costruzione della prima legge regionale sulla partecipazione).

- *Deliberative polling* (sondaggio deliberativo)<sup>54</sup>: si tratta di un metodo proposto da James Fishkin (detentore dei diritti sul marchio), il quale ritiene il 'televoting' non deliberativo e i town meeting non rappresentativi della collettività. Nell'arco di 2-3 giorni un campione di 300-350 cittadini discute di un problema. Dopo aver compilato un questionario, i partecipanti vengono invitati a consultare la documentazione che viene messa a loro disposizione e hanno la possibilità di porre domande ad esperti e politici con punti di vista diversi sul problema. Hanno quindi luogo delle sessioni di discussione plenaria e a piccoli gruppi (organizzate in tavoli), e al termine di queste i cittadini sono invitati a compilare un nuovo questionario che permette di valutarne l'eventuale grado di variazione delle opinioni sul problema, e quindi - teoricamente - di dare una misura dell'effettivo cambiamento delle preferenze. È prevista la presenza di un mediatore, che ha la responsabilità di rendere la discussione produttiva. Si segnalano, a livello internazionale, 4 esperienze in Inghilterra (sulla criminalità, sull'ingresso dell'Inghilterra nell'UE, sul ruolo della monarchia e sulle elezioni politiche del 1997), 2 casi negli Stati Uniti (su tassazione, istruzione e *welfare*, e sulla cooperazione economica regionale), il famoso esempio australiano (riforma della costituzione in senso repubblicano), un caso danese (ingresso nella moneta unica europea); in Italia un caso nella Regione Lazio (sul tema della salute) e, a Torino (sull'Alta Velocità e sul voto agli immigrati), e ne è previsto un terzo (sul *ticket* sanitario), da ripetere sempre a Torino.

---

<sup>54</sup> L'ideatore del metodo afferma che il *deliberative polling* combina un'azione di 'specchio' e di 'filtro'. L'idea di specchio richiama l'idea di rappresentatività sociologica del campione, la metafora del filtro fa riferimento al fatto che i cittadini rispondono ad un questionario sulla materia di discussione prima e dopo l'esperienza deliberativa (Fishkin 2000).

- *Consensus conference*: nasce negli Stati Uniti come incontro interdisciplinare tra esperti su tematiche altamente tecniche, ma trova applicazione soprattutto in Danimarca, dove è organizzata, a partire dalla fine degli anni '80, dal Danish Board of Technology con l'inclusione di cittadini comuni. L'obiettivo è avvicinare cittadini senza interessi specifici in gioco (*lay level*), politici ed esperti e di farli dialogare, grazie alle competenze messe a disposizione da parte di questi ultimi, su questioni controverse collegate alla tecnologia e alle implicazioni dello sviluppo tecnologico. Gli esperti sono nominati dai dei cittadini stessi o scelti tra una rosa di nominativi proposti dal DBT. Nel corso di due fine-settimana preparatori, i cittadini (15, selezionati da un campione casuale di circa 2.000 individui in base all'*open-mindedness* e all'interesse verso l'argomento da dibattere) vengono informati e discutono l'*issue* in preparazione ai 4 giorni di conferenza vera e propria. È prevista la presenza di un facilitatore con competenze sull'argomento. Un documento conclusivo viene redatto da parte dei cittadini comuni - che, almeno teoricamente, non sono portatori di alcun interesse particolare, e messo a disposizione dei politici e di chiunque sia interessato alla questione discussa. Si segnalano iniziative in altri paesi europei (Olanda, Inghilterra, Francia, ecc.) e non europei (Canada, Australia, Giappone, Corea e Israele) su argomenti quali l'uso di carte di identità elettroniche, telelavoro, OGM, rifiuti radioattivi.
- *Open Space Technology*: si tratta di una tecnica mutuata dalle teorie del *management*, concepita negli Stati Uniti da Harrison Owen alla fine degli anni '80. Secondo l'ideatore un gruppo di persone (da 5 a 2.000), incontrandosi in uno spazio aperto, e in spazi comuni più ristretti, per 1-2 giorni, può affrontare la discussione di argomenti complessi e controversi pervenendo a soluzioni innovative e condivise in tempi brevi. In questo tipo di evento non esiste alcuna figura di mediatore-conduttore del processo, ma solo facilitatori di comunicazione. Il processo è volutamente poco strutturato - il che dovrebbe favorire l'auto-organizzazione dei gruppi di discussione -, e nuovi argomenti possono essere proposti in qualsiasi momento. Esistono solo quattro regole di base volte a creare un clima informale, disteso e produttivo: “chiunque venga è la persona giusta”, “qualsiasi cosa accada è l'unica che poteva accadere”, “in qualsiasi momento si cominci, è quello giusto”, “quando è finita, è finita”, ed una sola legge, quella “dei piedi”, che prescrive, letteralmente, di andare dove sta accadendo qualcosa di interessante o dove si può dare un contributo, e - viceversa - di andarsene se non si ha nessun contributo da dare o non si sta assistendo a una discussione interessante.

L'organizzazione delle discussioni viene in parte agevolata da momenti nei quali ciascun partecipante ha la possibilità di segnalare le proprie proposte su uno spazio apposito, esposto al centro dell'open space. Al termine delle sessioni viene prodotto e distribuito ai partecipanti un *report* istantaneo contenente i riassunti delle discussioni che hanno avuto luogo, e - secondo le raccomandazioni di Owen - i partecipanti si salutano con una festa. Si registrano migliaia di applicazioni del metodo in tutto il mondo, sia in ambito istituzionale che aziendale.

Ma guardiamo alle caratteristiche che accomunano queste metodologie. Innanzitutto è necessario precisare che si tratta di tecniche di tipo sperimentale. Nella maggioranza dei casi, infatti, si tratta di veri e propri *esperimenti* di democrazia deliberativa, volti a dimostrare come la deliberazione incida sul mutamento delle preferenze individuali (si pensi ad esempio ai questionari somministrati *ex ante* ed *ex post* nei *deliberative polling*), e porti alla formulazione di soluzioni condivise.

Lo *status* di esperimenti ci induce a considerare che queste applicazioni non si possano affatto ritenere politiche pubbliche in senso proprio, e - invero - neppure il cardine di corsi di *policies* inclusivi. Infatti, nonostante la loro realizzazione iterata in una pluralità di occasioni e di contesti, la loro dimensione istituzionale appare ancora insufficiente, e il loro nesso con le amministrazioni committenti ancora poco organico.

Queste tecniche, dunque, hanno al più una funzione ancillare rispetto a percorsi più istituzionalizzati di politiche genericamente orientate a favorire la partecipazione. Una loro intrinseca debolezza è rappresentata dal fatto che esse giungono ad esprimere soluzioni condivise solo sotto forma di raccomandazioni, in nessun modo vincolanti per i *policy makers*.

Il dubbio è che esse si traducano in eventi dalla forte valenza comunicativa e simbolica, funzionali ad esprimere una volontà partecipativa delle amministrazioni e, in ultima analisi, a creare consenso. Il requisito fondamentale perché ciò avvenga è che tali eventi abbiano il massimo della visibilità possibile, e cioè che siano ampiamente pubblicizzati e godano di un'estensiva copertura mediatica.

Da ultimo, vale la pena rimarcare che queste tecniche si impennano tutte, ad eccezione dell'*Open Space Technology* - che è più propriamente volto alla ricerca o all'emersione di soluzioni innovative a conclusione di un percorso partecipativo già svolto -, sull'opportunità di fornire informazioni ai cittadini, affinché questi possano esprimere opinioni consapevoli e 'competenti'.

La maggioranza di queste tecniche, dunque, si impernia sul concetto di ‘ignoranza razionale’ dell’elettore e, più in generale, del cittadino (Downs 1957).

### 2.3.3 *La strutturazione come presupposto per policies migliori*

Sulla medesima linea di Bobbio, anche Ravazzi, in uno studio condotto su tre casi di bilancio partecipativo in Italia, afferma che “la strutturazione del processo dialogico, se da una lato pone vincoli al potere decisionale dei cittadini, dall’altro favorisce la produzione di politiche pubbliche più incisive” (Ravazzi 2006, pp. 3-4).

Particolarmente interessante è la definizione di strutturazione che emerge dall’analisi della studiosa, che utilizza dapprima una classificazione dei processi deliberativi in ‘liberi’ e ‘guidati’, a seconda che siano processi vincolati o meno a quelle che lei, in modo un po’ tautologico, chiama “regole e procedure volte a creare le condizioni ottimali per la formulazione di una scelta collettiva” (*ibid.* p. 3). Andando avanti però, con l’aiuto di alcuni esempi (i bilanci partecipativi sarebbero un esempio perfetto di processi liberi, mentre le giurie dei cittadini incarnerebbero il modello di processo guidato), chiarisce quali sono gli elementi in base ai quali un processo si definisce strutturato: la partecipazione chiusa, la definizione a priori del contesto tematico, la presenza di un facilitatore. Strutturato, dunque, si definisce in primo luogo quel processo in cui l’inclusione dei partecipanti è prestabilita e normata da precise regole, cosicché non si può parlare di autoinclusione o di partecipazione spontanea, ma bensì, se si vuole, di ‘selezione’, ‘partecipazione indotta’ o ‘inclusione agevolata/sollecitata’<sup>55</sup>.

Proprio considerando la definizione del contesto tematico e il facilitatore si comprende in che senso coloro che popoleranno un’arena della discussione pubblica strutturata “avranno minore libertà d’azione e di scelta” (*ibid.* p. 3). La definizione del contesto tematico, infatti, ad altro non corrisponde se non al vincolo per i partecipanti a ‘deliberare’ in base ad una definizione del problema già data e imm modificabile e a considerare solamente una serie di alternative di scelta predefinite. Ad operare di diritto questa definizione tematica (ma ancor meglio sarebbe dire cognitiva), ovvero l’operazione continua di filtraggio e strutturazione delle informazioni

---

<sup>55</sup> Tutte queste espressioni, da me liberamente riportate, vanno sì più o meno nella stessa direzione nella definizione del fenomeno, ma non sono affatto sinonimi. Per verificarlo si pensi a come cambiano i significati scambiando nelle varie espressioni il sostantivo inclusione e quello di partecipazione (forse per la natura molto meno neutra del secondo termine rispetto al primo). E, ancora, quanto sia diverso parlare di ‘partecipazione agevolata’ o ‘inclusione sollecitata’.

stesse<sup>56</sup>, dovrebbero essere dei non ben definiti “organi indipendenti e imparziali” nei quali, lasciata da parte la questione dell’affidamento o meno della regia alla pubblica amministrazione, si ritrovano senz’altro i ‘professionisti’ dei processi dialogici che, a loro volta, come suggerisce il loro utilizzo di “tecniche per l’interazione costruttiva”, sono legati al terzo e ultimo elemento in base alla cui assenza o presenza si definisce un processo come strutturato: il facilitatore. Infatti, la regolazione del dibattito, in particolare, “gli strumenti per stimolare e regolare un dibattito da parte del facilitatore, possono avere un effetto manipolatorio variabile”, come ammette con realismo la Ravazzi<sup>57</sup>, ed è proprio questa la principale e più preoccupante limitazione della libertà dei partecipanti.

Andando al nocciolo della discussione sul *deliberative setting*, Ravazzi sostiene dunque che un elevato livello di strutturazione è auspicabile per un processo deliberativo, in quanto facilita “l’emissione di politiche pubbliche di una certa rilevanza” su “problemi pubblici e aspetti generali” (*ibid.* p. 4), ossia su questioni rilevanti per l’intera comunità, evitando quella che io chiamerei ‘la sindrome del colore della panchina’. Tale espressione, infatti, indica quella situazione in cui l’inclusione di partecipanti extra-istituzionali ha come unico effetto quello di produrre una decisione pubblica marginale e dunque di poca sostanza, dinamica questa che alimenta il dubbio che i processi deliberativi abbiano poi di fatto una valenza meramente simbolica o che, al più, costituiscano esercizi minuti di ‘nuova’ democrazia, funzionali (strumentali?) all’obiettivo di cercare di colmare il *gap* tra cittadini e istituzioni a livello locale.

Se l’argomentazione di Ravazzi ha il merito di evidenziare il *trade off* tra democraticità, intesa come “libertà di azione e di scelta” dei cittadini, e strutturazione dei processi deliberativi, intesa come condizione per produrre politiche più pregnanti, efficaci, stabili ed efficienti, è pur vero che la studiosa non dice nulla sui concreti aggiustamenti possibili e sulle combinazioni auspicabili: volendo utilizzare termini più formalizzati, non abbiamo alcuna informazione sulla pendenza della curva, né siamo in grado di stabilire il saggio marginale di sostituzione tra democraticità e strutturazione. Dunque, al di là della manifesta propensione per la strutturazione, non disponiamo di indicazioni specifiche relative alla desiderabilità delle singole combinazioni e delle loro implicazioni.

---

<sup>56</sup> La Ravazzi, infatti, non nasconde che tutto ciò implica “selezione e diffusione dell’informazione” (*ibid.*, p. 3).

<sup>57</sup> Se il senso generale è che il facilitatore di per sé ha un effetto manipolatorio variabile, è pur vero che l’utilizzo del modale e la concordanza con i più impersonali “strumenti” invece che con “la regolazione” o col “facilitatore” stesso attenuano di molto l’affermazione, almeno a livello formale.

Particolarmente sorprendente è l'affermazione secondo cui “poco soddisfacenti sono le risposte che giungono dalla psicologia sperimentale” relativamente agli “effetti cognitivi individuali dei processi decisionali fondati sul dibattito pubblico” (*ibid.* p. 2). A mio parere, infatti, proprio gli studi di psicologia sperimentale, sebbene con risultati necessariamente non univoci, potrebbero aiutare gli studiosi di democrazia deliberativa ad affrontare in modo esauriente i problemi relativi alla strutturazione delle arene e in particolare a elaborare una serie di indicazioni prescrittive di tipo ‘condizionato’ riguardo ai tre principali elementi della strutturazione: i partecipanti, la definizione del contesto tematico e la gestione del facilitatore. In definitiva, secondo Ravazzi, la deliberazione migliore, cioè quella che include non solo la trasformazione ma anche, più realisticamente, la formazione di preferenze (ché sarebbe ingenuo pensare che ogni partecipante abbia delle preferenze a priori chiare, definite e coerenti sull’argomento), è quella che avviene in un contesto altamente ‘strutturato’. Infatti, nelle sue parole, “nei processi inclusivi non strutturati, gli individui tendono ad esprimere quasi esclusivamente preferenze relative a bisogni personali e immediati, limitando così la discussione ad alternative di intervento che hanno un orizzonte di *policy* ristretto”, dando inevitabilmente origine a “politiche poco innovative e di interesse marginale per la collettività”, che è proprio ciò che accade nei bilanci partecipativi analizzati dalla studiosa. Ma vediamo gli assunti ontologici/normativi che stanno dietro alla concezione ‘che la migliore deliberazione è quella strutturata’ e per farlo avvaliamoci proprio dei criteri/indicatori utilizzati dalla Ravazzi nel suo studio qualitativo degli asserti dei partecipanti di una giuria di cittadini sul tema della “regolamentazione della mobilità urbana per ridurre il livello di inquinanti nell’aria entro i limiti imposti dalla normativa europea”, esperimento fatto a Torino nel marzo del 2006.

Tale esperimento di democrazia deliberativa si presenta come altamente strutturato perché la partecipazione è assolutamente chiusa, per la pre-definizione stringente del contesto tematico e per la presenza massiccia di un facilitatore.

I partecipanti (21 residenti dell’area metropolitana torinese) sono stati selezionati a partire da un campionamento *random* e stratificato della popolazione sulla base di caratteristiche socio-demografiche classiche quali sesso, età, titolo di studio e luogo di residenza<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> La stratificazione del campione, dato il basso numero di partecipanti, era ineludibile: un numero così esiguo, infatti, non rende possibile definire, in termini assoluti, un campione rappresentativo della popolazione.

La pre-definizione del contesto tematico è data da due elementi: l'estrapolazione e l'etichettatura a priori del tema da dibattere e l'articolazione della discussione del tema stesso attraverso 6 scenari tecnici di *policy* pre-definiti.

Per finire, l'elevata strutturazione del processo è assicurata non solo dalla presenza di una facilitatrice professionista, ma in generale da una ripartizione del processo in fasi e in tempi ben scanditi che hanno dato al processo un ritmo molto serrato. La pianificazione del processo non è stata solo pianificazione temporale, ma anche metodologica: una griglia di domande vincolava tanto il contenuto degli interventi dei relatori (esperti) che dovevano presentare gli scenari e prendere posizione rispetto ad essi, quanto gli interventi dei partecipanti.

Per valutare il processo, la studiosa preferisce, al metodo più tradizionale dei sondaggi (questionari) pre e post deliberazione che, a suo avviso, non forniscono informazioni sulla qualità della deliberazione in termini di mutamento delle preferenze, un'analisi qualitativa degli asserti pronunciati dai giurati classificandoli sulla base alle seguenti caratteristiche:

1. l'esternazione di preferenze chiare sulle possibili misure da adottare per ridurre l'inquinamento (preferenze chiare su uno o più scenari o su misure diverse, ma coerenti con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento);
2. il riferimento a bisogni, esigenze, problemi di natura esclusivamente personale per argomentare e giustificare un'opinione;
3. l'utilizzo di argomenti universali (anche in modo strumentale, nell'ottica elsteriana dell'ipocrisia con funzione civilizzatrice) per difendere una posizione personale;
4. la stabilità o variazione delle preferenze nel corso del processo dialogico<sup>59</sup>.

Quali ipotesi si celano dietro questa classificazione? Che una deliberazione è tanto migliore quanto più si assiste alla trasformazione di preferenze (punto 4), a patto che si tratti di preferenze chiare e coerenti che esistono già o che si sono debitamente (consapevolmente) formate/rafforzate attraverso la presentazione di informazioni qualificate da parte di esperti e il dibattito con gli altri partecipanti e, per concludere, a patto che tali preferenze vengano argomentate in base ad argomenti universali, cioè facendo riferimento al bene comune, ossia al bene per la collettività (punti 2 e 3).

Come è facile capire, siamo in presenza di una concezione assolutamente *hard* e ortodossa di deliberazione, che in quanto tale, soffre di tutte le aporie che ben conosciamo. Ad esempio, il fatto che, come rileva Ravazzi, lungo le varie fasi del processo si è riscontrato un "andamento decrescente degli asserti individualistici" e quindi "una tendenza netta all'universalismo come

---

<sup>59</sup> Elenco riportato integralmente da *ibid.* p. 13.

criterio argomentativo” (*ibid.*, pp. 17 e 18), più che sollevare la questione elsteriana dell’ipocrisia della deliberazione<sup>60</sup> e dunque sulla genuinità o meno delle preferenze ‘manifeste’ (pubblicamente dichiarate), ripresenta con forza il paradosso deliberativo della ‘scarnificazione dei deliberanti’: in cosa la democrazia deliberativa è migliore di quella rappresentativa se, nello stesso modo o ancor più di quest’ultima, crea uno spazio pubblico artificiale, che è comunque selettivo e non rappresentativo, che impone ai cittadini di spogliarsi del proprio individuale, specifico e quotidiano (che secondo tanta teoria è proprio la ricchezza, il *know how*, del cittadino comune) per convergere necessariamente su una soluzione collettiva? Se non hanno spazio gli argomenti individuali, che spazio possono avere ‘le credenze’, ‘le emozioni’ e ‘i sentimenti’ tanto celebrati dalla teoria della razionalità allargata? Se, come dice Ravazzi, le ragioni di un compromesso non contano, ché tanto possono essere “diverse, relazionali, psicologiche, tutte egualmente possibili”, cosicché in definitiva “possiamo sorvolare sulle ipotesi interpretative, che poco aggiungono al dato concreto” (*ibid.*, p. 25) che è la constatazione di una “larga convergenza”, come può la deliberazione pubblica essere una soluzione al problema della legittimità delle decisioni collettive?

Certo, mancano più anelli in questo ragionamento: perché dovremmo essere sicuri che sul *trade-off* strutturazione/democraticità dovremmo preferire una combinazione che premia la prima dimensione a tutto discapito della seconda e dunque optare per un processo, che data l’imposta pre-definizione di scenari di *policy*, finisce per assomigliare ad un processo che costruisce la convergenza su un indice di gradimento delle soluzioni tecniche?

Ultima domanda: cosa c’è di veramente innovativo nelle raccomandazioni finali, esito del processo deliberativo? Forse conviene ammettere che l’innovazione più che di contenuto è innovazione di metodo: ancora una volta il *plusvalore* è dato dalla partecipazione di per sé.

Questo punto è assai rilevante: le raccomandazioni finali della giuria di cittadini di Torino si distaccano assai poco dai sei scenari pre-definiti e presentati ai partecipanti. L’aspetto forse più innovativo del ‘verdetto’ della giuria, infatti, è costituito dall’aggregazione di due scenari che però, di per se stessi, non costituiscono affatto ipotesi di *policy* mutuamente escludibili, perché contrastanti, bensì compatibili. Se l’aspetto curioso è costituito dal fatto che l’aggregazione, come metodo di formulazione di una scelta collettiva, in un processo

---

<sup>60</sup> Dice Ravazzi: “la prevalenza di argomentazioni generali e impersonali [...] non prova che i giurati avessero abbandonato la prospettiva individualistica, ma che di fronte all’uditorio si sentissero in dovere di avvalorare la propria opinione con elementi più elevati rispetto alla pura affermazione delle proprie esigenze su quelle degli altri” (*ibid.* p. 21).

deliberativo come questo esce dalla porta per rientrare dalla finestra, l'aspetto decisamente più significativo è che l'ipotesi della strutturazione del processo quale elemento in grado di indurre l'adozione di *policy* più innovative non viene corroborata in senso stretto. Il contenuto innovativo dell'esito finale del processo, infatti, non discende dalla modalità di interazione deliberativa tra i partecipanti, ma in maniera quasi esclusiva dalla pre-definizione del contesto tematico operata dai famosi "organi indipendenti ed imparziali". Lo stesso ragionamento vale anche per l'ipotesi che la strutturazione porta a politiche più pregnanti, efficaci ed efficienti. È infatti la scelta a priori del tema da dibattere a godere di fatto della caratteristica di 'pregnanza' rispetto alle esigenze della collettività, e sono gli scenari di mobilità preconfezionati dagli organizzatori del processo a contraddistinguersi per capacità risolutiva coerente rispetto al problema. Se infatti il tema è stato scelto attraverso la modalità della rassegna stampa di un quotidiano in base alle dimensioni della "rilevanza" per la collettività, di "un certo grado di controversia", della "dimensione locale" - in modo che la questione per i partecipanti fosse "tangibile" -, dei "confini chiari" del problema, le ipotesi di intervento sono state a loro volta scelte e formulate in modo da essere "realistiche", "radicali, cioè rilevanti in termini di costi e benefici individuali e collettivi e volte ad indurre mutamenti significativi delle abitudini di mobilità dei cittadini" ed "economicamente sostenibili" (*ibid.* p. 7).

Insomma quel che è possibile affermare guardando a questa esperienza, raffrontata a quella dei bilanci partecipativi come processi non strutturati, è che *nei processi strutturati un certo grado di pregnanza, coerenza, efficacia e efficienza è assicurata per costruzione a priori e non per partecipazione* ed è probabilmente questo l'unico motivo per cui questi processi, a differenza degli altri, non incorrono nella 'sindrome del colore della panchina'.

Immaginiamo infatti che un'amministrazione comunale dia luogo ad un bilancio partecipativo in cui i cittadini non sono liberi di proporre quel che vogliono per la destinazione di una certa quota di bilancio, ma siano vincolati a discutere dapprima con un facilitatore su sei ipotesi di destinazione dei fondi tutte rilevanti per la comunità ed incisive. A questo punto, anche il bilancio partecipativo, grazie alla strutturazione a priori del processo, avrebbe esiti assai simili a quelli della giuria di cittadini: visto che le regole del gioco prescrivono pregnanza, incisività, efficacia ed efficienza e il facilitatore lavorerà in continuazione affinché le regole vengano rispettate, niente affatto casualmente, ma piuttosto tautologicamente, l'esito del bilancio partecipativo godrà, almeno in una certa misura, di queste caratteristiche.

Se però si guarda ai processi in questo modo, la questione della stabilità delle misure che sembrava in primo momento chiara, diventa invece anch'essa assai contorta. In che senso

l'esito di un bilancio partecipativo non strutturato è tendenzialmente più instabile di quello di un processo strutturato? Immaginiamo che i partecipanti di un bilancio partecipativo assolutamente libero decidano di destinare la famosa quota di bilancio a far pitturare tutte le panchine del comune di color fucsia e i cestini dei rifiuti a righe verdi e gialle, ebbene indubbiamente siamo di fronte ad una politica marginale e non incisiva, poiché probabilmente ben altre sono le priorità per tutti gli abitanti di quel comune e i fondi potevano essere utilizzati per interventi più nobili. Ma possiamo dire che quella *policy* è instabile? In linea generale non lo possiamo dire. Se infatti la stabilità della *policy* è definita in base alla probabilità che un intervento venga implementato dalle autorità competenti, la tinteggiatura delle panchine e dei cestini ha la stessa probabilità (se non maggiore, data la diversa natura dello strumento bilancio partecipativo) di essere effettuata delle raccomandazioni della giuria di Torino. Nell'ipotesi che la stabilità della misura sia data dall'effettiva possibilità di implementazione della stessa, bisogna riconoscere che la stabilità di una soluzione di *policy* in un processo strutturato, come quello di una giuria di cittadini, dipende per lo più dalla capacità di raccordo e di intesa tra gli organizzatori che hanno costruito gli scenari e le autorità che in definitiva devono implementare la misura, ossia dalla capacità degli organizzatori di selezionare alternative che non siano sgradite a pubblica amministrazione e politici.

Naturalmente, è corretto dire che la stabilità, intesa in modo estensivo e dunque come variabile non indipendente dalla pregnanza e dall'incisività di una politica, è maggiore laddove esiste un consenso consapevole sull'ipotesi di intervento proposta, condizioni queste che sono più probabili in processi deliberativi strutturati. Infatti, l'esistenza (reale o ostentata) di un consenso consapevole su una misura, a patto che venga rispettato quanto detto sopra circa la non opposizione delle autorità, aumenta la probabilità di sopravvivenza della *policy* in un arco temporale più ampio. In questo senso, relativamente alla (*not only, but also temporal*) *consistency* di una politica, dunque, la strutturazione, rispetto alla non strutturazione, presenta vantaggi innegabili.

Per chiudere il nostro ragionamento e tornare al *trade-off* strutturazione- democraticità, ancora un'ultima provocazione: la proposta di tinteggiare le panchine di fucsia è davvero una proposta non innovativa? Dipende. Se si guarda anche alla pregnanza della proposta, di certo si risponderà che non lo è sicuramente; ma se si considera l'innovazione come indipendente dalla pregnanza, rispondere diventa molto più difficile. Infatti, sotto uno specifico punto di vista, è massimamente innovativa, solo sotto uno specifico punto di vista: in quanto è il risultato di una proposta libera e originale dei partecipanti.

Ovviamente, l'esempio è solo provocatorio, ma mette in luce un aspetto fondamentale: la strutturazione nei processi deliberativi per costruzione favorisce l'adozione di politiche pregnanti, incisive, efficaci e innovative, ma probabilmente inibisce quell'innovazione e quella creatività ascrivibile al contributo originale dei partecipanti. È innegabile infatti che la pre-definizione stringente del contesto tematico e l'invito pressante e continuo del facilitatore a 'stare sul punto' possano indurre i partecipanti ad adottare un atteggiamento conformista e a dibattere solo le misure alternative presentate dagli esperti e dagli organizzatori. L'innovazione da costruzione e l'innovazione da partecipazione sono cose differenti e non vanno di pari passo.

#### 2.3.4 *Una riflessione sul capitale sociale preesistente e sulla capacità di social capital building delle tecniche inclusive*

In questo paragrafo si intende rintracciare gli elementi che possono ricadere sotto l'etichetta di 'capitale sociale' nei concreti processi deliberativi e partecipativi. Tale analisi può offrire un contributo per esplorare un concetto che, nonostante la sua natura alquanto sfuggente, è stato messo di frequente in relazione con le prassi inclusive.

Quando si menziona il capitale sociale si fa riferimento a una serie di elementi tutti positivi. In primo luogo, come abbiamo visto, il capitale sociale viene spesso associato alla *civiness*, alla cultura civica, dunque alla capacità degli individui che fanno parte di una comunità sociale e politica di essere cittadini 'partecipi' della vita della propria comunità (Putnam 1993). In secondo luogo, il concetto di capitale sociale, soprattutto nella sua versione relazionale (Donati 2003, 2007), assurge spesso a sinonimo - per l'appunto - di relazioni e di reti. Questo elemento è considerato centrale per la misurazione del capitale sociale: il tasso di associazionismo - come già detto - infatti, per quanto rozzo, costituisce al momento l'indicatore più affidabile e 'neutro' di capitale sociale e ad esso, in quanto tale, è stato dedicato uno specifico paragrafo. Da ultimo, il capitale sociale richiama con forza l'idea di fiducia, ossia di quell'elemento che rende capaci i soggetti di sostenere accordi 'alla cieca', cioè risultanti da mosse simultanee o anche sequenziali, ma differite nel tempo. Il capitale sociale, in sintesi, dovrebbe costituire una carta vincente non solo nell'affrontare i problemi di consistenza temporale, ma più in generale tutti i problemi di cooperazione: il capitale sociale rappresenterebbe, dunque, una chiave di volta nella realizzazione di azioni collettive.

Ora, un contesto 'plurale', come quello deliberativo o, in generale, esteso ad attori extra-istituzionali, - anche lasciando da parte la questione della *civiness*, che altro non è che una declinazione particolare dell'attitudine a cooperare - pone tutti i problemi e le sfide con i quali

si scontra l'azione collettiva. Un processo inclusivo, infatti, sia che sia costituito per elaborare una legge, un documento strategico per la destinazione di fondi strutturali europei o per la progettazione partecipata di una piazza, è certamente un processo in cui la fiducia reciproca e la disponibilità a cooperare di tutti gli attori coinvolti sono indispensabili per la creazione di un bene comune (o di un bene pubblico) che è rappresentato, in prima istanza, dalla stessa co-decisione.

Nell'esplorare la relazione tra capitale sociale e processi inclusivi, è necessario effettuare una distinzione importante: una cosa è il capitale sociale preesistente, ossia il capitale sociale di partenza, che è una dotazione naturale del processo deliberativo o partecipativo al momento del suo avvio, tutt'altra cosa è il capitale sociale costruito o costruibile, quel capitale sociale, cioè, la cui produzione è direttamente imputabile al processo stesso.

Come abbiamo visto, la riflessione sul capitale sociale e i processi inclusivi ha portato alla formulazione di due postulati, alquanto discussi, che danno vita a un ragionamento circolare: 1) lo *stock* di risorse di socialità disponibili in un determinato contesto condiziona l'esito dei processi collettivi; 2) la stessa realizzazione di processi inclusivi è fattore produttivo per l'accumulazione di capitale sociale.

Ebbene, nel paragrafo 2.2.2 abbiamo già affrontato la questione dibattutissima se una base cospicua di capitale sociale sia un requisito indispensabile o meno per il successo di un processo collettivo; qui cercheremo di appuntare la nostra attenzione soprattutto sul secondo postulato.

Secondo molti studiosi e *practitioners*, infatti, tali processi, proprio grazie alla pluralità delle competenze e dei punti di vista coinvolti, non solo consentono di pervenire a decisioni più innovative, stabili e condivise, ma possiedono un valore in sé, in quanto contribuiscono a formare 'cittadini migliori', accrescendo le loro qualità civiche, morali ed intellettuali. Le arene plurali, in questo senso, sarebbero valide palestre di ascolto, dialogo, confronto, tolleranza e fiducia reciproca, e concorrerebbero anche alla destrutturazione di posizioni preconcepite.

Che cosa di quanto detto finora trova riscontro nelle concrete esperienze inclusive e che cosa queste esperienze ci dicono in più rispetto a questa scarna ricostruzione teorica?

Dall'analisi di alcuni processi inclusivi<sup>61</sup> sembrerebbe emergere che i tavoli e i laboratori con i cittadini possono essere effettivamente momenti importanti per la destrutturazione dei

---

<sup>61</sup> Si veda, ad esempio, Bobbio (2007).

pregiudizi e per la creazione di un ‘linguaggio comune’ che è premessa indispensabile per l’analisi e la definizione condivisa del problema di partenza (Cataldi 2007a, 2007b).

Gli studi di caso, inoltre, offrono l’occasione per riflettere sul capitale sociale pregresso: uno sguardo complessivo, infatti, mostra come alcune esperienze si siano svolte in contesti ad elevato capitale sociale, mentre altre in contesti maggiormente problematici<sup>62</sup>.

In generale, le prassi concrete mostrano che le condizioni di partenza di un contesto d’azione contano moltissimo e che gli elementi che vanno a costituire il capitale sociale sono estremamente variegati: si tratta di elementi individuali, come il titolo di studio, la professione e la natura di cittadino ‘attivo’ o meno dei partecipanti, ma anche di elementi più strutturali, come la situazione socio-economica complessiva, la presenza o assenza di gruppi e associazioni con o senza capacità autonoma di coordinamento e d’azione, ecc. Conta anche la dimensione dell’ambito e del contesto, perché un contesto più circoscritto potrebbe costituire un terreno d’azione più fertile.

Ma che cosa significa che le condizioni di partenza contano? Niente di più e niente di meno che gli organizzatori di un processo inclusivo debbono necessariamente fare i conti con queste condizioni, anche prima dell’avvio del processo stesso: esse, infatti, costituiscono le basi di lavoro e le risorse di partenza del processo. Per questa ragione vanno attentamente valutate, anche in connessione con l’obiettivo che si intende raggiungere. In questa prospettiva, è perfettamente comprensibile il motivo per cui spesso, per la sperimentazione di una nuova metodologia, si sceglie un contesto d’azione più *soft* e favorevole, piuttosto che maggiormente ostico e *hard* (Bassoli 2007a, Pomatto 2007).

Per quanto riguarda, invece, il capitale sociale costruito o costruibile, la lettura delle esperienze reali solleva una questione cruciale: la creazione di questo tipo di capitale sociale è strettamente correlata al tipo di tecniche e strumenti partecipativi utilizzati. È chiaro, ad esempio, che la produzione di capitale sociale imputabile a una giuria di cittadini estratti a sorte è infinitamente più bassa (se non nulla) rispetto ad un percorso di progettazione partecipata inserito all’interno di una politica di riqualificazione urbana che si avvale di *focus group*, tecniche di *outreach*, laboratori, tavoli tematici, passeggiate di quartiere<sup>63</sup>, animazione territoriale, feste, ecc.

Questo è un punto teorico e pratico importantissimo: il capitale sociale cresce moltiplicando le occasioni e i luoghi di relazione *face to face*, perché è in questi contesti che vengono create e

---

<sup>62</sup> Questo aspetto sarà oggetto di rilevazione specifica nella seconda parte di questa tesi.

<sup>63</sup> Per un’approfondimento sulle tecniche di *outreach* e le passeggiate di quartiere si veda il glossario in Sclavi *et al.* 2002.

valorizzate le capacità relazionali degli individui. Le politiche di riqualificazione urbana rappresentano, sotto questo specifico aspetto, un ambito senza dubbio privilegiato.

C'è però una considerazione da cui non si può prescindere e che pone un problema di comparabilità delle esperienze rispetto alla creazione di capitale sociale: non tutti i processi e non tutte le tecniche hanno come obiettivo esplicito la creazione e la valorizzazione di risorse di socialità.

Sotto questo profilo, ad esempio, una giuria di cittadini e un'esperienza di animazione territoriale in un quartiere non sono paragonabili, perché la prima usualmente rappresenta un esperimento amministrativo e accademico, mentre intento primario della seconda è la riqualificazione sociale, e non solo fisica, del quartiere.

La creazione di capitale sociale, ad ogni modo, anche laddove non è individuabile come uno degli obiettivi espliciti del processo, costituisce senz'altro un aspetto importante delle prassi inclusive: infatti, è assai difficile affermare che la scelta di metodologie inclusive sia del tutto sconnessa dalla volontà di rinsaldare il legame di fiducia, sostegno e consenso tra i cittadini e le istituzioni, che a sua volta costituisce un nodo imprescindibile del capitale sociale stesso.

Se si adotta questa prospettiva, anche una giuria di cittadini estratti a sorte o un'esperienza di democrazia telematica possono farsi strumenti di creazione di capitale sociale, a patto che vengano ripetuti nel tempo e non rappresentino un evento *one shot* e isolato.

Quanto detto, invero, vale per tutti i processi deliberativi e partecipativi: se si vuole che abbiano un impatto effettivo e produttivo sulla cultura civica, sulle risorse di socialità del contesto territoriale e sul rapporto di fiducia dei cittadini con le istituzioni, è necessario che siano inseriti in un più ampio percorso di partecipazione e siano corredati da occasioni di aggregazione e interazione.

Ma procediamo con ordine, quali sono i criteri per valutare se un processo partecipativo ha contribuito all'accrescimento del capitale sociale? Spessissimo, nelle esperienze partecipative, viene posto l'accento su quella che potremmo definire '*citizen satisfaction*' e, in particolare, sul grado di apprezzamento espresso dai partecipanti relativamente al processo. Ebbene, la soddisfazione dei partecipanti non è che il primissimo gradino per la costruzione di capitale sociale: infatti, che nell'arena inclusiva si sia instaurato un clima di relazione e di discussione aperto che ha consentito di approdare ad una visione condivisa di un problema o di una soluzione (o di entrambi) è un requisito fondamentale, ma non significa che si sia creato in automatico capitale sociale. Questo per due ordini di motivi: in primo luogo, quei cittadini che hanno vissuto quell'esperienza positiva possono non rivedersi mai più, non mantenere le relazioni che hanno instaurato e non avere più l'occasione di ripetere esperienze simili; in

secondo luogo, anche se continuano a vedersi, è possibile che non mettano a frutto le loro relazioni per indurre cambiamento all'esterno del circolo ristretto che si è creato durante il processo. Tanto nel primo, quanto nel secondo caso non avverrebbe alcuna creazione di capitale sociale. Il capitale sociale, infatti, come lascia intendere la connotazione economica del concetto, è uno *stock* di risorse utilizzabili e attivabili per la produzione di qualcosa. La prima caratteristica del capitale sociale è dunque la capacità produttiva, ma di produrre cosa? Sviluppo e cambiamento; certo, *in primis* all'interno dell'arena inclusiva, ma soprattutto all'esterno, nell'arena sociale e politica. Il capitale sociale è infatti una dotazione iniziale e finale della comunità.

Dunque, non c'è alcuna creazione di capitale sociale se le risorse costruite all'interno del processo partecipativo non sono in grado di costituirsi come 'esternalità positiva' nella società. Per questo motivo è fondamentale che le relazioni create siano stabili e continuative nel tempo. Rispetto a questo punto, la comunicazione ricopre un ruolo importantissimo, perché può creare una sorta di cassa di risonanza del processo e socializzarne l'esperienza, almeno in parte, anche ai soggetti che non hanno potuto/non hanno voluto partecipare in prima persona.

Affinché le relazioni create all'interno dell'arena partecipativa abbiano una capacità d'azione effettiva sul contesto territoriale, la strategia di inclusione dei soggetti nell'arena deve essere ben congegnata: è necessario far partecipare al processo alcune categorie chiave che, invece, troppo spesso si autoescludono. *In primis*, le associazioni del territorio, perché sono l'ossatura del capitale sociale di quel contesto e hanno una capacità d'azione quasi immediata, in quanto possono fare affidamento su reti già esistenti. In secondo luogo, i 'poteri forti', che troppo spesso non vedono alcuna convenienza a sedersi al tavolo e che invece sono fondamentali per giungere a un risultato effettivo. Infine, i giovani, che sono i cittadini dell'oggi e soprattutto del futuro, e sono i soli che possono realmente assicurare continuità all'azione.

Ancora, è importante un'assunzione diretta di responsabilità da parte di tutti coloro che hanno preso parte al processo: cittadini, politici e funzionari amministrativi possono farsi, in modo differente, 'agenti di cambiamento'.

In particolare, politici, dirigenti e funzionari, possono essere determinanti per la buona riuscita dei processi, in quanto possono avere un ruolo chiave di 'invenzione', promozione e sostegno, ma anche di re-invenzione di percorsi inclusivi di *policy* ormai sterili perché eccessivamente (e mal) routinizzati (Ravazzi 2007b).

Qui emerge un altro aspetto: la cultura amministrativa e di governo locale sono parte integrante del capitale sociale, tanto preesistente, quanto costruito. Come mostrano alcune

esperienze partecipative (Bobbio 2007), un bagaglio pregresso (o compresente) di altre esperienze partecipative costituisce un elemento che rende un contesto d'azione più ricco di risorse e quindi potenzialmente più fertile per l'accumulazione di ulteriore capitale sociale. Ma non è solo la presenza di altri processi partecipativi a costituire una risorsa, sono risorse anche quelle interne alla macchina amministrativa, come, ad esempio, la capacità di coordinamento attraverso conferenze di servizio, quella di lavorare per progetti e la dimestichezza con gli strumenti di programmazione negoziata.

Quanto detto finora potrebbe far pensare che l'unico effetto che i processi partecipativi possono sortire sul capitale sociale sia di accrescimento: questo non è affatto vero. Un processo deliberativo o partecipativo può anche intaccare lo *stock* di risorse di socialità disponibili e erodere il capitale di fiducia di una comunità, se non raggiunge in concreto gli obiettivi che si è posto.

Questo aspetto solleva una questione cruciale: le politiche deliberative-partecipative, al pari di tutte le altre *policies*, devono rispondere non solo a criteri di efficacia interna, ma anche di efficacia esterna, devono cioè raggiungere gli obiettivi per cui sono state attivate. Se non ci riescono, accrescono, forse ancor più delle politiche tradizionali, la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni e la diffidenza verso le prassi partecipative stesse. L'innovazione, infatti, soprattutto nel caso in cui consista nella scelta di modalità inclusive, crea nei destinatari delle *policy* aspettative elevate di gestione, trasparenza e risultati (ma anche di democraticità e socialità) che non vanno deluse, pena l'ampliamento del famoso *gap* tra governati e governanti. In sintesi, le politiche partecipative non possono, come una democrazia nascente, fare affidamento sul solo sostegno diffuso, perché questo, anche laddove ci fosse, si deteriora troppo velocemente. Molto più saggio, dunque, lavorare sulle *performance* a 360 gradi, senza trascurare l'impatto che gli esiti hanno sul capitale sociale.



## Capitolo III

### La democrazia deliberativa come risposta: nuove domande, opportunità e criticità

#### 3.1 *La democrazia deliberativa come reazione e come sfida*

Il primo capitolo ha presentato la democrazia deliberativa in una prospettiva storica, teorica e normativa. Nel secondo capitolo si è compiuto un percorso di avvicinamento progressivo alle prassi concrete. In questo capitolo, invece, si vuole mettere in luce come la democrazia deliberativa rappresenti una risposta alla pervasiva crisi di legittimità nella quale versano le istituzioni, e affrontare il tema delle opportunità, ma anche delle criticità, che questa sfida comporta.

#### 3.2 *Le debolezze della democrazia deliberativa*

Lanzara asserisce che la fiducia nelle virtù della democrazia deliberativa deve essere almeno in parte temperata dall'attenta valutazione dei suoi limiti e delle sue possibili distorsioni, che possono renderla altrettanto vulnerabile della democrazia aggregativa (Lanzara 2005, p. 70). Bisogna dunque, come dice Regonini (2005), cercare di riservare alla democrazia deliberativa lo stesso trattamento che i politologi hanno riservato e riservano tuttora alla democrazia rappresentativa, mettendone in luce le critiche, ma ancor più i rischi.

Si è detto, a proposito dei presunti vantaggi della democrazia deliberativa, che l'ideale deliberativo appare fortemente legato alla tradizione di pensiero pluralista. Questa sorta di unione nuziale di tipo teorico, pur problematica e contrastata<sup>64</sup>, si mostra con tutta la sua evidenza quando si discute dei vantaggi e dei limiti della democrazia deliberativa: i pregi ed i difetti del metodo deliberativo in buona parte coincidono con quelli del modello pluralista.

---

<sup>64</sup> Le differenze a livello di impostazione teorica sono numerosissime e tali da mettere in dubbio un reale legame tra pluralismo e democrazia deliberativa; non di meno ritengo un *feeling* teorico senz'altro sussista. L'esistenza di una connessione è comprovata anche solo dal fatto che numerosi studiosi, Bobbio *in primis*, sono sia sostenitori del modello deliberativo, sia di quello pluralista in particolare nella sua declinazione decisionale-incrementale alla Lindblom. Una discussione sui punti di contatto e sulle differenze dei due modelli richiederebbe una trattazione approfondita e a sé stante, un'altra tesi per intenderci, nonché una preparazione ed una capacità riflessiva che indubbiamente non possiedo.

La prima critica che si muove al modello deliberativo ricalca infatti una delle critiche più forti sollevate al modello pluralista: la disparità di potere tra le parti in gioco potrebbe portare non al perseguimento del bene comune, bensì alla realizzazione degli interessi del più forte.

Ho usato il termine generico ‘potere’ volutamente: sono molti i fattori che possono compromettere la condizione di parità nella partecipazione presupposto della democrazia deliberativa. I partecipanti ad un’arena deliberativa possono differire non solo quanto a capacità argomentativa, ma anche quanto a risorse extra dialogiche: prestigio sociale, risorse economiche, risorse organizzative in genere, capacità di stringere alleanze e potere di ricatto.

Risulta chiaro a tutti che, ad esempio, il cittadino comune non è in posizione paritaria rispetto ad un qualsiasi partecipante che è lì in funzione di rappresentanza di una organizzazione (associazione, industria, ente locale), come pure appare evidente che non c’è condizione di eguaglianza neppure tra portatori di interessi organizzativi differenti: la dimensione e la natura, istituzionale o no, delle organizzazioni che stanno dietro al partecipante sono tutt’altro che irrilevanti. Nel caso che si coinvolgano cittadini organizzati (e questo avviene sempre), si pone innanzitutto un problema di ‘fedeltà’: il partecipante che prende parte all’arena, nel migliore dei casi, sarà portatore di due tipi di fedeltà differenti e difficilmente conciliabili, cioè la fedeltà verso il processo deliberativo, nel caso che il processo sia realmente condotto in maniera encomiabile, e la fedeltà rispetto all’organizzazione di cui egli è rappresentante. Ora, pur ipotizzando una forte lealtà al processo e dunque la reale disposizione del partecipante a volere giungere ad una soluzione condivisa in nome del bene comune, bisogna anche tenere in conto che egli sarà continuamente costretto a mediare tra la sua personale fedeltà al processo e la fedeltà rispetto alla propria organizzazione. E se è ipotizzabile che il partecipante come individuo sia disposto a cambiare le proprie preferenze e a costruire almeno parte dei propri interessi nel corso del processo attraverso il dialogo<sup>65</sup>, è necessario ammettere che, invece, come rappresentante di un’organizzazione sarà meno disposto a mutare le proprie posizioni, in quanto il suo compito è proprio quello di difendere gli interessi dell’organizzazione senza la facoltà di interpretarli a proprio piacimento. Gli interessi organizzativi, insomma, rappresentano esattamente quelle preferenze esogene, quei dati a priori, difficili da modificare.

---

<sup>65</sup> La della Porta (2002, p. 2) cita, in proposito, il così detto BATA – “best alternative to a negotiated agreement”. In questo caso, però non ci troviamo innanzi ad una procedura di negoziazione, ma di deliberazione. Ad ogni modo la sostanza non cambia, la domanda rimane sempre la stessa: perché mai una forte organizzazione dovrebbe sedersi intorno ad un tavolo a discutere?

Inoltre, è necessario riflettere sul fatto che la disponibilità di una grande organizzazione a prender parte ad un'arena deliberativa dipende innanzitutto dal calcolo delle possibilità che tale organizzazione ritiene di avere nell'esercitare un'influenza rilevante al di fuori dell'arena. Questo significa che, verosimilmente, un'organizzazione deciderà di prender parte al processo deliberativo solo nel caso in cui ritenga di non poter agire convenientemente al di fuori di esso e, ancor più, se ritiene di poter influenzare lo svolgimento del processo a proprio vantaggio. La conseguenza di questo ragionamento è che, con ogni probabilità, gli interessi più forti saranno al tavolo delle trattative *partners* poco affidabili, o molto pretenziosi (della Porta 2002, p. 2).

Un altro argomento contro la validità del metodo deliberativo è la constatazione dell'esistenza di interessi poco organizzati o non organizzabili, che rappresentano la parte debole ad un tavolo deliberativo. Innanzitutto, se si tratta di cittadini o, meglio, di interessi non organizzati, si pone un problema di individuazione: i cittadini non organizzati sono poco visibili e dunque difficilmente individuabili. Un problema in parte differente è posto invece dagli interessi non organizzabili, che necessariamente non saranno rappresentati. Quali sono gli interessi non organizzabili? Quegli interessi che non hanno ancora alcun soggetto referente, come ad esempio le generazioni future<sup>66</sup>. Esistono poi quegli interessi così generali e diffusi sul territorio da non produrre alcuna forma di tutela attiva, se non a fronte di una minaccia particolarmente visibile. Un esempio per tutti è dato dall'interesse che ciascun individuo ha di avere un'aria pulita, ovvero l'interesse generale per la salute. Ebbene, tale interesse non si attiva in una tutela organizzata, tranne nel caso in cui si verifichi un evento che palesemente lede quell'interesse, quale, ad esempio, la costruzione di una fabbrica altamente inquinante. Anche in tale contingenza, però, l'interesse è scarsamente organizzabile nella sua forma pura: un comitato contro la fabbrica più probabilmente non avrà come unico obiettivo la tutela della salute, ma anche di evitare che sia deturpato il paesaggio, che le strade circostanti vengano invase da tir e furgoni e che la zona subisca una svalutazione edilizia consistente. La mancata rappresentanza dell'interesse nella sua forma pura incide negativamente sul processo

---

<sup>66</sup> Una soluzione che spesso viene indicata è quella che le generazioni presenti si facciano carico anche della tutela degli interessi delle generazioni future. Mi permetto di dire che, in ogni caso, tale tutela può essere effettuata con una certa efficacia solo a livello di regolamentazione legislativa, mentre mi pare assai ovvio che non si possa parlare di una rappresentanza reale in un tavolo deliberativo. La rappresentanza, anche qualora ci fosse, sarebbe indiretta e dunque intrinsecamente debole, in quanto difficilmente sarebbe riconosciuta da tutti i partecipanti come un interesse parimenti rilevante rispetto agli altri. Sussisterebbe poi il rischio, niente affatto remoto, di strumentalizzazione di tale interesse da parte alcuni partecipanti: si scatenerrebbe la lotta per accaparrarsi la difesa degli interessi delle generazioni future poiché chi ha la tutela di più interessi, uno dei quali moralmente inattaccabile, accrescerebbe enormemente i propri strumenti argomentativi di persuasione.

deliberativo, poiché, in questo caso, la tutela della salute sarebbe declassata da interesse percepito come rilevante di per sé, ed esemplificato da una serie di argomenti, ad un argomento accessorio.

Alcuni studiosi sostengono, in chiave squisitamente pluralista<sup>67</sup>, che le disuguaglianze organizzative non sono determinanti. Ritengono, infatti, che la società civile sia perfettamente in grado di autorganizzarsi attraverso l'associazionismo e che la disparità organizzativa si bilanci da sé tramite le politiche di alleanze tra i gruppi e grazie alla legge dell'alternanza. Queste posizioni, come fa notare della Porta (2002, p. 3), rimandano ad una concezione neoliberista in cui lo spazio per la politica, come decisione d'autorità, è da limitare il più possibile, poiché introduce elementi di distorsione nel mercato dei gruppi che invece è in grado di trovare da sé il proprio equilibrio. Il problema, però permane: il rischio da evitare è che il mercato si autoregoli a tutto svantaggio degli interessi più deboli. Resta quindi compito precipuo delle istituzioni facilitare l'accesso agli interessi più deboli e riequilibrare le risorse organizzative dei diversi gruppi.

Quanto fin qui osservato si riferisce certo alla disparità nella partecipazione al processo deliberativo, ma solleva anche l'interrogativo sulla reale possibilità di una corretta composizione dell'arena. Il tema della rappresentanza, intesa come adeguata rappresentatività e livello di inclusione, resta il punto cruciale, soprattutto quando si consideri che spesso, nell'individuazione dei partecipanti, il meccanismo di autoinclusione nelle arene deliberative rimane un fattore dominante a dispetto di tutte le tecniche e i criteri di composizione ragionata.

Un'altra critica assai forte al modello deliberativo è che la possibilità di utilizzare l'argomentazione è fondata sull'esistenza di norme comuni. Nella deliberazione, come nella negoziazione, è necessario che esista un terreno di confronto comune, poiché, come dice Scharpf (1997), i partecipanti, per mettere reciprocamente in discussione i propri schemi cognitivi e i presupposti impliciti su cui si basano, devono essere in grado di fare appello a valori o interessi comuni, ossia a una 'identità condivisa'. Invero, osserva della Porta (2002, p. 3), un processo deliberativo è facilitato dalla condivisione degli obiettivi, e dalla focalizzazione del dibattito sul modo per raggiungere questi obiettivi.

La deliberazione, dunque, non solo crea condivisione, ma *presuppone* condivisione. Non basta quindi riflettere sul ruolo che il capitale sociale può avere nello sviluppare quella sorta

---

<sup>67</sup> Qui, naturalmente, si fa riferimento in modo precipuo a quelle teorizzazioni che vanno sotto il titolo di 'pluralismo acritico'.

di identità condivisa, né sulla capacità del *deliberative setting* di creare un senso di squadra e dunque di cooperazione tra i partecipanti; bisogna riflettere, invece, sull'esigenza concreta di un terreno comune di confronto, che c'è o non c'è, e non si può creare. Esistono, di fatto, distanze incommensurabili che non si possono colmare in tempi utili per realizzare un'arena deliberativa: queste sono principalmente distanze culturali afferenti non a singoli problemi, bensì a *Weltanschauungen* totalmente diverse. Quanto detto induce a formulare una critica sostanziale della democrazia deliberativa: talvolta i conflitti sono, per ragioni squisitamente culturali, a somma zero e, come dice della Porta, “delegare la soluzione di questi conflitti all'accordo tra le parti significa disconoscere il ruolo della politica come scelta tra opzioni diverse non solo nelle soluzioni, ma anche negli obiettivi” (*ibid.*, p. 3).

Un altro punto assai problematico nella teoria della democrazia deliberativa è la non univocità della definizione di ‘bene comune’, concetto assai ampio che consente una gamma di interpretazioni inimmaginabili e si presta anche a fraintendimenti e manipolazioni.

Partiamo dal dire che cosa non è bene comune: il bene comune non è interesse o vantaggio particolaristico, anzi è il superamento, non dialettico, ma argomentativo e dialogico<sup>68</sup>, delle visioni e degli interessi di parte.

Inoltre, per definizione, il bene comune presuppone sempre l'esistenza di una comunità. Ma qui si apre una questione tutt'altro che facile da redimere: quale comunità? E ancora, quali sono i confini della comunità? Ed è proprio in ragione di ciò che la democrazia deliberativa ha trovato il suo complemento teorico nella ‘filosofia’ dello sviluppo di comunità, di una comunità sempre e comunque locale<sup>69</sup>.

Infine, il bene comune è definibile solo a partire da un'opzione etica e morale: il bene comune, in senso lato, è ciò che è giusto per la comunità nel suo insieme. Questo significa non solo che la democrazia deliberativa ha innanzitutto una portata morale, ma anche che la democrazia deliberativa, pur avendo come obiettivo la massima inclusione, ha alla sua base un meccanismo di selezione, sulla base dell'appartenenza o della non appartenenza alla comunità. È vero che la comunità idealmente può essere estesa all'intera umanità, ma per

---

<sup>68</sup> Alla visione non dialettica, ma piuttosto armonizzatrice della teoria deliberativa nella sua formulazione habermassiana (vs. quella di Billig), abbiamo già accennato. Essa ha implicazioni tutt'altro che irrilevanti soprattutto per quanto riguarda la concezione del conflitto.

<sup>69</sup> A proposito della comunanza di norme e valori e dell'ideale di sviluppo di comunità, della Porta (2002, p. 3) dice: “per questo processi di cooperazione hanno spesso successo nei patti territoriali che riuniscono attori accomunati dall'obiettivo dello sviluppo economico; essi tendono ad escludere, però, e ad essi si oppongono, attori che (come gruppi di residenti, consumatori, utenti dei servizi pubblici) hanno una diversa concezione dello sviluppo. La definizione delle norme comuni è quindi un momento indispensabile, che non può essere facilmente devoluto al negoziato tra gli attori”.

ragioni pratiche ciò escluderebbe automaticamente una lettura procedurale della democrazia deliberativa. Cosicché, nella sua interpretazione pratica la democrazia deliberativa ha abdicato alla sua vocazione universalistica e ha cominciato ad operare per contrapposizione negli interstizi di una democrazia, quella sì universale, rappresentativa. Ed è per questo che Bobbio può affermare che “le arene deliberative si presentano come un superamento o, più spesso un *completamento* della democrazia rappresentativa” (Bobbio 2002).

La difficoltà nell’interpretare il concetto di bene comune è ben esemplificata dai comitati spontanei. Toth (2002), a partire dall’analisi di tre casi di localizzazione di un ospedale, si domanda quale rapporto intercorra tra democrazia deliberativa e comitati cittadini. Egli per arena deliberativa intende, non dissimilmente da Bobbio<sup>70</sup>, non tanto uno spazio simbolico, bensì quel luogo, anche fisico, in cui tutti i soggetti interessati possano discutere pubblicamente un determinato problema, al fine di convincersi l’un l’altro e trovare quindi una soluzione che tutti possano ritenere accettabile. Punto di partenza nella valutazione dei casi concreti è che un’arena decisionale può essere considerata deliberativa solo *ex post*, ossia dopo che si è constatato che effettivamente la discussione si è svolta avendo come riferimento ragioni di carattere generale (il bene comune) e abbia trasformato le premesse cognitive e le preferenze dei partecipanti. Le conclusioni cui perviene Toth sono sconcertanti: le tre arene da lui analizzate sono certamente democratiche, in quanto ragionevolmente inclusive, ma non deliberative, poiché non hanno condotto ad alcun reale mutamento di posizione, né tanto meno ad alcuna forma di apprendimento collettivo.

Lo studioso, invero, per quanto riguarda l’aspetto democratico, se non ha alcun dubbio nel definire democratica la procedura utilizzata nell’arena, allo stesso tempo solleva un interrogativo circa la reale democraticità della soluzione cui si è pervenuti. Egli, infatti, constata che, per il fatto stesso che “il processo decisionale è inclusivo, la soluzione che da esso scaturisce viene reputata legittima e riscuote ampio consenso tra la cittadinanza”. Egli tuttavia osserva che “è difficile decidere se il consenso della comunità locale derivi maggiormente dalla procedura seguita (pubblica ed inclusiva) oppure dal contenuto del provvedimento (le richieste dei manifestanti vengono ampiamente assecondate)” (Toth 2002, pp. 15-16).

---

<sup>70</sup> In Bobbio (2002b, p. 3) si legge: “Nella scienza politica il termine *arena* è usato prevalentemente in senso metaforico, allo scopo di indicare uno spazio simbolico, entro cui si strutturano determinate interazioni fra gli attori. Per esempio, le *arenas of power* di Theodor Lowi (1964) appartengono a questo tipo di concettualizzazione. In questo lavoro intendo usare il termine *arena* in modo assai meno metaforico. Le arene deliberative sono ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha la piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco”.

Invece, per quanto riguarda l'aspetto prettamente deliberativo, Toth riconosce che all'interno dei tre processi partecipativi sono state presentate soluzioni diverse e innovative rispetto alla rosa di quelle iniziali, come pure sono stati introdotti nuovi criteri e nuove informazioni quali ulteriori elementi di valutazione; ciononostante egli nega che si sia svolto un reale confronto di opinioni basato sull'argomentazione intorno al bene comune. Le ragioni del dibattito non si sono affatto trasformate da particolari in generali, anzi si è avuto uno scontro di interessi e passioni, con la conseguenza che gli interessi circoscritti hanno finito per prevalere su quelli diffusi e che le identità locali si sono rafforzate a scapito di quelle più ampie. Gli attori infatti hanno esposto pubblicamente le loro istanze e le proprie argomentazioni, ma non erano disposti ad ascoltare i propri interlocutori e si sono sottratti ad un vero confronto rifiutandosi di valutare le argomentazioni diverse dalle proprie. Di fatto, poi, il processo non si è improntato ad una cooperazione 'di squadra', ma si sono create due coalizioni contrapposte tra le quali si è innalzato un muro di incomunicabilità totale e si è affermata come prassi quella di attaccare e screditare di continuo l'avversario. Questo tipo di atteggiamento e di comportamento, perfettamente in linea con il *discursive machismo* teorizzato da Gambetta (1998), ha inibito ogni forma di apprendimento. Toth quindi teorizza che "gli attori non mutano le proprie preferenze, e se arrivano a cambiarle questo non sembra dipendere dall'effetto persuasivo che il processo deliberativo si impegna a promuovere". Essi "trasformano le proprie preferenze (è questo il caso di alcuni amministratori locali) perché vi sono costretti dalla protesta popolare e dal timore di una *débâcle* elettorale" (Toth 2002, pp. 16-17). Lo studioso, oltre ad avanzare critiche generali sull'effettività del modello deliberativo, arriva ad imputare il fallimento del processo all'incompatibilità 'naturale' tra comitati e *deliberative democracy*, osservando che i comitati, per la loro intrinseca configurazione e per la natura delle istanze cui essi danno voce, mal si conciliano con pratiche squisitamente deliberative (Toth 2002, p. 21). Di fatto, i comitati possiedono caratteristiche che contrastano nettamente con i precetti della democrazia deliberativa, innanzitutto perché avanzano rivendicazioni monotematiche, concrete e locali e si attivano solo per difendere interessi materiali molto diretti. La loro idea di bene comune, invece, coincide con il bene della comunità locale, anzi, spesso, micro-locale. Inoltre, non avendo un'identità ideologica e costituendosi solo in vista di un unico obiettivo, non aspirano all'interesse generale bensì alla realizzazione di un interesse particolaristico. Proprio in ragione del fatto che essi sono di norma scarsamente strutturati e assai di rado prevedono regole per prendere decisioni collettive, fin dalla loro nascita, associano all'obiettivo una strategia d'azione predefinita dalla quale non è possibile deviare, pena la perdita di consenso e di legittimità. Di fatto, non

accettano indennizzi, né soluzioni di compromesso, anzi, come dice Toth, “se cambiassero le proprie preferenze in corso d’opera, ne verrebbe minata la loro stessa ragione d’essere” (Toth 2002, p. 22). Non si può poi disconoscere la sfiducia che essi nutrono per le istituzioni, dato che all’interno dell’arena ci sono sicuramente dei rappresentanti di istituzioni; anche questo solo elemento può verosimilmente ingenerare un clima di diffidenza tra tutti i partecipanti. Infine i comitati, come fa notare Pizzorno, incarnano un modo di far politica imperniato sul concetto di identità e di appartenenza alla comunità locale. Ora, sull’identità, è evidente, non si possono fare concessioni: l’identità non si può mettere in discussione, non può essere oggetto di confronto o di ritrattazione, anzi l’identità si costruisce anche per contrapposizione alle altre identità identificate come nemiche. Pertanto il processo all’interno dell’arena non si configura affatto come una ricerca sofferta ma armonica dell’accordo tramite l’utilizzo di ragioni imparziali, bensì come scontro spesso soggetto ad un’*escalation* di violenza. Per concludere, i comitati di cittadini e la democrazia deliberativa rappresentano due modi opposti di far politica. I comitati, come dice Simon (1999), improntati all’*identity politics*, rappresentano una modalità di fare politica esplicitamente ostile alla deliberazione: essi, invece di utilizzare ragioni di carattere generale e di mirare ad un confronto pacato e rispettoso, si basano sulle passioni e sul viscerale senso di appartenenza alla comunità locale e dunque non disdegnano il conflitto aperto e distruttivo.

Accanto a quelle che si possono definire critiche sostanziali alla democrazia deliberativa e che insistono sull’irrealizzabilità di un contesto paritario all’interno dell’arena e sull’appartenza originaria ad una comunità, alla democrazia deliberativa sono imputabili anche una serie di difetti procedurali e metodologici. Una buona sintesi dei difetti che si possono riscontrare in un processo deliberativo è abbozzata da Lanzara (2005), che riconosce il primo difetto nel rischio di *manipolazione*, ascrivibile, secondo lui, “a chiunque e per qualunque scopo”, che invece a noi appare essenzialmente esercitata a svantaggio dei partecipanti e, in generale, dei ‘governati’.

Un altro elemento negativo è il frequente eccesso di *commitment* e la possibile influenza di *true believers*: la dedizione cieca ad una causa, la weberiana “etica della convinzione”, infatti, può essere tutt’altro che positiva, in quanto può chiudere e sterilizzare il processo deliberativo in vari modi. Si pensi, ad esempio, alla presenza tutt’altro che infrequente di *leader naturali* di un territorio in un’arena deliberativa: questi tenderanno a monopolizzare l’argomentazione, a porre condizioni sull’accettabilità di soluzioni, ecc., finendo per precludere la possibilità di prendere in esame punti di vista e soluzioni alternative, inibendo quindi la supposta capacità innovativa della deliberazione.

Un'altra possibile disfunzione va sotto il nome di *groupthink* (Janis 1972), patologia, questa, che è strettamente collegata a quella del *conformismo culturale*: in un gruppo omogeneo impegnato nella ricerca di una soluzione collettiva, l'effetto del conformismo, ossia la pressione all'omologazione normativa e comportamentale e dunque alla convergenza su posizioni simili, è ancora più evidente che in un contesto caratterizzato dalla compresenza di soggetti assai differenti per condizioni culturali e socio-economiche.

Se in un contesto omogeneo il *consensus making*, ossia la pressione esterna alla convergenza su una soluzione decisionale, può indurre una *normalizzazione forzata delle opinioni* diverse da quelle della maggioranza o del gruppo dominante, anche attraverso un atteggiamento di autocensura da parte dei partecipanti stessi; in un contesto altamente differenziato sotto il profilo sociale, economico e normativo, la costruzione del consenso può al contrario portare ad una forte *polarizzazione ideologica*, all'arroccamento dei partecipanti su quelle che vengono definite *strong opinions*, allo sviluppo di *routines defensive* e atteggiamenti *machistici* che rendono impossibile il dialogo e l'ascolto.

In tutti i casi, infine è consistente il rischio di *retoricismo*, ossia di ricorso diffuso alla retorica e all'uso di pseudo-argomentazioni.

Le criticità sostanziali della democrazia deliberativa e le degenerazioni metodologiche presentate in questo paragrafo pongono seri interrogativi sull'effettiva capacità della democrazia deliberativa di farsi strumento per eccellenza di innovazione e apprendimento sociale e istituzionale.

### 3.3 *Perché la democrazia deliberativa ha avuto tanto successo*

Nei paragrafi successivi troverà spazio un'analisi delle ragioni per le quali in questi anni si è assistito al fiorire di una moltitudine di iniziative deliberative e partecipative. La democrazia deliberativa si propone infatti come risposta a precise esigenze della società contemporanea: riavvicinare i cittadini alle istituzioni e costruire consenso e fornire nuovi strumenti per affrontare l'incertezza e la complessità che sono ormai un dato ineludibile nell'amministrazione della cosa pubblica.

#### 3.3.1 *La crisi delle forme tradizionali di rappresentanza*

Da più parti si afferma che il successo della democrazia deliberativa, testimoniato dalla diffusione delle arene deliberative, è da imputare alla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza: ad una crisi dei partiti, innanzitutto, ma anche ad una crisi dei modelli di

concertazione di vertice, del neocorporativismo, in particolare. Di fatto, come fa notare della Porta, la crisi delle forme tradizionali di rappresentanza comporta una ridefinizione dell'intero paradigma di democrazia di massa. Se la democrazia di massa di qualche anno fa era definibile "democrazia dei partiti", ora si cerca invece di costruire una "democrazia partecipata" che rilanci i temi della partecipazione attiva e responsabile dei cittadini alla vita pubblica.

Nella democrazia di massa, come abbiamo detto, i veri protagonisti erano i partiti, che forgiavano identità collettive e combinavano insieme partecipazione sociale, partecipazione politica e rappresentanza. Nel famoso schema di Easton (1965) i partiti rappresentavano il filtro in entrata al sistema politico e aggregavano in un programma coerente le domande provenienti dalla società civile. I partiti cioè, anche grazie ad un'interazione positiva con l'associazionismo, organizzavano e aggregavano gli interessi, le preferenze e le domande e poi le rappresentavano nelle istituzioni politiche.

Oggi, però, con l'indebolimento dei partiti, va sempre più evidenziandosi un *gap* tra partecipazione sociale e partecipazione politica e un rafforzamento della prima a scapito della seconda. I partiti non fungono più da catalizzatore di istanze pubbliche nate nella società civile ed è invece la società civile che si mobilita in prima persona perché giudica che i partiti abbiano perso la capacità di rappresentare gli interessi dei cittadini anche, o soprattutto, perché scarsamente radicati nelle singole realtà locali.

Nella società odierna si avverte la necessità di una rappresentanza più concreta, una rappresentanza che non sia 'rappresentazione', ma sia più vicina al concetto di rappresentanza proprio del diritto privato, una rappresentanza di matrice anglosassone, degli interessi diretti e materiali in gioco.

Eppure la democrazia deliberativa non è un ritorno alla 'democrazia degli antichi', alla democrazia diretta delle *poleis* greche: essa nasce piuttosto dalla necessità di un'ulteriore legittimazione, dal momento che le moderne democrazie, venuto meno l'impegno partitico, non sono sufficientemente legittimate dalla sola partecipazione elettorale, ma richiedono una partecipazione più allargata.

La democrazia deliberativa, pertanto, si iscrive in un dibattito ben più ampio che, a partire dalla necessità di recuperare un consenso non più filtrato attraverso l'azione 'identificante' dei partiti, ha rivolto una grande attenzione a forme di democrazia alternative, variamente definite come partecipate, negoziate, cooperative, consensuali e, per l'appunto, deliberative.

La democrazia deliberativa invero si pone anche come risposta ai metodi consolidati di concertazione di vertice, cioè al neo-corporativismo, che rappresenta la modalità di decisione

adottata in Europa, a partire dagli anni '70, per questioni di politica economica: per politiche tipicamente redistributive il metodo della concertazione di vertice prevede incontri triangolari generalmente tra attori di livello nazionale quali ad esempio la Confindustria, i sindacati ed il Governo. Le differenze con il metodo deliberativo sono notevoli: innanzitutto in un'arena neo-corporativa l'accordo viene raggiunto attraverso la negoziazione e non attraverso la deliberazione. In secondo luogo, in un'arena neo-corporativa i partecipanti non sono affatto posti in condizione di parità, in quanto il governo non rappresenta una delle parti al tavolo, bensì è arbitro e mediatore tra gli altri attori. Nel metodo deliberativo, invece, le istituzioni, in quanto anche rappresentanti di interessi specifici e particolari, sono parti al tavolo al pari degli altri. In terzo luogo, le arene di concertazione di vertice sono di norma nazionali e discutono di questioni di portata universale con funzione di indirizzo, mentre le arene deliberative sono generalmente locali, o micro-locali, e assumono solo compiti altamente specifici e circoscritti. La differenza fondamentale tra i due metodi, comunque, è sicuramente quella che riguarda l'inclusione: nel modello neo-corporativo si cooptano solo gli attori che hanno una funzione di rappresentanza formale ed universalmente riconosciuta in un'ottica prettamente elitista, in quello deliberativo, invece, l'ottica è pluralista e si coinvolgono il maggior numero possibile di attori con uno specifico interesse sulla posta in gioco, prescindendo dalla loro capacità di rappresentanza formale.

### 3.3.2 *Una lettura sartoriana*

Nello scorso paragrafo si è detto che la democrazia deliberativa e, implicitamente, la democrazia partecipativa, rappresenta una risposta al *deficit* di legittimità indotta dalla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza, in particolare dei partiti e del corporativismo. Leggendo "Elementi di teoria politica" di Sartori (1995), per chi effettui un collegamento, appare però chiaro che la democrazia deliberativa e, nello specifico, le arene deliberative, costituiscono anche un originale tentativo di recupero delle 'vecchie' funzioni parlamentari.

Burke (1834, vol. 1, p. 180) scriveva: "Il parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi; interessi che ciascuno deve tutelare, come agente e avvocato, contro agenti e avvocati; il parlamento è invece un'*assemblea deliberante* di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero; dove non dovrebbero essere di guida scopi e pregiudizi locali ma il bene generale". Il parlamento, dunque, almeno idealmente, doveva rispondere a quelle che oggi rappresentano le regole del gioco cruciali di un'attuale arena deliberativa; in una prospettiva storica, però, è ovvio che la relazione è invertita: sono le arene deliberative attuali che si ispirano alla visione del parlamento di Burke. Il punto è che il parlamento, così

come si presenta oggi, non somiglia più a quello descritto dall'autore irlandese. Infatti, come racconta Sartori (*ibid.*), se all'inizio il parlamento doveva fungere da raccordo tra sudditi e monarca, in quanto doveva rappresentare un'effettiva controparte e un effettivo interlocutore del sovrano, e dunque si trovava all'esterno dello Stato con la precisa funzione di premere su questo dall'esterno; con l'andar del tempo, il parlamento si è trasformato gradualmente da organo esterno in organo interno dello Stato stesso. Nelle parole del politologo fiorentino, "il parlamento si trasforma sempre più, inevitabilmente, in un organo bifronte che si deve destreggiare in una non facile posizione di equilibrio. I parlamenti devono pur sempre rappresentare i rappresentati, d'accordo; ma debbono anche rappresentare e tutelare le esigenze dello Stato" (*ibid.*, p. 237). Nello spostarsi dalla sua posizione originaria, il parlamento perde progressivamente il suo carattere di organo 'deliberativo'.

In una situazione in cui il ruolo del parlamento e quello del governo si sono "inestricabilmente aggrovigliati", il sottosistema dei partiti ha occupato lo spazio lasciato vacante dal parlamento, recuperando in certa misura l'ormai persa funzione di *bridging* di quest'ultimo: dislocandosi "a mezza strada tra paese e governo", i partiti diventano il luogo elettivo della deliberazione.

Al sistema partitico, però, in parte tocca la stessa sorte del parlamento: la partitocrazia, nell'accezione più negativa del termine, si fa ingranaggio dello Stato, allontanandosi irrimediabilmente dalla società civile. Esattamente a questo punto si innesca la crisi di legittimità delle forme tradizionali di rappresentanza, nella quale i semi della democrazia deliberativa trovano un fertile *humus*. Quella che Sartori definisce la "democrazia partecipante" non si accontenta della partecipazione elettorale, che costituisce l'ossatura della democrazia rappresentativa così come la conosciamo, ma auspica "una partecipazione attiva, generalizzata (al limite, di tutti), che sostituisce il cittadino che "prende parte" in prima persona al rappresentante che ne fa le veci" (*ibid.*, p. 214).

Il proliferare delle arene deliberative è innanzitutto una risposta all'esigenza di partecipare in prima persona alle decisioni che interessano la collettività, e pare anche prospettare una soluzione utile a minimizzare quelli che Sartori chiama "rischi esterni" insiti nelle "decisioni collettivizzate" (*ibid.*, pp. 379, 382).

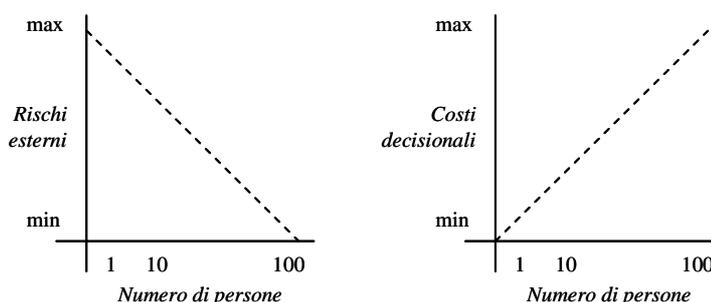
Una decisione collettivizzata, nella definizione sartoriana, è una decisione in cui chi decide (sia esso un'unica persona o una pluralità di individui) decide per altri, e, al limite, per tutti. I rischi esterni, invece, sono "le conseguenze che arrivano in capo ad ogni individuo dall'esterno, per decisioni non prese da lui" (*ibid.*, p. 382). In sintesi, il rischio esterno di una decisione collettivizzata è rappresentato da "costi di oppressione" (ingiustizia, arbitrio,

privazione, coercizione, ecc.), e “costi di spreco” (incompetenza, inettitudine, inefficienza), che si traducono in conseguenze non gradite dai destinatari della decisione stessa, i quali non coincidono con i decisori<sup>71</sup>. Il rischio reale è un crollo del consenso dei governati nei confronti dei governanti.

La diffusione di arene deliberative, dunque, rappresenta un metodo di riduzione di questi costi attraverso l’aumento del numero dei decisori (all’interno di una stessa arena), ma anche attraverso la moltiplicazione del numero delle stesse arene inclusive. Il problema, però, è che all’aumentare del numero dei decisori, corrisponde un aumento dei costi decisionali, e alla moltiplicazione delle arene deliberative un aumento dei costi di coordinamento, e questi costi possono crescere fino a livelli insostenibilmente alti.

Nella democrazia deliberativa non solo continua a sussistere un *trade-off* ineludibile, come quello tra rappresentanza e governo, ma si ripropone anche quello tra rischi esterni e costi decisionali, poiché questi due elementi stanno in relazione inversa, come mostra la figura successiva.

**Figura 1: rischi esterni e costi decisionali in relazione al numero di decisori**

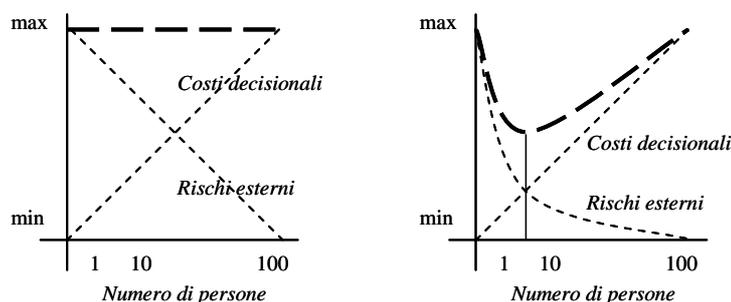


Il problema resterebbe insoluto se, nel calcolo dei costi della collettivizzazione, il numero dei partecipanti alla decisione fosse l’unica variabile, ma così non è: infatti entrano in gioco altre due variabili, il modo di formazione del gruppo decidente e le regole decisionali adottate, che rendono le soluzioni non più equivalenti, come è mostrato nel grafico a sinistra nella figura seguente, ma permettono di rilevare un punto di costo minimo che ottimizza la decisione (grafico di destra).

---

<sup>71</sup> Il concetto sartoriano di ‘costi esterni’ trae spunto, per ammissione dello studioso stesso, dal “calcolo del consenso” di Buchanan e Tullock (1962). Sartori, però, ne propone una definizione assai diversa: per i due padri della *public choice* il costo esterno è il costo subito da un attore che prende parte in prima persona al processo decisionale, quando la decisione del gruppo gli è avversa; per Sartori invece, come abbiamo visto, il costo esterno è il costo della decisione subito da chi non fa parte dell’arena dei decisori.

**Figura 2: costi totali con rischi esterni lineari (a sinistra) o rischi esterni curvilinei (a destra)**



Nelle arene deliberative, però, è possibile operare quasi esclusivamente sulla prima variabile, che è decisiva per la riduzione dei rischi esterni, mentre gli spazi di manovra sono assai limitati, se non nulli, rispetto alla seconda variabile, che afferisce ai costi decisionali, ma si riflette anche sui costi esterni. In queste arene, infatti, la regola decisionale è data *a priori*: si decide all'unanimità, con tutti gli inconvenienti che questa opzione comporta, *in primis* il rischio di paralisi del processo decisionale, poiché ciascuno detiene un *potere di veto*. Cosicché è assai difficile smentire Sartori quando dice che il costo dell'unanimità “è tollerabile solo per piccoli gruppi” (*ibid.*, p. 389).

L'ostacolo dell'“N piccolo” sembrerebbe parzialmente aggirabile dall'istituzione di una pluralità di piccoli comitati, ossia, nel nostro caso, di arene deliberative in cui è possibile una partecipazione autentica<sup>72</sup>. Un sistema di comitati, infatti, a detta di Sartori stesso (*ibid.*, pp. 408-409), presenta tutta una serie di vantaggi: riduce i rischi esterni e i costi decisionali, e ripartisce costi e benefici esterni su tutta la collettività rappresentata. Ma qui si presenta il problema anticipato prima: “di tanto aumenta il numero dei comitati tra i quali si fraziona un iter decisionale, di altrettanto si allungano non solo i tempi decisionali, ma aumentano i problemi di coordinamento”.

Ritorniamo però alla questione della modalità con cui viene selezionato il gruppo decidente, che in effetti rappresenta l'unico modo, per le arene deliberative, di incidere sui costi esterni.

<sup>72</sup> Sartori (*ibid.*, pp. 405-406) afferma che “partecipare vuol dire prendere parte, essere partecipe, essere incluso” e che “la partecipazione possiede una dimensione psicologica: il sentirsi partecipi”. Al giorno d'oggi, il suffragio universale rende impossibile questa dimensione, poiché l'elettore sperimenta nel voto un forte senso di inefficacia. È per questo motivo che la partecipazione elettorale non è più sentita come una partecipazione sufficiente o effettiva, e pertanto “si reclama una *partecipazione reale*, un prender parte effettivamente, di presenza e in persona propria”. Tuttavia, è necessario considerare che “la partecipazione è un rapporto espresso da una frazione. In un gruppo di dieci, ognuno partecipa per 1/10 [...] e in una collettività decidente di 50 milioni il rapporto tra numeratore e denominatore è tale che, in sostanza, nessuno pesa nulla”. In sintesi, all'aumentare del numero dei partecipanti, il senso di efficacia della partecipazione diminuisce, e per questo “solo il piccolo gruppo consente una partecipazione autentica, che solo in un piccolo gruppo ci sentiamo efficaci, una parte decidente che conta”.

Per abbattere i costi esterni, il gruppo dei decisori deve essere, in qualche modo, rappresentativo anche di coloro che non siedono all'interno dell'arena. Per ammissione dello stesso Sartori, un'assemblea può essere rappresentativa anche senza essere stata eletta. In altre parole, perché un'assemblea sia rappresentativa è sufficiente la "rappresentanza virtuale" teorizzata da Burke (1834), ossia che sussista un *idem sentire* tra i decisori e i destinatari della decisione.

Ma come fare ad assicurare l'esistenza di questo *idem sentire*? La democrazia deliberativa, come abbiamo visto, fornisce molte risposte a questo dilemma (selezione casuale, ragionata, ecc.), ma secondo Sartori non rappresenta una soluzione soddisfacente. Il problema della rappresentanza politica risiede proprio in questo: in mancanza di un meccanismo sanzionatorio, che è costituito di fatto dalla mancata rielezione, non si ha alcuna garanzia che l'*idem sentire* continui a sussistere nel tempo.

La teoria della rappresentanza politica, in definitiva, per Sartori, è teoria della rappresentanza responsabile: "il suo problema non è di soddisfare il requisito della somiglianza, ma di assicurare l'obbligo di rispondere. Senza elezioni si può avere rappresentatività; ma è davvero arduo sostenere che senza elezioni si abbia rispondenza-responsabilità" (*ibid.*, p. 296).

La questione, anche per la democrazia deliberativa, rimane drammaticamente aperta, a meno che essa stessa non sia disposta ad abdicare alla sua vocazione più prettamente politica.

### 3.3.3 La deliberazione come risposta all'incertezza e alla complessità

La deliberazione pubblica ha una dimensione cognitiva essenziale, perché al di là delle asserzioni secondo cui la deliberazione produce apprendimento collettivo, innovazione, nonché, addirittura, "scoperta e invenzione di nuovi mondi" (Lanzara 2005, p. 51), essa indubbiamente mette in gioco gli schemi cognitivi dei partecipanti, coinvolgendoli in un processo attivo di *sense-making* secondo la definizione di Weick (1995).

La deliberazione, infatti, incarna un processo cognitivo-ontologico e, sotto questo specifico profilo, si contrappone nettamente al *decision making* di marca più neo-positivista. È dunque possibile affermare con Lanzara, che la deliberazione ha un indubbio valore epistemico, in quanto è "un'attività cognitiva orientata alla diagnosi-trasformazione di situazioni problematiche e alla definizione-soluzione collettiva di problemi" (Lanzara 2005, p. 52).

Ma qui si apre la questione della supposta superiorità paretiana della deliberazione rispetto alle più classiche modalità decisionali ancorate alla negoziazione e a dispositivi aggregativi quali il voto: secondo molti sostenitori della democrazia deliberativa la deliberazione è più efficiente, non solo perché crea un *surplus* di legittimità, ma perché il metodo deliberativo

rappresenta la modalità decisionale più adatta ad affrontare situazioni caratterizzate da un elevato livello di complessità e di incertezza. La deliberazione, insomma, rappresenterebbe la soluzione di tutti quei problemi che con cui si scontrano la *public choice* e la *game theory*: l'incompletezza e l'asimmetria informativa, l'ambiguità delle situazioni e la razionalità limitata degli attori, l'incertezza e l'ignoranza delle connessioni causa-effetto, le interdipendenze sistemiche, le turbolenze ambientali e l'inconsistenza temporale. Un processo deliberativo, cioè, dovrebbe far sì che attori *rational bounded* e dunque con una visione necessariamente parziale del reale giungano a un compromesso e ad accordi sostenibili nel tempo. Di fatto, uno dei motivi per cui la democrazia deliberativa ha avuto ed ha tutt'ora molto successo è che essa dovrebbe rappresentare la soluzione a problemi di coordinamento e di cooperazione in un mondo sempre più complesso. Successo, quello della democrazia deliberativa, assolutamente comprensibile, soprattutto laddove si consideri che molti sono coloro che pensano che la democrazia deliberativa potrebbe finalmente rappresentare una risposta concreta alla sottoproduzione (e all'utilizzo) di *common goods* e beni pubblici<sup>73</sup> (Beck 1986).

La vera scommessa della democrazia deliberativa è produrre una soluzione *best way* per l'intera collettività: in questo senso, un processo deliberativo è paretianamente superiore non solo quando è capace di produrre apprendimento collettivo, scoperta e invenzione di soluzioni, nonché *frames*, significati e giudizi condivisi - ché questi sono semplicemente indicatori di buona qualità della deliberazione, come dice Lanzara (2005, p. 55) -, ma quando è effettivamente in grado di approdare sistematicamente all'ottimo paretiano. In un gioco iterato, infatti, l'esito cooperativo (l'ottimo paretiano) è solo uno degli esiti possibili, mentre la democrazia deliberativa dovrebbe assicurare questo esito di *default*, per costruzione.

Come chiarisce Lanzara, in una prospettiva pragmatista e deweyana, la deliberazione pubblica equivale all'*inquiry*, ossia ad un'attività di trasformazione controllata che si sviluppa mediante transazioni argomentative in una situazione d'azione. Ciò significa che l'orizzonte della deliberazione è sempre la prassi e, dunque, un'alternativa politica effettivamente praticabile e sostenibile. La deliberazione, quindi, a fronte di una situazione problematica, incerta e ambigua, ha la funzione di ridurre o rimuovere le fonti di incertezza al fine di ripristinare il corso d'azione. In tal senso, la dimensione cognitiva della democrazia

---

<sup>73</sup> I beni pubblici sono caratterizzati dalla non rivalità nel consumo e dalla non escludibilità del beneficio, i beni comuni, invece, pur essendo caratterizzati dalla non escludibilità del beneficio, sono beni rivali. Per questo motivo, il problema per i *common goods* non è solo quello della produzione, ma anche quello della regolamentazione dell'uso degli stessi.

deliberativa si estrinseca non solo e non tanto sul piano meramente speculativo, ma è espressamente orientata al *problem solving* e al *problem setting*, attraverso la realizzazione di una cooperazione dialogica che rende possibile la messa in discussione di assunti considerati indiscutibili, la raccolta di nuove informazioni, una nuova strutturazione delle stesse, la sperimentazione di nuovi *patterns* d'azione e la ridefinizione del problema ritenuto intrattabile. Se il meccanismo che agisce alla base è, come realisticamente lo definisce Lanzara, “la rimozione del dubbio” (*ibid.*, p. 57), esso non dovrebbe consistere nel mero adattamento ai vincoli preesistenti, ma dovrebbe fare leva sulla capacità creativa, trasformativa e riflessiva dell'arena deliberativa di immaginare e istituire nuove condizioni e nuovi valori condivisi. Un processo che dovrebbe essere in grado di trasformare la semplice disponibilità a partecipare e a cooperare di ciascun partecipante, che rappresenta la condizione iniziale e ineludibile della deliberazione sotto la specifica forma della disponibilità a ‘fare un passo indietro’<sup>74</sup>, in vera e propria competenza deliberativa che va ad accrescere il capitale di *civiness* dell'intera comunità di riferimento.

In sintesi, una buona deliberazione dovrebbe essere ‘produttiva’, ovvero in grado creare valore cognitivo aggiunto, cioè innovazione cognitiva: nuovi schemi, mappe, rappresentazioni, assunti e soluzioni. Un contesto plurale e aperto, infatti, come asserisce la teoria pluralista, ha una maggiore capacità di fare emergere possibilità che prima non si potevano vedere e/o praticare.

---

<sup>74</sup> Alcuni studiosi definiscono questa disponibilità a cooperare e a fare ‘un passo indietro’ un contratto in senso proprio e ciò permette loro di affermare che la democrazia deliberativa ha un fondamento contrattualista, spesso di stampo rawlsiano. Personalmente non sono affatto persuasa della natura contrattualista della democrazia deliberativa, né tantomeno, come ho già detto, della sua natura rawlsiana. Preferisco quindi rappresentare la disponibilità iniziale a cooperare sotto forma di *tit for tat* (occhio per occhio). L'imperativo che guida questa strategia, infatti, prescrive sempre di collaborare (fare la colomba) la prima volta e poi di fare quello che ha fatto l'avversario, ovvero se coopera di continuare a cooperare, se tradisce di tradire a propria volta (fare il falco). Il merito della rappresentazione della disponibilità a cooperare come un gioco *tit for tat* è di mettere in luce che la disponibilità a fare un passo indietro è condizionata al comportamento (e atteggiamento) altrui e che la fiducia è un qualcosa che si costruisce lungo l'intero processo. Inoltre, essa ha il pregio di evidenziare un aspetto importantissimo: gli esperti di teoria dei giochi sono tutti concordi nell'affermare che la strategia ‘occhio per occhio’ è stabile solo nel caso in cui la prima mossa non sia fatale. Questo, generalizzando, significa che una strategia di questo tipo, e dunque la deliberazione stessa, sono probabilmente tanto più stabili quanto più è bassa la posta in gioco alla prima mossa per ciascun giocatore, e ci aiuta a capire come mai la deliberazione è decisamente più facile laddove si debba decidere il colore della panchina piuttosto che dove collocare l'inceneritore.

Ma quali sono i criteri per valutare la qualità della deliberazione? Lanzara (2005) ne elenca una lunga serie che riporterò qui, in parte riassunti e accorpati:

- *tolleranza e capacità di risposta all'incertezza*, ossia la capacità dei partecipanti di accettare e interiorizzare la complessità dell'*issue* sottoposta a deliberazione, nonché di reagire positivamente ad essa;
- *capacità diagnostica* che comprende la capacità da parte dei partecipanti di raccogliere e selezionare dati, costruire delle inferenze e formulare dei ragionamenti sui dati e le informazioni a disposizione;
- *costruzione di mappe cognitive e interpretazioni condivise del reale*, compresa la cosiddetta *memoria collettiva*;
- *inclusione nella struttura dialogica*, ossia la capacità dei partecipanti di intervenire nella discussione e di apportare le loro idee e opinioni;
- *discutibilità pubblica di assunti e valori*;
- *abbandono di routines difensive*, ossia la capacità dei partecipanti di ascolto e di accettare le indagini e le critiche altrui;
- *risposta all'errore e orientamento alla sperimentazione*;
- *trattamento dei dilemmi di valore o distributivi*, ossia capacità dei partecipanti di gestire il conflitto e di giungere a soluzioni accettabili da parte di tutti;
- *coerenza valoriale e comportamentale*;
- *riflessività*.

Mi limiterò qui ad alcune brevi osservazioni su questi punti.

In primo luogo, le capacità richieste sopra sono ascrivibili non solo ai partecipanti, ma *in primis* al mediatore-facilitatore che ha la responsabilità di dare il buon esempio e fare sì che tali condizioni si realizzino tra i partecipanti. Il mediatore, infatti, è al tempo stesso artefice e partecipante della struttura dialogica del processo.

In secondo luogo, questi indicatori ricalcano in tutto e per tutto le prescrizioni/regole di un buon *deliberative setting*: è vero che le regole sono state disegnate espressamente per raggiungere l'obiettivo della buona deliberazione (questo, peraltro, è il valore funzionale della prescrizione), ma si incorrerebbe nell'errore di una valutazione tautologica se si valutasse la bontà della deliberazione esclusivamente in base all'esistenza di tali regole.

Infine, questi indicatori servono ad indagare la qualità della deliberazione esclusivamente sotto il profilo dell'efficacia interna, ossia la qualità della deliberazione come attività di indagine pubblica o, se si vuole, di *design collettivo*. Infatti, in linea generale, non si può non essere d'accordo con Lanzara quando afferma che la qualità di un'indagine deve essere

distinta dalla percezione soggettiva del buon esito o del fallimento dei cambiamenti che risultano da essa, in quanto un buon processo d'indagine può produrre un risultato percepito come cattivo o insoddisfacente, così come una cattiva indagine può produrre conseguenze percepite come buone (*ibid.*, p. 59). Si ha però la sensazione che Lanzara metta insieme due problemi che converrebbe, per chiarezza, considerare distintamente: il problema della percezione soggettiva nella valutazione e la distinzione (ontologica e valutativa) della qualità della deliberazione come indagine e della deliberazione *tout court*. La qualità della deliberazione presa nella sua interezza, cioè come un tutt'uno di processo ontologico-cognitivo e di modalità decisionale, non può prescindere in alcun modo dalla valutazione dell'esito (dell'*output* decisionale e delle conseguenze) di quel processo. Tanto è vero che, come si vedrà più avanti, è utile distinguere tra la legittimità di processo (inteso come indagine cognitiva e interazione dialogica), la legittimità basata sull'*output* e la legittimità in uscita.

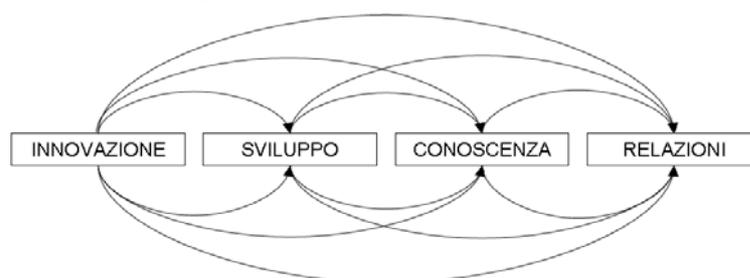
Per valutare la deliberazione bisognerebbe guardare a tutti e tre i seguenti elementi: al *processo* (inteso sia come processo ontologico-cognitivo sia come interazione cooperativa), all'*output* decisionale valutando se effettivamente esso rappresenta una soluzione ottimale, e alle *conseguenze* e all'impatto di quell'*output* decisionale e di quel processo sull'intera collettività. Per fare ciò potrebbe risultare utile un'ulteriore distinzione: quella tra efficacia interna e l'efficacia esterna della deliberazione. È chiaro, infatti, che non ha alcun senso parlare di superiorità paretiana della deliberazione se non si guarda alla sua efficacia esterna. Il problema della percezione soggettiva peraltro rimane rispetto a tutti e tre gli elementi presentati sopra e si interseca abbondantemente con la distinzione tra efficacia interna e esterna, ponendo agli studiosi di *policy* una sfida irrinunciabile.

Per ritornare, però, al nocciolo della nostra discussione la deliberazione dovrebbe essere lo strumento più adeguato per il trattamento dell'incertezza. In particolare, la democrazia deliberativa dovrebbe essere in grado di sfruttare in positivo l'ambivalenza dell'incertezza. L'incertezza, infatti, come mette in luce Pantaleo (2005), può essere considerata come un stimolo cui le persone sono sottoposte e rispetto al quale possono reagire diversamente. In quanto tale, può essere percepita come un rischio o come una sfida. Conseguentemente l'incertezza può indurre gli individui ad adottare un atteggiamento di chiusura e di rifiuto (che può addirittura sfociare nella paralisi) o, viceversa, un atteggiamento creativo ed esplorativo rispetto alla situazione-problema. L'incertezza, dunque, può essere interpretata negativamente come fonte di ansie (valore negativo) o positivamente come ricchezza (valore positivo). L'incertezza, infatti, ingenera negli individui e nei gruppi una *tensione motivazionale* che,

come spiega bene Simon, viene percepita come un fardello di cui ci si vuole presto liberare (principio della *tension reduction*), magari effettuando una scelta ‘alla cieca’. Al contrario, l’incertezza può anche instillare negli individui una forte curiosità e il desiderio di conoscere nel profondo la situazione che si ha davanti e di confrontarsi con essa. Secondo Pantaleo (2005), un atteggiamento positivo rispetto all’incertezza è il contesto psicologico proprio, della democrazia deliberativa e partecipativa, in quanto l’interesse a conoscere e a esplorare porta gli individui ad atteggiamenti di *inclusione*, dettati dalla volontà di coinvolgere più attori portatori di esperienze e conoscenze differenti, in un’ottica di vera e propria *decentralizzazione* del potere decisionale. Infatti, come esplicita la teoria del *confronto sociale* (Festinger 1954) il *drive*, la spinta motivazionale che ‘guida’ gli individui ad aprire la decisione ad altri attori e a confrontare le rispettive rappresentazioni e opinioni, è l’esigenza di colmare un *vuoto epistemico*, in assenza di informazioni e referenti fattuali certi e inequivocabili (Pantaleo 2005, p. 77).

Ricapitolando, se si guarda alla deliberazione come ad uno specifico assetto decisionale-organizzativo, la sua supposta superiorità paretiana risiederebbe nella capacità di dar luogo ad un intreccio di circoli virtuosi: un’arena deliberativa di successo, al pari di un’impresa, come ci insegna la nuovissima teoria della complessità, dovrebbe essere in grado di produrre innovazione, sviluppo, conoscenza e relazioni.

**Figura 3: Circoli virtuosi concatenati**



[fonte: De Toni A. e Comello L. (2005), pag. 468]

### 3.3.4 Una lettura strategica della pratica deliberativa e della scelta per l’inclusività

Ci siamo già chiesti perché mai una grande organizzazione dovrebbe accettare di sedersi intorno ad un tavolo per prendere una decisione insieme ad altri, quando potrebbe autonomamente decidere la propria strategia. Questa domanda diventa ancora più pressante se riferita alla pubblica amministrazione che, senza ombra di dubbio, ha la facoltà di decidere autonomamente e unilateralmente il da farsi. Sembra corretto, quindi, domandarsi quali ragioni stiano alla base della scelta della pubblica amministrazione, intesa in senso lato come

istituzione competente, di rinunciare alla decisione autoritativa e di optare per processi decisionali inclusivi.

In realtà, la pubblica amministrazione si trova davanti al problema di scegliere tra due differenti opzioni: dover decidere, progettare, formulare e attuare la *policy* senza includere alcun attore esterno, perseguendo così una *strategia esclusiva*, in linea con il paradigma weberiano e dunque *top down*; oppure puntare sulla *partecipazione*, cioè includere nel processo attori esterni toccati dalla decisione stessa, in un'ottica di pluralismo e di democrazia deliberativa.

È certamente possibile che l'utilizzo di arene inclusive-deliberative derivi da opzioni ideologiche favorevoli all'ampliamento della democrazia da parte dei partiti o dei politici che si trovano al governo delle istituzioni rappresentative (come nel caso del *Partido dos trabalhadores* di Porto Alegre); ma è anche vero, come riconosce Bobbio, che esistono fattori più oggettivi e più strutturali che spingono le istituzioni elettive a costruire momenti specifici di deliberazione democratica (Bobbio 2002, pp. 9-10).

La pubblica amministrazione, infatti, nello scegliere tra le due strategie decisionali (esclusiva o inclusiva) molto probabilmente non si farà guidare da opzioni ideologiche, bensì da considerazioni strumentali: innanzitutto guarderà al *contenuto* della *policy* stessa, ovvero alla specificità dell'intervento<sup>75</sup> e sceglierà quella modalità decisionale che dia maggiori garanzie di efficacia rispetto ai risultati.

Verosimilmente la pubblica amministrazione deciderà di ricorrere ad una modalità di decisione partecipata nel caso che si trovi di fronte ad un problema assai complesso la cui soluzione potrebbe implicare pericolose ricadute negative in termini di consenso.

Nello specifico potrebbe trovare vantaggioso il ricorrere a processi decisionali partecipati nel caso in cui sussistano due condizioni: a) quando il provvedimento da implementare produca rilevanti esternalità negative e b) quando sia dominante la dimensione di incertezza, anche scientifica, circa la natura e la quantità delle esternalità generate dall'intervento. Entrambe le condizioni sussistono, ad esempio, nel caso che si debba decidere la localizzazione di un impianto indesiderato (la famosa discarica) e in generale in tutti quei casi in cui le politiche comportino benefici diffusi e costi concentrati. In definitiva, risulta evidente che, per la pubblica amministrazione, è strategicamente vantaggioso scegliere la partecipazione ogni qualvolta si trovi innanzi ad interventi ambientali che potrebbero dar luogo alla creazione di

---

<sup>75</sup> In certo modo, si potrebbe dire che la pubblica amministrazione, così facendo, mette in pratica il principio di Lowi (1964) secondo cui "policy determines politics", ovvero il fatto che ad interventi pubblici diversi debbano corrispondere arene decisionali diverse.

una roccaforte organizzata di dissenso che avrebbe senz'altro conseguenze disastrose sia sull'implementazione dell'intervento, sia in termini di risultati elettorali. Ma, più nello specifico, perché l'inclusività in questi casi risulta strategicamente vantaggiosa? In primo luogo, la costituzione di un'arena deliberativa consente alla pubblica amministrazione di anticipare i conflitti. Infatti, facendo partecipare al processo decisionale gli eventuali oppositori<sup>76</sup>, si evita che a cose fatte si sviluppino moti di protesta fondati sulla giusta argomentazione “ma voi non ci avete consultato!”. In questo modo, insomma, si utilizza la procedura deliberativa come modalità di *costruzione preventiva del consenso*.

Inoltre, la scelta dell'inclusività consente di evitare la presenza di *sunk costs*, costi irrecuperabili in termini di tempo, denaro, energie, che potrebbero motivare la cosiddetta sindrome DAD, “decide-announce-defend” (Susskind *et al.* 1999), che è la prassi secondo cui la pubblica amministrazione annuncia al pubblico una decisione già autonomamente presa e, constatata una reazione negativa, si vede costretta a difenderla egualmente, anche contro l'evidente bontà della stessa, proprio in ragione dei costi già sostenuti.

Il metodo deliberativo, poi, rappresenta un ottimo rimedio alla questione delle ‘esternalità negative’. Il fatto che un dato intervento comporti esternalità negative significa che chi promuove il progetto non si fa carico integralmente di tutti i costi effettivi. Facciamo un esempio: la pubblica amministrazione della provincia y decide di localizzare una discarica nel paese x. Ora se la decisione viene presa in modo autoritativo, è evidente che tutta la provincia y godrà dei benefici derivanti dall'esistenza di una discarica a norma, mentre solo x ne sosterrà i costi. La conseguenza, pressoché certa, sarà che x organizzerà un'opposizione tale da impedire o quanto meno ritardare i lavori di costruzione della discarica e dunque andrà ad incidere negativamente sui costi che la pubblica amministrazione dovrà sostenere. Se alla decisione, invece, si perviene tramite la costituzione di un'arena deliberativa, si verificherà una sorta di dispersione dei costi sull'intera comunità y, che in fondo è la committente del progetto. Il paese x, sosterebbe certamente i costi derivanti dall'avere una discarica ‘nel suo cortile’, ma verrebbe anche adeguatamente indennizzato e riceverebbe dagli attori al tavolo

---

<sup>76</sup> Bobbio (2000a, pp. 20-38), sostiene che è auspicabile inserire il momento concertativo il più presto possibile, addirittura nella fase della definizione del problema. In tal modo si massimizzerebbe la responsabilizzazione dei soggetti su tutti i fronti: si percorre l'intero cammino insieme e si evita che qualcuno se ne esca con la famosa frase “ma il problema è un altro”. Inoltre, affrontando *ab initio* il processo in questa maniera, sarebbe possibile apportare incrementalmente delle correzioni e giungere, punto per punto, a degli accordi universalmente accettati, che, quindi, vengono considerati come dati e in parte non discutibili. Infine esiste un'argomentazione democratica a favore di un precoce coinvolgimento degli attori: la vera partecipazione consiste nella possibilità che una pluralità di soggetti differenti prendano insieme una decisione quando sono ancora disponibili delle alternative!

tutta una serie di garanzie che non avrebbe mai ottenuto se alla decisione si fosse pervenuti in modo unilaterale. Verosimilmente, quindi, il paese x, adeguatamente compensato del sacrificio fatto, opporrebbe una minore resistenza alla localizzazione della discarica nel suo territorio, e la pubblica amministrazione, o meglio, il presidente della provincia y otterrebbe un doppio risultato: la realizzazione dell'intervento e un ridimensionamento notevole del rischio di sanzione elettorale da parte dei cittadini del comune x.

La costituzione di un'arena deliberativa, quindi, rappresenta un modo efficace di superare il problema dei poteri di veto che le comunità locali (o addirittura micro-locali) sono in grado di esercitare contro progetti di interesse generale, che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità (Bobbio 2002b, p. 10).

Infine, bisogna considerare che il metodo deliberativo rappresenta una procedura amministrativa consensuale al pari di molte altre. Infatti, nell'utilizzo delle arene deliberative, non dissimilmente, ad esempio, dalle conferenze di servizio, ritroviamo tutti i vantaggi del *face to face* e delle relazioni multilaterali rispetto a quelle bilaterali. In primo luogo, i vantaggi di non dover ripartire da zero ogniqualvolta viene opposto un veto, anche parziale, al progetto, e di conoscere subito le posizioni degli attori implicati nel progetto, cosicché è possibile formulare l'intervento avendo coscienza, fin dall'inizio, delle linee di maggiore opposizione e di quelle maggiormente praticabili.

Come risulta evidente, è probabile che la pubblica amministrazione opti per una decisione inclusiva, non tanto in considerazione del fatto che essa è più democratica, né perché ritiene che la partecipazione possa migliorare la qualità degli interventi<sup>77</sup>, bensì perché ritiene che questa sia l'unica modalità di decisione praticabile, o quantomeno la più conveniente a livello di costi e che comporti rischi inferiori di perdita di consenso.

Il rischio maggiore, in ogni caso, non è in sé l'utilizzo strumentale del metodo deliberativo, che potrebbe perfettamente essere in linea con un imperativo di efficacia e di efficienza della pubblica amministrazione, quanto piuttosto il fatto che l'inclusività potrebbe rappresentare una prassi conveniente, non per responsabilizzare i cittadini, bensì per ridimensionare e celare la responsabilità delle istituzioni e dei politici.

---

<sup>77</sup> In quanto, come spiegato da Lindblom (1965), la presenza di più soggetti portatori di diversi interessi e punti di vista arricchisce il progetto stesso e può mettere in luce nuove e impensate dimensioni cognitive.

### 3.4 Verso una ridefinizione del ruolo del politico

È necessario riconoscere che le arene deliberative, in un'ottica di *governance*, occupano uno spazio che è tradizionalmente di esclusiva competenza della politica, intesa come *government*<sup>78</sup>, cioè occupano lo spazio e le competenze proprie dei politici. Spetterebbe infatti ai politici assumersi la responsabilità diretta delle decisioni che riguardano la collettività e interpretare gli interessi dei cittadini coinvolti (Bobbio 2000b, p. 135). L'arena deliberativa, invece, rimette la valutazione degli interessi della collettività e la decisione al confronto diretto tra gli *stakeholders*, in certo modo estromettendo dal processo gli attori politici e le logiche partitiche e amministrative di cui sono portatori. Inoltre, ai politici spesso è sottratto anche il compito di mediazione all'interno dell'arena che in molti casi è affidato ad un gruppo di esperti. Questo avviene perché il politico in un autentico processo deliberativo deve anch'egli mettersi in gioco come le altre parti al tavolo; d'altra parte il politico è colui che dovrebbe recepire le impostazioni e le soluzioni alle quali si perviene nell'arena. Come dice van Eeten (2001), il rapporto tra arene deliberative e istituzioni rappresentative potrebbe davvero rappresentare l'anello mancante della democrazia deliberativa, quell'anello senza il quale il metodo deliberativo resterebbe lettera morta e si presterebbe alla sola costruzione anticipata di consenso. Senza una ridefinizione del ruolo e della sensibilità del politico, si correrebbe il rischio che le arene deliberative restino dei semplici *forum* di dibattito, in cui certo si definiscono i problemi e si elaborano soluzioni, ma dalle quali non escono vere e proprie decisioni reali che, invece, verrebbero prese altrove, ossia nelle tradizionali "arene di politiche pubbliche" ove il metodo decisionale sarebbe il solito negoziato e compromesso istituzionalizzato (Bobbio 2002a, p. 12).

Secondo Bobbio (*ibid.*), tre sono i diversi comportamenti dei politici a fronte dei processi partecipativi: 1) il politico può porsi in un atteggiamento di *competizione*, percependo il processo partecipativo come una minaccia al proprio ruolo e alle proprie competenze consolidate, e può quindi tentare di attaccarlo e delegittimarlo assumendo un comportamento antagonista; 2) il politico può ignorare il processo poiché lo ritiene solo una fastidiosa realtà

---

<sup>78</sup> Con il termine *government* si fa riferimento a chi ha il compito di governare, mentre con quello di *governance* si intende l'attività, l'azione stessa del governare. I due concetti non coincidono necessariamente, anzi adesso per *government* intendiamo la funzione e la modalità tradizionale di governo delle istituzioni che si estrinseca in una dimensione verticale, ovvero top-down, mentre con *governance* intendiamo riferirci a quelle prassi effettive di governo che si estrinsecano in una dimensione orizzontale che prescinde dalle funzioni e dalle gerarchie formali. Emblematiche sono, infatti, espressioni come 'governance without government', ma soprattutto 'government without governance' che significa definire una situazione in cui c'è sì chi ha formalmente la funzione di governo, ma manca la capacità effettiva di governare.

con cui convivere nel proprio lavoro, un mero esercizio accademico, sostanzialmente ininfluenza, che porta solo ad una perdita di tempo, rallentando le sue incombenze di professionista della politica. In tal caso egli si adopera per trovare soluzioni secondo le proprie logiche che considera più efficaci e realistiche, tendendo, però, a creare continue *interferenze* al processo deliberativo; 3) infine (quest'ultimo è senz'altro il comportamento auspicato da Bobbio) si può configurare un atteggiamento di *sostegno e presidio*: il politico non si sente defraudato della propria funzione, ma assume un atteggiamento costruttivo, ridefinendo il proprio ruolo. Accetta di non essere più l'unico decisore, ma non per questo si sente sminuito, anzi è perfettamente consapevole della propria indispensabilità, soprattutto nei momenti di crisi, e si pone quindi come arbitro, regista e promotore dei processi.

Una ridefinizione del ruolo dei politici nella direzione espressa nell'ultimo punto è auspicata con forza anche da Sørensen (2006a, 2006b), che afferma a chiare lettere che la democrazia rappresentativa e il *government* così come li conosciamo hanno cessato di esistere, poiché il governare si realizza pressoché esclusivamente attraverso *reti di governance* che si autoregolano. Questo sistema di *self-regulating networks* marginalizza di fatto i politici e indebolisce irreversibilmente la 'vecchia' democrazia rappresentativa. Ai governanti eletti, dunque, non resta che trasformarsi da *decision makers* sovrani in "*metagovernors*", pena la messa a repentaglio della democrazia rappresentativa in quanto tale. Ciò significa che essi devono reinventare e ampliare il loro ruolo di *leader*, adottando una nuova prospettiva di *institutional design* che li vede registi dei nuovi processi di *policy*, capaci di esercitare un ruolo attivo di supporto, di essere facilitatori e, al tempo stesso, di partecipare a questi processi.

La ridefinizione del ruolo del politico, di fatto, rimane una questione aperta e di primaria importanza, che richiede un mutamento radicale della mentalità e del modo di fare politica., una sviluppata capacità riflessiva e infine un apprendimento che derivi innanzitutto dalla prassi. L'accademico, quindi, potrà dare utilmente il suo contributo teorico; ma a lui, a mio parere, spetta il compito di fornire le premesse cognitive, mentre al politico spetta quello di elaborarle in autonomia.

### 3.5 Il circolo virtuoso della legittimità

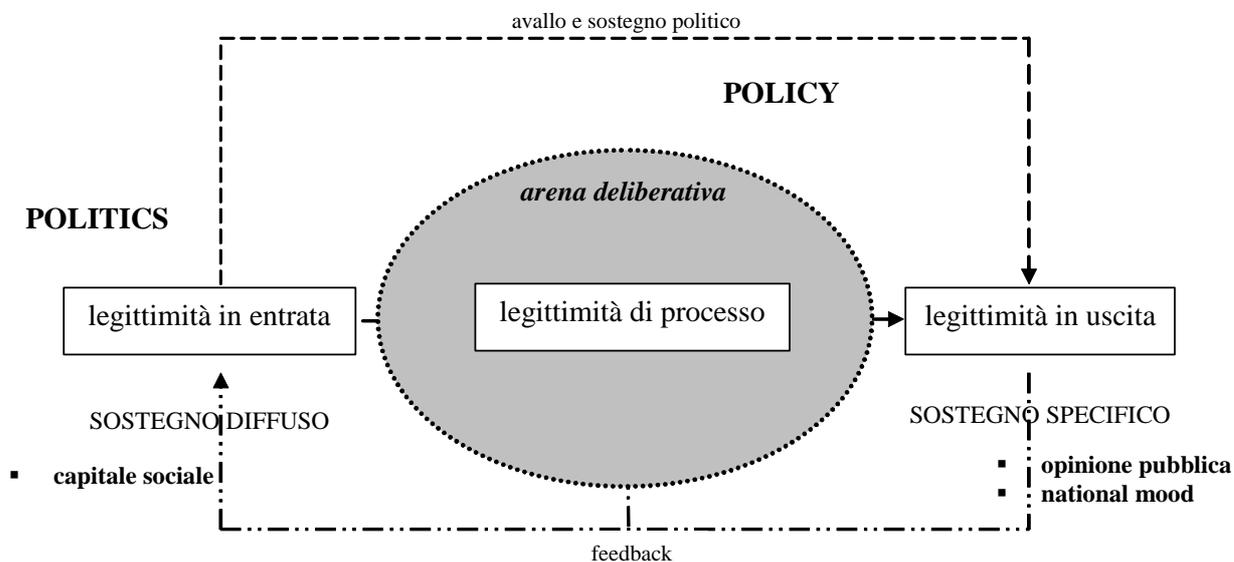
Quando si è parlato del *surplus* di legittimità creato dai processi deliberativi a fronte della crisi delle istituzioni tradizionali e del valore epistemico della deliberazione, si voleva mettere in luce un aspetto cruciale della democrazia deliberativa: il punto di maggiore forza (nonché di maggiore debolezza) di un processo deliberativo è rappresentato dalla compenetrazione

della dimensione politica e della dimensione cognitiva e di processo. Queste due dimensioni, infatti, si alimentano vicendevolmente e costituiscono una fonte reciproca di giustificazione, dando luogo a quello che si suppone essere un *loop* virtuoso.

La legittimità, infatti può essere rappresentata come un circolo. In primo luogo, esiste una *legittimità in entrata*, che è quella che sta alla base della messa in essere di un'arena deliberativa e che dovrebbe avere una dimensione dichiaratamente di *politics*; c'è poi una *legittimità di processo* che deriva dal *deliberative setting* e dal clima di fiducia che si è stabilito all'interno dell'arena (fiducia interna all'arena), quindi dalla qualità (anche cognitiva) della deliberazione; infine c'è una *legittimità in uscita* che si basa sull'esito del processo (infatti, viene anche chiamata legittimità basata sull'*output* o sostegno specifico). La legittimità in uscita retroagisce sia sulla legittimità in entrata sia sulla legittimità di processo (nel caso in cui il processo deliberativo sia ancora in corso). L'azione di *feedback* sulla legittimità in entrata si concretizza nell'aumento o diminuzione del sostegno diffuso, ossia della fiducia fuori dall'arena nei processi inclusivi in genere, ma anche nell'aumento o diminuzione della fiducia nei confronti dei politici e della politica. Questo meccanismo circolare è fondamentale e, benché sia ripartito solo idealmente in fasi sequenziali, ha il merito di mettere in luce alcuni aspetti cruciali. *In primis*, evidenzia l'interconnessione esistente tra la dimensione di *politics* e quella di *policy* corrispondente all'arena, mettendo in luce come un processo deliberativo non si esaurisca nell'istituzione di un'arena deliberativa e nel processo che avviene al suo interno, ma debba necessariamente rapportarsi con l'ambiente politico esterno, cioè con il mondo della democrazia elettorale e rappresentativa, con l'opinione pubblica e con il *national mood*. La legittimità in uscita, infatti, non corrisponde affatto al solo prodotto del processo deliberativo di per sé, ma alla percezione dell'esito di quel processo da parte di un pubblico esterno. Nella democrazia deliberativa ci sono due auditorii: il *pubblico interno all'arena*, ossia i partecipanti rispetto al mediatore e agli eventuali esperti interpellati (ma anche rispetto al partecipante che in quel momento sta parlando e argomentando la propria opinione), e un *pubblico esterno*, costituito dalle istituzioni e dalla cosiddetta società civile. Sulla legittimità in uscita influisce anche la legittimità in entrata: in primo luogo, il sostegno continuo del politico, ma anche il livello di capitale sociale che, insieme all'avallo dell'eletto, rappresenta precondizione importantissima per la deliberazione. Il sostegno politico va inteso non solo come riconoscimento e accoglimento degli esiti del processo deliberativo, ma anche come promozione dell'output di processo, in un'ottica espressamente implementativa. La deliberazione, dunque, è sì un gioco

di fiducia, ma una fiducia non solo interna all'arena, ma anche (anzi, soprattutto se si guarda al suo successo) esterna a quell'arena.

**Figura 4: il circolo virtuoso della legittimità**



Uno degli aspetti fondanti del circolo della legittimità è costituito dalla selezione dei partecipanti all'arena deliberativa, perché, come abbiamo visto in precedenza, questo aspetto mette in gioco una dimensione fondamentale: quella della rappresentanza e della rappresentatività, o, meglio, quella della titolarità di una decisione.

L'espressione 'selezione dei partecipanti' può essere male interpretata: essa, infatti, può suggerire l'idea che debba esistere necessariamente un 'filtratore esterno', quale le istituzioni o, ancor meglio, gli organizzatori di un processo deliberativo. Ciò non è vero affatto: per quel che è dato sapere, la partecipazione all'arena può essere in tutto e per tutto spontanea, cosicché forse sarebbe meglio parlare di 'tipo di partecipazione o di inclusione'. È chiaro però che la partecipazione spontanea non è altro che autoinclusione e, dunque, auto-selezione. Sembra dunque ragionevole utilizzare indifferentemente le espressioni sopra presentate e semmai scegliere l'una o l'altra a seconda del contesto e dell'argomento che si vuole presentare o cui si vuole anche solo far cenno. Se si sta parlando degli organizzatori di un processo deliberativo, sarà opportuno parlare di un 'problema di selezione', ché tale infatti è ai loro stessi occhi, ma non solo, torna efficace usare l'espressione 'selezione' ogniqualvolta si intende mostrare gli effetti che ciascun processo selettivo (e auto-selettivo) comporta: per essere più espliciti, quando si intende parlare dei *selection bias*.

Come abbiamo già rilevato, la partecipazione spontanea può autoselezionare cittadini perdigiorno, marginali e autointeressati. Al contrario, un campionamento ragionato, fatto per rappresentare tutti i punti di vista sul tappeto, rischia, tralasciando la questione della fallibilità

nella ricognizione di tutti i problemi e di tutti gli *stakeholders*, di trasformare l'arena deliberativa in uno dei peggiori e più scorretti luoghi di scambio. Alla *bagarre* negoziale, infatti, potrebbero partecipare solo coloro che sono certi di spuntare un trattamento migliore, e i più forti, opportunamente coperti da un'atmosfera di finta parità, potrebbero fare i loro interessi più o meno indisturbati.

Anche la selezione *random*, ossia l'idea di utilizzare un campione statisticamente rappresentativo, comporta una notevole serie di problemi metodologici: innanzitutto, la definizione assai discrezionale della popolazione di riferimento, ma anche quello della disponibilità effettiva dei selezionati a partecipare, che apre tutta la questione sulla liceità o meno di compensare la partecipazione attraverso un simbolico 'gettone di presenza' o altre modalità.

Ad ogni modo, si potrebbe pensare che un campione rappresentativo, in assenza di elezioni, assicuri una maggiore legittimità al processo deliberativo e alla decisione cui si perviene. Questo è senz'altro vero se si guarda alla sola legittimità in entrata del processo, ma tutto diventa assai più complicato se si guarda alla legittimità in uscita e in particolare a quella basata sull'*output*. Un campione rappresentativo sarebbe portatore di una rappresentanza che Sartori (1995) definirebbe sociologica o, meglio ancora, "rappresentanza come specchio": esso, cioè, sarebbe in grado di creare un microcosmo in tutto e per tutto simile al macrocosmo di riferimento, assicurando di *default* il famoso *idem sentire*<sup>79</sup>. Così, la decisione di quel microcosmo corrisponderebbe alla volontà del macrocosmo, il nostro auditorio esterno, garantendo un'elevata legittimità al processo deliberativo e in particolare alla decisione cui si è pervenuti.

Sartori stesso però, al di là della sua personale concezione delle procedure elettive quale fattore necessario (sebbene non sufficiente) della rappresentanza politica, mette in luce come la rappresentanza non possa in alcun modo prescindere dalla responsabilità. L'idea di responsabilità ha due facce: la responsabilità personale verso qualcuno, detta anche *responsabilità dipendente*, ossia l'obbligo del rappresentante di rispondere al titolare del rapporto; e la responsabilità funzionale o tecnica, che significa "soddisfare un adeguato livello di prestazione in termini di capacità ed efficienza", detta anche *responsabilità indipendente* (*ibid.*, p. 299). Le due accezioni di responsabilità hanno significati molto diversi e molto

---

<sup>79</sup> A questo proposito, Sartori (1995, p. 295) in modo molto incisivo osserva: "la rappresentanza è appesa, in ultima analisi, a un *think so* (per dirla con Friedrich), cioè sul fatto che soltanto in termini di «idee» una persona può essere resa presente da un'altra persona". Ma specifica anche che la rappresentanza non è solo «idea», ma «doverosità», in quanto "non vi può essere rappresentanza qualora il rappresentante non *senta* l'aspettativa di coloro che egli rappresenta, e non la senta come una aspettativa vincolante".

spesso non vanno di pari passo, nella stessa misura in cui non vanno di pari passo il formale e il sostanziale. Ed eccoci arrivati al punto: un campione rappresentativo potrebbe offrire maggiori garanzie rispetto alla responsabilità dipendente, ma non è affatto detto che assicuri la responsabilità indipendente, che si fonda sull'efficacia esterna della decisione deliberativa.

### 3.6 *Per fare il punto*

Questo *excursus* sulla democrazia deliberativa ci è servito per indagare parte delle problematiche inerenti agli assetti e alle modalità deliberative e partecipative.

Alla fine di questo percorso dovrebbe risultare evidente come spesso i termini *deliberativo* e *partecipativo* vengano erroneamente utilizzati in modo intercambiabile pur indicando, in senso letterale e sostanziale, modalità di decisione collettive differenti.

La partecipazione, infatti, indica che una data decisione viene presa non solo dall'ente o dal politico competente, ma da una pluralità di persone che, per volontà dell'ente o del politico, sono state incluse nel processo decisionale. Perché una modalità decisionale sia definibile come partecipativa è, dunque, sufficiente che la funzione di decidere venga semplicemente allargata ad altri attori oltre a quelli che hanno la responsabilità istituzionale di quella decisione.

Il metodo deliberativo, invece, è molto più esigente: necessita sì di partecipazione, ma di una partecipazione che punta all'inclusività totale. Perché un processo sia definibile come deliberativo è necessario che, all'interno dell'arena, siano presenti tutti i punti di vista su una data questione e dunque siano rappresentati tutti gli interessi in gioco, o quanto meno che vi sia un'approssimazione adeguata dell'inclusività e della rappresentanza, il che presuppone l'utilizzo di precisi criteri di composizione dell'arena. Inoltre, il metodo deliberativo, che è tale proprio perché presuppone determinate regole procedurali, non solo estende la decisione a soggetti esterni ben individuati, ma indica anche la modalità attraverso la quale si deve pervenire alla decisione: l'argomentazione basata sul bene comune, al fine di raggiungere un accordo condiviso, della cui bontà tutti siano persuasi.

Quindi, se in un'arena partecipativa è possibile giungere ad una soluzione utilizzando le più diverse modalità decisionali (quali la negoziazione, il voto e l'argomentazione) anche nelle forme miste, in un'arena deliberativa l'unica modalità consentita è la deliberazione.

Come suggerito da Toth (2002), è possibile affermare che sono processi deliberativi solo quei processi che, dopo un'attenta analisi, risultano in linea con tutti i precetti della democrazia deliberativa e le cui arene presentano tutte le caratteristiche espresse da Bobbio (2002b). Per questo motivo un processo può essere definito propriamente deliberativo solo *ex post*.

L'errore di sovrapposizione dei due termini deriva, a mio parere, dal fatto che molto spesso non si distingue tra dimensione descrittiva, e dunque analitica, dei processi partecipativi, e dimensione prettamente prescrittiva, cosicché lo studioso può incorrere in un doppio rischio: quello di sminuire i processi inclusivi in quanto espressione necessariamente imperfetta dell'ideale di democrazia deliberativa, oppure quello, contrario, di salutare la diffusione delle arene partecipative quale segnale dell'avvento di una nuova democrazia<sup>80</sup>.

Infine, questa parte sulla democrazia deliberativa ci ha consentito di inserire nella cassetta degli attrezzi dell'analista di politiche pubbliche alcuni utili strumenti, definizioni e dimensioni esplorative. Si pensi, ad esempio, alla definizione di capitale sociale, al concetto di *stakeholder* e di posta in gioco, ma anche alla differenza tra negoziazione, concertazione, deliberazione e argomentazione; nonché alla questione della rappresentanza e dell'inclusività e alla problematica della disparità organizzativa. Tutti strumenti, questi, che sono indispensabili per fornire una cornice di senso appropriata alla lettura dei risultati dell'analisi dei processi partecipativi effettuata nella seconda parte di questa tesi.

---

<sup>80</sup> Bobbio (2002b, p. 17), a proposito della diffusione delle arene deliberative, dice: “Si sarebbe tentati di dire che la crisi degli stati nazionali, della rappresentanza e dei partiti politici sta producendo, in modo abbastanza inatteso, nuove forme di democrazia diretta o, secondo l'espressione proposta da Fung e Wright (2002), nuove forme di *empowered deliberative democracy*”. Queste affermazioni, però, secondo lo studioso, vanno contro a un'ovvia obiezione: “le esperienze di cui parliamo (ma spesso si tratta semplicemente di esperimenti), malgrado la loro incontestabile diffusione, continuano a svolgere un ruolo assolutamente marginale nelle democrazie contemporanee: sono eccezioni, non sono la regola”, in quanto si tratta di esperienze locali o addirittura micro-locali, cosicché “l'effettivo empowerment delle arene deliberative sembra essere inversamente proporzionale alla distanza dai problemi locali”. In secondo luogo, le esperienze deliberative “anche quando si svolgono con successo sul piano locale, coinvolgono normalmente un numero di individui molto piccolo”.

## PARTE II

### LE POLITICHE PARTECIPATIVE: EVIDENZE EMPIRICHE



## Cap. IV

### L'indagine empirica

Questa seconda parte della tesi, come anticipato nell'introduzione, presenta i risultati di una indagine empirica su dati ricavati dalla somministrazione di un questionario elettronico ad amministratori locali del Piemonte e della Lombardia che hanno attivato politiche partecipative.

In questo paragrafo verranno anticipati, in forma sintetica, alcuni tra gli aspetti più rilevanti dell'indagine empirica, in modo da offrire al lettore un sentiero-guida utile a seguire più agevolmente il percorso lungo il quale si è sviluppata l'indagine.

Va premesso che tale ricerca ha un intento esplorativo e di verifica della consistenza di alcune ipotesi relative ai processi inclusivi in Italia.

L'unità di analisi della *survey* - che non è censuaria, ma che su 104 questionari notificati ha ottenuto un tasso di risposta del 70% circa - è costituita da interventi inclusivi attivati da singole amministrazioni locali.

Per indagare e rendere ragione della varietà degli strumenti partecipativi esistenti, si è scelto di inserire nella rilevazione iniziative relative ad ambiti di *policy* differenti, tutte piuttosto consolidate e sperimentate, gestite da diversi livelli di governo: comuni, consorzi di comuni, comunità montane e province.

Il *convenience sample* è costituito da politiche di riqualificazione urbana (PRU, CdQ, PRUSST, PPU, Urban Italia e Urban UE), Piani Strategici, Programmi Integrati di Sviluppo Locale, Bilanci Partecipativi, Piani di Zona, Piani Regolatori Partecipati, Politiche Temporali e Agende 21.

Il questionario è stato formulato organizzando i quesiti in cinque sezioni. La prima è tesa a raccogliere informazioni generali per elaborare una 'scheda dell'intervento', le altre quattro mirano ad ottenere informazioni specifiche seguendo una ripartizione del processo di *policy* in fasi: 'avvio e diagnosi', 'programmazione/progettazione', 'attuazione' e 'valutazione'.

Come si è detto, l'obiettivo principale della ricerca è chiarire che cosa davvero significa 'partecipazione' nelle politiche in oggetto, a partire da dati relativi alle domande: *chi partecipa, come partecipa* (gli strumenti e i metodi) e *in quali fasi*.

Il questionario ha prodotto evidenze empiriche relative a tre aspetti delle politiche partecipative: circa la loro natura e connotazione generale, circa i processi e la partecipazione all'interno delle fasi di *policy* e circa i meccanismi alla base della loro diffusione. Per quanto concerne questo ultimo aspetto, che costituisce senz'altro l'elemento centrale della ricerca, la *survey* ha permesso di verificare alcune ipotesi guida, in ordine allo sviluppo delle politiche partecipative, e ha prodotto prime evidenze empiriche circa la rilevanza dei finanziamenti, quale elemento chiave di diffusione degli interventi, l'incidenza del colore politico dei governi che le promuovono (per oltre il 77% dei rispondenti le politiche risultano attivate da amministrazioni di centrosinistra), la rilevanza di un'*expertise* interna e/o esterna alla pubblica amministrazione. L'analisi e l'interpretazione dei dati avvalorano l'ipotesi che il motore primo della diffusione di queste politiche - fatta eccezione per le "politiche di bandiera", che gravano interamente sul bilancio delle amministrazioni che le promuovono - è costituito dalla disponibilità di finanziamenti specificamente destinati. Anche l'*expertise* sembra avere un ruolo preminente nella realizzazione e nella gestione dei processi inclusivi e i dati relativi alle società di consulenza rivelano tutta la consistenza di una diffusa rete di esperti, cui molto spesso le amministrazioni fanno ricorso. Quanto alla composizione dell'arena dei partecipanti, queste politiche appaiono nella maggioranza dei casi 'miste' o spostate verso un polo di rappresentanza di interessi specifici o particolari. In tal senso, esse sembrano tendenzialmente più prossime a una configurazione negoziale piuttosto che ad un assetto deliberativo.

#### 4.1 *Gli obiettivi della ricerca*

Il *focus* specifico di questo lavoro si traduce innanzitutto nello sforzo di definire concretamente l'oggetto 'politiche partecipative', per delimitare la popolazione di riferimento. Risulta in primo luogo necessario comprendere quali 'tipi' di politiche inclusive sono state realmente sperimentate in Italia, effettuando sia una distinzione tra ambiti di *policy* (politiche ambientali, urbane, di sviluppo economico, ecc.), sia tra livelli di governo (politiche europee, nazionali, regionali, locali e micro-locali). Infatti, ad oggi, nonostante la - o forse proprio a causa della - notevolissima diffusione delle politiche partecipative, non esistono banche dati che raccolgano informazioni complete e aggiornate sui processi inclusivi attivati nel nostro

paese. A dispetto dei numerosi studi di settore pubblicati<sup>1</sup>, che riguardano però singoli ambiti di *policy* o addirittura singole politiche, il fenomeno partecipativo risulta poco conosciuto nella sua interezza e si presenta agli occhi dei ricercatori come un campo di studio ancora in gran parte da esplorare, perché poco organico e lacunoso, proprio a causa della penuria di dati e della loro scarsa integrazione.

Gli obiettivi finali sono, da un lato, proporre alcune tipizzazioni interpretative delle politiche partecipative a partire dalle domande-chiave anticipate sopra: chi partecipa? come partecipa (quali sono gli strumenti e i metodi)? e, in quali fasi partecipa? Dall'altro, indagare quali sono le modalità e le logiche di diffusione interna delle politiche partecipative. Guardare al fenomeno della diffusione delle politiche partecipative da una prospettiva interna significa indagare non i motivi che hanno indotto il passaggio dall'azione unilaterale della pubblica amministrazione alla concertazione multiattoriale, o - meglio - alla partecipazione, bensì le ragioni che hanno indotto un sempre più ampio utilizzo dei metodi partecipativi nelle *policies* italiane, indipendentemente dalla precedente natura unilaterale delle stesse, e che hanno dato luogo al fenomeno oggetto di indagine: il 'contagio' intra- e inter-settoriale.

Rispetto alle logiche di diffusione interna delle pratiche partecipative, sono state formulate alcune ipotesi di ricerca che hanno parzialmente tratto ispirazione dal *framework* teorico fornito dal concetto di isomorfismo neo-istituzionalista di stampo organizzativo. Questo concetto rappresenta lo strumento analitico più appropriato per indagare fenomeni di diffusione di assetti decisionali con caratteristiche simili. Nello specifico, appare fecondo l'utilizzo dell'idea di "miti razionalizzati" di Meyer e Rowan (1977), ma ancor più la lezione di Powell e DiMaggio (1983), che hanno operato una distinzione tra tre meccanismi di isomorfismo: coercitivo, mimetico e normativo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si vedano, e.g., Perulli (2006) per i piani strategici, Allegretti (2001) per i bilanci partecipativi, Pichierri (2001) per le politiche di sviluppo locale e Balducci (2001) e Sclavi *et al.* (2002) per le politiche di riqualificazione urbana.

<sup>2</sup> Nella definizione di Powell e DiMaggio (1983, pp. 150-151, trad. mia) l'isomorfismo coercitivo è "la risultante di pressioni sia formali che informali esercitate sulle organizzazioni da altre organizzazioni dalle quali le prime dipendono, e da aspettative culturali presenti nella società all'interno della quale le organizzazioni operano". Meccanismi puramente mimetici, invece, operano quando l'ambiente organizzativo è caratterizzato da situazioni di incertezza, non c'è piena consapevolezza delle procedure organizzative e i fini sono ambigui (*ibid.*, pp. 151-152). L'imitazione, dice Bonazzi (2002, p. 115), "in questi casi agisce come un surrogato di certezza secondo il tipico ragionamento che se tutti agiscono in un dato modo vuol dire che c'è una ragione ed è bene conformarsi". Da ultimo, l'isomorfismo normativo emerge principalmente dai processi di professionalizzazione, ossia quando i responsabili dell'organizzazione apprendono e si appropriano consapevolmente di nuovi metodi di conduzione dei processi e nuove metodologie (*ibid.*, p. 116).

Come tengono a specificare gli autori, "in alcune circostanze, il cambiamento organizzativo è una risposta diretta a mandati governativi", infatti, "la diretta imposizione di procedure operative standardizzate e di regole e strutture legittimate [da enti di governo] ha luogo anche all'esterno dell'arena governativa". L'isomorfismo coercitivo, comunque, non si concretizza esclusivamente in "un'imposizione diretta ed esplicita di modelli

Altre fonti teoriche concorrenti rispetto alla prima, ma comunque rilevanti per la strutturazione delle ipotesi, sono la teoria della *rational choice* e la teoria delle contingenze di stampo più ecologico.

Queste ipotesi essenzialmente sono:

- la disponibilità di finanziamenti espressamente destinati alla realizzazione di processi inclusivi rappresenta una condizione decisiva per la loro istituzione;
- la *politics* conta; nello specifico, il colore dei governi (l'essere di centro-destra o di centro-sinistra) è una determinante importante nella diffusione (adozione) di pratiche partecipative;
- la sperimentazione di politiche partecipative largamente percepite come di successo (*best practices*) induce l'adozione di altre politiche partecipative, sia nel medesimo contesto territoriale sia in altri contesti territoriali;
- la disponibilità di un'*expertise* interna e (soprattutto) esterna è determinante per l'adozione/diffusione delle politiche partecipative.

#### 4.2 Le politiche oggetto d'indagine

Tra le iniziative analizzate figurano politiche di riqualificazione urbana (PRU, CdQ, PRUSST, PPU, Urban Italia e Urban UE), Piani Strategici, Programmi Integrati di Sviluppo Locale, Bilanci Partecipativi, Piani di Zona, Piani Regolatori Partecipati, Politiche Temporali e Agende 21.

Come appare evidente, per indagare e rendere ragione della varietà degli strumenti partecipativi esistenti, si è scelto di inserire nella rilevazione politiche relative non ad un unico settore di *policy*, ma ad ambiti differenti: ambientale (Agende 21), urbanistico (Piani Regolatori Partecipati, PRU, CdQ, PPU, Urban), di programmazione territoriale ed economica (PISL, PRUSST), socio-sanitario (Piani di Zona), di rendicontazione e bilancio (Bilanci Partecipativi).

Sebbene le politiche partecipative nel nostro paese siano un fenomeno estremamente eterogeneo e in continua evoluzione, tutte le *policies* oggetto di rilevazione in questa *survey* sono piuttosto consolidate e sperimentate: presentano tutte dunque almeno livelli minimi di

---

organizzativi ad organizzazioni dipendenti, ma può essere più sottile e meno esplicito” come mostra il lavoro di Milofsky (1981) sulle organizzazioni di quartiere in comunità urbane - citato dagli autori -: molte di esse, “votate a ideali di democrazia partecipativa, sono portate a sviluppare modelli organizzativi gerarchici per ottenere supporto [finanziario] da parte di enti finanziatori” più solidi e meglio organizzati.

istituzionalizzazione, seppur tra loro differenti, e consentono di rilevare alcuni *trend* evolutivi e di progressiva estensione in vari settori di governo.

Tali politiche, inoltre, in linea con i precetti della *multilevel governance* non solo sono gestite da diversi livelli di governo - comuni, consorzi di comuni, comunità montane e province -, ma vedono l'interazione verticale e orizzontale di differenti enti governativi configurandosi come politiche espressamente intergovernative.

#### **Breve legenda delle politiche:**

**A21** = processi di Agenda XXI: sono politiche ambientali orientate alla sostenibilità - (Ministero Ambiente)

**CdQ** = Contratti di Quartiere: sono politiche di riqualificazione urbana che richiedono per legge (bando ministeriale del MIT) la partecipazione - (Ministero Infrastrutture e Trasporti)

**PRU** = Programmi di Recupero Urbano: sono politiche di riqualificazione urbana espressamente orientate ad un nucleo di edilizia residenziale pubblica (case popolari), il bando del MIT non prevede la modalità partecipativa per legge, ma la regione Piemonte sì, attraverso l'affiancamento di un Piano di Accompagnamento Sociale. Invero, anche in Lombardia alcuni PRU sono partecipati (v. non rispondente lombardo) - (Ministero Infrastrutture e Trasporti)

**PRUSST** = Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile: i PRUSST sono comunemente classificati tra le politiche di riqualificazione urbana, (spesso vengono considerati un'evoluzione dei PRU), ma hanno un obiettivo sensibilmente più ampio: sono interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico-produttivo-occupazionale, al recupero e alla riqualificazione dell'ambiente, dei tessuti urbani e sociali degli ambiti territoriali interessati. Prevedono la partecipazione del privato sia per opere di iniziativa privata, sia per opere pubbliche o di interesse pubblico - (Ministero Infrastrutture e Trasporti)

**PISL** = Programmi Integrati di Sviluppo Locale: i PISL rientrano tra gli strumenti di programmazione negoziata regionale e sono il principale strumento attraverso cui il Docup è attuato rispetto al principio di concentrazione. Prevedono l'istituzione di partenariati istituzionali, economici e sociali fra soggetti pubblici e privati che concordano uno o più obiettivi di sviluppo locale di una determinata area omogenea e circoscritta. Tale approccio è teso a garantire l'ottimizzazione della capacità di impatto del programma finanziato dal FESR sul territorio ammissibile. Le aree di intervento possono essere le più disparate: da un documento della provincia di Torino è stato possibile ricavare un elenco non esaustivo: riqualificazione urbana/territoriale, riqualificazione ambientale, energie alternative, turismo, industria, artigianato, trasporti, formazione, innovazione tecnologica, servizi, agricoltura, viabilità, cultura.

**Urban** = sono politiche di rigenerazione urbana promosse dall'UE, sono orientate a quartieri e zone ben definite delle città in situazione di degrado. Fanno della partecipazione la loro bandiera e la loro filosofia. Sono i progetti che hanno ispirato molte delle politiche di riqualificazione urbane tradizionali: *in primis* Urban Italia, una riproposizione pressoché integrale del programma europeo, ma anche CdQ, PRU, PRUSST, etc.

**PP(U)** = Progetti Pilota: si tratta di progetti di innovazione urbana e sperimentazione in materia ambientale, sociale ed economica su scala ridotta rispetto ad URBAN, ma di notevole utilità in particolare per quanto riguarda la rivitalizzazione delle aree cittadine, impostata in modo da privilegiare l'integrazione e la partecipazione dal basso.

**PRp** = Piano Regolatore partecipato

**BP** = Bilancio Partecipativo: processi partecipativi di discussione sulle proposte di Bilancio (Circoscrizionale, Municipale, Provinciale, Regionale) che si snoda durante tutto l'anno fino a disegnare una proposta articolata di Bilancio per ogni anno di gestione successiva, sulla base delle richieste della cittadinanza.

**PT** = Politiche Temporali: sono costituite per lo più da 'piani dei tempi e degli orari della città' (conciliazione degli orari dei servizi pubblici e dei pubblici esercizi: accessibilità e fruibilità; mobilità sostenibile, promozione di banche del tempo, etc.)

**PdZ** = Piani Sociali di Zona: il PdZ è lo strumento che i Comuni singoli o associati in zone, usano per programmare il sistema dei servizi sociali e sanitari, d'intesa con le A.U.S.L. e altri soggetti pubblici e privati, sulla base delle indicazioni del Piano regionale. Tale Piano, dunque, propone un nuovo modello di servizio per il cittadino, basato sull'integrazione tra pubblico e privato, sulla programmazione concertata tra Regione, Comuni, Province, AUSL e sulla partecipazione del terzo settore e di tutti i soggetti sociali.

#### 4.3 *La scelta del contesto territoriale di rilevazione*

L'interesse conoscitivo alla base di questa ricerca consiste, come si è detto, nell'esplorazione dei meccanismi di diffusione delle politiche partecipative nel nostro paese. E tuttavia, una prima rassegna della letteratura relativa a questo fenomeno ci ha indotto a partire da un contesto territoriale più ristretto rispetto all'intero territorio nazionale, isolando due sole regioni italiane: il Piemonte e la Lombardia. Questa scelta è imputabile a precise considerazioni metodologiche.

In primo luogo, Lombardia e Piemonte sono senz'altro due regioni all'avanguardia nella sperimentazione di politiche partecipative, ma a differenza di altre regioni, quali la Toscana e l'Emilia Romagna, che sono almeno parimenti 'avanzate' relativamente a questo specifico aspetto, permettono di raccogliere casi più diversificati rispetto a una delle variabili centrali: il colore politico delle amministrazioni che promuovono queste politiche.

In secondo luogo, il fatto che queste due regioni siano confinanti rende più facile testare le ipotesi circa l'esistenza e la circolazione di un'*expertise ad hoc*. La contiguità delle due Regioni, infatti, abbattendo i costi di mobilità dei professionisti e degli esperti in politiche partecipate, consente di valutare con maggiore precisione la natura del legame più o meno organico degli esperti con le amministrazioni locali, e di comprendere la dimensione e le caratteristiche del o dei mercati di *expertise*.

Il terzo motivo per cui si è scelto di effettuare la rilevazione su Lombardia e Piemonte è riconducibile alla volontà di rispettare alcuni criteri-base di comparabilità: le due regioni sono simili per area culturale, dimensione, territorio, popolazione e tessuto produttivo.

Inoltre, entrambi i contesti territoriali prescelti gravitano intorno a due metropoli che, per quanto differenti, potrebbero rivelarsi il centro dinamico dello *spread*.

Da ultimo, va specificato che Lombardia e Piemonte rappresentano l'oggetto di una prima fase di ricerca: in un secondo momento e in altra sede, l'indagine, grazie alla flessibilità dello strumento di indagine prescelto, il 'questionario elettronico', potrebbe essere ampliata anche ad altre realtà e regioni.

#### 4.4 *Il campione*

L'intero campione qui presente è definibile come un *convenience sampling*. Infatti, ad oggi nel nostro paese per le politiche partecipative non esistono *data base* né generali, né su base settoriale, o territoriale. Ciò è imputabile da un lato all'enorme diffusione e diversificazione

dei metodi partecipativi nei più vari ambiti di *policy*, dall'altro ad un oggettivo ritardo delle amministrazioni nel censire tali politiche<sup>3</sup>. Questa ricerca forzosamente esplorativa ha dunque tra i suoi primi obiettivi quello di contribuire, per quanto possibile, ad una raccolta maggiormente sistematica e uniforme di dati da mettere a disposizione degli studiosi e delle stesse amministrazioni.

Il *data base* utilizzato per la ricerca è stato costruito ricorrendo a diverse fonti:

- via internet, immettendo parole chiave in un motore di ricerca, o effettuando ricerche sui siti istituzionali di Comuni, Province, Regioni e Ministeri competenti;
- grazie ad indirizzari forniti dalle Regioni di appartenenza;
- grazie a elenchi compilati da società con rapporti di consulenza con le amministrazioni regionali o provinciali (Sferalab per le A21 Piemontesi, FocusLab per i bilanci partecipativi in entrambe le regioni);
- grazie a indicazioni da parte di funzionari e dirigenti amministrativi già contattati (*snowball sampling*).

La pluralità delle fonti utilizzate ha costi e benefici. Se per un verso costituisce un limite per il trattamento statisticamente rigoroso dei dati, dall'altro rende più evidenti le linee di forza lungo le quali esplose il fenomeno partecipativo.

Usando una metafora, il campione è costituito in prima battuta da ciò che è rimasto impigliato in una rete che è stata estensivamente gettata sulle due regioni e, in seconda istanza, da ciò che è rimasto tra le maglie di reti gettate in mari più piccoli su indicazione del primo pescato.

Uno degli aspetti che si presenta con grande chiarezza è l'incontestabile natura delle politiche urbane, e in particolare delle politiche di riqualificazione urbana, come campo di applicazione per eccellenza del modello di *policy* inclusivo. Tali politiche, infatti, come vedremo, rappresentano il *core* del fenomeno sia per anzianità, sia per numero assoluto di casi, sia per aderenza al modello partecipativo che, seppure con sensibili variazioni, si è andato formando in seno ai paesi europei. Ad esse si affiancano le politiche ambientali che, grazie all'europeizzazione e a un'enorme quantità di finanziamenti *ad hoc*, stanno conoscendo una fase di sorprendente espansione (sia in termini numerici che funzionali) attraverso la diffusione delle Agende 21. Politiche di riqualificazione urbana e Agende 21 funzionano nello

---

<sup>3</sup> I primi lavori di censimento, peraltro settoriali, sono stati appena avviati e solo pochissimi sono da considerarsi esaustivi. Un aspetto curioso è poi costituito dal fatto che tali lavori non sono effettuati direttamente dalle amministrazioni responsabili, ma sono stati esternalizzati a società e cooperative che operano nel settore e che si qualificano come "esperti di partecipazione", dunque sono stati commissionati a possibili ed effettivi consulenti o fornitori di servizi cui le amministrazioni stesse si rivolgono. Questo stato di cose rende ancora più difficile il reperimento, l'aggregazione e la sistematizzazione dei dati che di fatto risultano non disponibili.

*snowball sampling* da *gatekeepers* rispetto a politiche inclusive effettivamente più marginali o semplicemente non omogenee per cultura amministrativa. Un caso lampante è rappresentato dai Piani di Zona, che sono politiche partecipative afferenti al settore dei servizi socio-sanitari e assistenziali. I PdZ, pure numerosi nelle due regioni, sono nettamente sottorappresentati nel campione. Ciò segnala l'esistenza di una frattura nella cultura amministrativa tra settori diversi della macchina burocratica. Ricorrendo ad un esempio concreto, un ufficio 'Partecipazione' di un piccolo comune, o un settore per le Periferie di una città media o grande, senz'altro segnaleranno l'esistenza di politiche di riqualificazione urbana (CdQ, PRU, PRUSST, ecc.) e di politiche urbane in genere (come il Bilancio Partecipativo e forse altre politiche di programmazione strategica e economica come i Piani strategici o i PISL) - che sono le politiche di cui si occupano direttamente - e, con un'elevata probabilità, gli uffici, soprattutto nei contesti comunali più ristretti<sup>4</sup>, segnaleranno la presenza di un'Agenda 21; ma molto difficilmente segnaleranno l'esistenza di un Piano di Zona, perché generalmente non se ne occupano e non hanno contatti sistematici con chi lo gestisce.

Dunque, il *sampling* a grappolo, se da un lato non può assicurare né la completezza del *data base*, né la rappresentatività statistica del campione, ha tuttavia un grande valore informativo, perché mette in evidenza i canali interni di comunicazione tra settori dell'amministrazione e rende possibile tracciare i confini tra differenti 'culture amministrative'.

Per quanto concerne la dimensione del campione, i questionari inviati sono in totale 104, mentre 72 sono gli effettivi rispondenti (32 sono i non rispondenti).

I questionari notificati e quelli ricevuti (compilati) sono distribuiti pressoché equamente tra Lombardia (52 i notificati e 35 i rispondenti) e Piemonte (52 i notificati e 37 i rispondenti). Questa equivalenza non è il risultato di una selezione intenzionale, poiché non è stato applicato nessun criterio di esclusione delle segnalazioni pervenute e tutti i casi sono stati inclusi nel campione.

---

<sup>4</sup> La distinzione tra dimensioni grandi e piccole è assai importante: a contesti governativo-territoriali di diversa grandezza corrispondono infatti assetti organizzativi differenti. Un comune piccolo ha un'elevata probabilità di avere un ufficio o uno sportello dedicato precipuamente alla partecipazione nel caso in cui abbia attivato un Bilancio Partecipativo. Tale ufficio si occuperà anche di tutte le politiche di riqualificazione urbana che richiedono prassi inclusive e avrà legami organici con il settore o l'ufficio tecnico "Urbanistica". È raro che l'ufficio partecipazione si occupi direttamente di un'Agenda 21, a meno che un percorso di quel genere non sia ricompreso all'interno di una politica di riqualificazione urbana (ad es. la progettazione di una pista ciclabile in un CdQ). In un contesto comunale piccolo, però, è molto probabile che una segnalazione su un'A21 abbia comunque luogo, mentre non è così scontato che la segnalazione avvenga in un comune grande, in cui ambiente e urbanistica non sono solo due uffici differenti, ma fanno capo a settori o addirittura a direzioni generali diverse. Ovviamente, l'attenzione al tema della partecipazione da parte dell'amministrazione interpellata (che si concretizza in incontri e conferenze anche multisettoriali), la disponibilità dei singoli operatori a collaborare alla ricerca e, più in generale, le relazioni personali con il ricercatore sono tutti fattori che influiscono sulle indicazioni *snowball*.

È probabile che l'autoselezione abbia operato nel senso di includere nel campione politiche partecipative mediamente più 'attive': la porzione dell'universo catturata tende dunque ad essere costituita da *policies* più visibili e più conosciute, perché segnalate esplicitamente su internet e/o indicate da operatori e amministratori come *best practices* o come esperimenti innovativi. Tale distorsione può penalizzare la rappresentazione delle difficoltà incontrate da quel 'sottobosco' di politiche che si è autoescluso.

#### 4.5 *Lo strumento d'indagine: il 'questionario elettronico'*

Per verificare le ipotesi sopra presentate si è scelto di utilizzare, quale specifica tecnica di indagine, il questionario elettronico.

In primo luogo, tale scelta è da ricondursi al fatto che il questionario in generale - prescindendo dalla forma che assume (elettronica, postale, ecc.) - costituisce senz'altro lo strumento conoscitivo più appropriato per intraprendere una ricerca esplorativa. Tale tecnica, infatti, permette la raccolta di informazioni piuttosto strutturate che, in questo caso, risultano essenziali perché vanno a integrare un lavoro di 'censimento' forzatamente lacunoso. Il questionario, come strumento di indagine orizzontale, è in grado di conferire contorni più precisi all'oggetto 'politiche partecipative' e di funzionare, per così dire, da base e 'battistrada' per eventuali indagini future, da effettuarsi con altre tecniche più sensibili - quali, ad esempio, l'osservazione partecipante e le interviste in profondità - che maggiormente si prestano ad una dimensione di indagine 'verticale'.

In secondo luogo, nella sua versione elettronica, la *survey* è una tecnica che presenta una buona flessibilità nella somministrazione, sia dal punto di vista del somministratore che del ricevente: non solo è possibile con grande facilità variare la dimensione del campione d'indagine, ma i riceventi, dal canto loro, possono compilare il formulario nel momento che sembra loro più opportuno e inviarlo con un solo *click*, il tutto con un enorme abbattimento dei costi dall'una e dall'altra parte<sup>5</sup>.

Sinteticamente, attraverso il questionario, si possono ottenere informazioni sufficienti per:

- elaborare tipologie ragionate delle politiche partecipative presenti nelle due regioni italiane prescelte (Piemonte e Lombardia);

---

<sup>5</sup> Sul mercato sono disponibili soluzioni con un livello di sofisticazione e di assistenza personalizzata più o meno elevati, e, conseguentemente, con fasce di prezzo estremamente variabili. Il budget a disposizione del ricercatore rappresenta, dunque, un vincolo di scelta particolarmente stringente. Il software prescelto, Quask, al pari di tutti gli altri software, genera automaticamente una matrice dati la cui elaborazione è compatibile con i più comuni programmi per la gestione dei dati (ad es. Microsoft Excel), e, pur collocandosi tra i prodotti più a buon mercato, all'uso intuitivo associa una buona resa grafica per la formulazione del questionario.

- comprendere in quali contesti e per quali motivi si sceglie di attivare processi partecipativi;
- chiarire che cosa davvero significa ‘partecipazione’ in queste politiche, a partire dai dati relativi alle domande:
  - chi partecipa?
  - come partecipa? (gli strumenti e i metodi)
  - in quali fasi?
- comprovare o falsificare l’ipotesi sul colore dei governi;
- individuare i professionisti e i consulenti per verificare l’ipotesi sull’*expertise*;
- esplorare la dimensione e la strutturazione del conflitto pre-esistente e interna al processo d’intervento;
- rilevare il grado di innovazione e di istituzionalizzazione delle pratiche partecipative.

Il questionario, sottoposto a un apposito test pilota<sup>6</sup>, è stato formulato organizzando i quesiti (sia domande chiuse, sia domande aperte) in cinque gruppi. Il primo, di carattere più compilativo, è teso a raccogliere informazioni generali per elaborare una ‘scheda dell’intervento’, gli altri quattro, invece, mirano ad ottenere informazioni più specifiche, seguendo una ripartizione dell’intervento partecipativo in fasi: ‘avvio e diagnosi’, ‘programmazione/progettazione’, ‘attuazione delle azioni concrete’ e ‘valutazione’.

Nella scheda dell’intervento si trovano, oltre alle domande più semplici (relative al tipo e luogo dell’intervento partecipativo, ai soggetti promotori, ai responsabili, all’orizzonte temporale, allo stato di realizzazione dell’intervento stesso, alla provenienza dei finanziamenti, alle fasi in cui è prevista la partecipazione), anche domande più complesse, come quelle sul colore dei governi che hanno promosso la politica, sulle ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa, e sulla *leadership*.

Le due prime fasi, avvio e progettazione/programmazione, hanno una struttura sostanzialmente simmetrica. In entrambe, infatti, vi sono quesiti riguardanti: - gli attori, divisi per categorie; - la modalità di inclusione (spontanea, sollecitata, mista); - gli strumenti e i metodi utilizzati per la partecipazione; - la natura e la configurazione del conflitto.

Per contro, le altre due fasi presentano un numero di quesiti inferiore e seguono una struttura differente, anche se, ad esempio, rimangono le domande sull’identità dei partecipanti e il confronto rispetto alle fasi precedenti. Questa diversità è motivata dal fatto che l’applicazione

---

<sup>6</sup> Per la disponibilità a validare il test pilota i miei più sentiti ringraziamenti vanno al Settore Periferie di Torino e in particolare a Susanna Canestri e Giovanni Magnano.

dell'approccio partecipativo all'implementazione e alla valutazione è un campo ancora poco esplorato. I quesiti, infatti, mirano proprio a comprendere che cosa significa 'attuazione partecipata' e 'valutazione partecipata', in un caso avvalendosi di domande chiuse a risposta multipla, nell'altro caso di scale di consenso su singole affermazioni.

Naturalmente, in tutte le fasi esistono quesiti espressamente mirati a individuare l'identità ed il profilo dei professionisti e dei consulenti esterni.

#### **Costi e benefici di una *survey* elettronica**

È bene tenere presente che l'utilizzo di uno strumento informatico presenta sempre un limite strutturale di base: la capacità dei rispondenti di utilizzare quello specifico medium. Pur dando per scontata, almeno nelle due regioni considerate, la capacità di utenza a internet per tutte le amministrazioni, una percentuale piuttosto alta (più del 15%) dei rispondenti ha preferito compilare il questionario in *word* e restituirlo via posta elettronica o addirittura, in un caso, inviare la copia cartacea compilata a mano via fax. L'opzione della compilazione *on-line* può risultare non gradita o per una ritrosia iniziale rispetto all'utilizzo di uno strumento con il quale i rispondenti hanno poca o nessuna familiarità, o per l'impossibilità di effettuare la compilazione a più riprese (Quask, al pari di molti altri programmi, richiede che la compilazione venga completata in un'unica sessione), o per il fatto che le email di invito alla compilazione generate automaticamente dal software hanno una probabilità più elevata delle email personali con allegati di essere catturate dai filtri antispam. Alla luce di queste considerazioni, nel caso in cui il tetto di rispondenti che si desidera raggiungere non sia elevato, vale la pena valutare l'ipotesi di non ricorrere ad alcun programma specializzato nella costruzione e gestione di questionari elettronici. Infatti, potrebbe risultare più agevole spedire in allegato via email un questionario *word* compilabile a video e costruire manualmente la matrice per il trattamento dei dati. Per valutare quale delle due opzioni sia preferibile utilizzare, occorre raffrontare il tempo necessario all'inserimento manuale dei dati in matrice e il tempo necessario ad imparare a utilizzare e a costruire lo strumento 'questionario elettronico' con un software apposito. In questo calcolo, l'elemento valutativo cardine resta sempre il numero complessivo di destinatari: l'inserimento manuale in matrice di ciascun questionario richiede per una *survey* di media complessità (considerando che le domande aperte sono quelle maggiormente time consuming) almeno 30 minuti, mentre il tempo necessario a familiarizzare con un software apposito, per un ricercatore alla prima esperienza come nel nostro caso, si attesta ragionevolmente tra i cinque e i dieci giorni. A favore dell'opzione più 'casalinga' (email con questionario *word* in allegato) va considerato il fatto che l'inserimento manuale garantisce un maggior controllo sui dati: nel riportare i dati in matrice si effettua necessariamente un controllo di coerenza e si correggono subito gli errori più evidenti, seppure, dall'altro lato, ci si espone al rischio di banali errori di trascrizione. Nel nostro caso, l'adozione di un approccio forzatamente misto si è rivelata tuttavia un buon compromesso: il software elettronico ha consentito di gestire speditamente l'afflusso di un gran numero di casi, mentre lo scrutinio approfondito dei dati inseriti a mano ci ha indicato i punti critici del formulario che meritavano una verifica sistematica anche nei questionari ricevuti automaticamente. La possibilità di raffronto tra un metodo e l'altro ci ha permesso di comparare vantaggi e svantaggi metodologici di entrambi gli approcci. La possibilità dei software specializzati di impostare criteri vincolanti ha il pregio di limitare al massimo le risposte missing per ciascun form ricevuto, grazie all'obbligo di risposta per alcune domande; inoltre, elimina la possibilità di compilazione erronea delle domande a risposta multipla, impedendo di inserire più crocette laddove è prevista una sola risposta, o comunque più crocette del numero massimo previsto. Infine, grazie all'impostazione dei cosiddetti filtri, tali programmi obbligano i rispondenti a seguire il percorso di domande che discende dalle risposte già date, escludendo la possibilità di compilare campi non pertinenti. D'altra parte, come lo studio dei questionari compilati in *word* ha messo in evidenza, tutti questi vincoli possono trasformarsi in rigidità indesiderabili: l'obbligo della risposta potrebbe spingere un possibile compilatore a diventare un non rispondente; l'imposizione automatica di un numero massimo di risposte ammissibili potrebbe rendere impossibile al compilatore manifestare il suo dissenso rispetto alla costruzione della domanda (potrebbero essere state considerate mutuamente esclusive risposte che in realtà presentano un qualche grado di complementarietà, non considerata dal ricercatore); infine, il fatto di poter leggere comunque tutte le domande a prescindere da quelle filtrate può indurre il compilatore a riconsiderare la risposta data precedentemente o comunque a compilare, nonostante la dissonanza cognitiva, i campi successivi. Tutte informazioni, queste, che nel questionario rigido verrebbero perse e che invece sono rilevabili e correggibili in matrice.

In assoluto, un vantaggio nell'utilizzare un software specializzato è rappresentato naturalmente dall'acquisizione di un know how che potrebbe essere sfruttato in altre occasioni future, con una maggiore consapevolezza metodologica.

Per quanto riguarda invece la scelta dello specifico programma da utilizzare per la *survey*, di cui si è detto già in

parte nel testo, i motivi principali per cui è stato scelto Quask sono: la buona veste grafica, l'interfaccia *user friendly* (la costruzione del questionario è molto simile alla costruzione di slides in power point) e l'ottima flessibilità nella costruzione degli spazi aperti e chiusi del questionario, a fronte di un costo di licenza abbordabile. Per quanto riguarda la flessibilità nella costruzione degli spazi, molti altri programmi consentono solo l'utilizzo di schemi di domande già predefiniti e, per le domande chiuse, consentono uno spazio di compilazione libero solo in corrispondenza dell'ultima opzione di risposta, ossia per l'opzione 'altro'. Quask, invece, ha il pregio di permettere di affiancare a ciascuna opzione di risposta un text input, ossia uno spazio per 'specificare'. Per quanto riguarda i text input e gli 'specificare' bisogna, però, prestare attenzione a due aspetti: il numero massimo di caratteri di scrittura possibili e il numero assoluto degli 'specificare'. Infatti va tenuto nel debito conto che la matrice generata da Quask, a differenza di altri software per internet survey, deve transitare attraverso un programma 'ponte', come il foglio elettronico *excel*, prima di poter essere importata in altri programmi più specificamente orientati al trattamento dei dati, come SPSS, SAS o STATA. L'utilizzo di *excel* come 'ponte' per l'esportazione comporta però alcuni inconvenienti, come la troncatura di alcuni text value e la necessità di re-impostare tutte le volte i formati dei date input, che sono i campi più a rischio di errata importazione. Per limitare il più possibile inconvenienti di questo genere, per quanto riguarda l'ampiezza del campo dei caratteri, la raccomandazione è di fissare il tetto a 255, che è il numero massimo di caratteri per singolo campo supportato da *excel* (seppure Quask consente di utilizzarne di più ricorrendo all'opzione multiline), altrimenti nella trasposizione, come si è detto, gli spazi di scrittura aperti rischiano di risultare troncati con una perdita significativa di informazioni o la prospettiva, tutt'altro che indolore, di dover sintetizzare manualmente il contenuto informativo in tutti i casi in cui l'ampiezza massima del campo è stata superata. Per quanto riguarda il numero di 'specificare', invece, bisogna considerare che ciascuno spazio libero di scrittura costituisce una variabile, o meglio una colonna della nostra matrice. *Excel* gestisce un numero massimo di colonne pari a 256, e in considerazione di ciò (e del fatto che sicuramente verranno create altre variabili derivate o aggiuntive), la raccomandazione è di limitare il numero complessivo di 'specificare'. Essi, d'altra parte, per loro propria natura, sebbene siano uno strumento importante di informazione e di verifica delle informazioni più strutturate, richiedono un'elaborazione tutt'altro che semplice (perché di tipo più qualitativo) che rischia di divenire ingestibile al crescere delle variabili e dei questionari in data base. Il rischio, in sintesi, è che troppi 'specificare' finiscano per costituire una massa di dati grezzi difficilmente utilizzabili per l'analisi. Altri problemi di Quask riguardano la matrice interna al programma e il suo ordinamento: in primo luogo, essa non è modificabile, la qual cosa rende impossibile cancellare record spuri (come quelli di prova) o modificare valori evidentemente sbagliati, ascrivibili a semplici sviste nella compilazione; inoltre, Quask, nonostante l'etichettatura accurata e progressiva che è stata appositamente effettuata di tutti gli spazi del questionario (text input, tick box, dropdown selection, date input, e tutti i button di 'avanti' e 'indietro'), ha riordinato le variabili secondo criteri propri che non rispondevano a quelli impostati, rendendo la matrice grezza delle risposte al questionario pressoché illeggibile. Fortunatamente, una volta effettuata l'esportazione in *excel*, l'etichettatura manuale degli spazi ha reso possibile, seppure con un lungo lavoro aggiuntivo, ricostruire l'ordine logico del questionario, in modo da renderlo immediatamente comprensibile.

Da ultimo, non si deve assolutamente pensare che la scelta di una survey elettronica elimini la necessità di intrattenere con i propri contatti relazioni personali anche attraverso i canali più tradizionali, come il telefono: è anzi vero il contrario. La scelta di un metodo tecnologicamente avanzato impone al ricercatore un onere non trascurabile in termini di presidio, assistenza nella compilazione e sollecito. Pertanto risulta necessario non solo produrre almeno una piccola guida di istruzioni all'utilizzo del questionario, semplice, immediatamente comprensibile e concisa, ma anche essere pronti a guidare passo a passo i compilatori meno capaci.

#### 4.6 L'unità di rilevazione e d'analisi

L'unità d'analisi è costituita dalle singole iniziative partecipative (Agende 21, bilanci partecipativi, Contratti di Quartiere, Piani di Zona, piani strategici, piani regolatori partecipati, PISL, PPU, politiche temporali, PRU, PRUSST, Urban) intraprese dai vari enti (Comuni, Province, Comunità Montane, Consorzi di Comuni). Infatti, ad alcuni enti sono stati inviati più questionari, in quanto gestori di più politiche partecipative.

In genere queste politiche sono gestite dal livello comunale (più dell'83%). È questo il caso delle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana (PRU, PPU, CdQ, Urban), con un'eccezione costituita da un progetto di Urban Italia che vede come ente gestore un

Consorzio di Comuni<sup>7</sup>. L'anomalia è tanto più vistosa laddove si consideri che i progetti Urban sottostanno ad una filosofia di implementazione piuttosto codificata che prescrive l'omogeneità del territorio d'azione, solitamente un singolo quartiere. I processi di Agenda 21, invece, possono essere attivati anche da Province (6 casi, di cui uno non rispondente), Comunità Montane (2 casi) e Consorzi di Comuni (10 casi, di cui uno non rispondente).

**Tabella 1: Enti gestori per regione (frequenze assolute): focus su tutti i casi**

	<i>Lombardia</i>	<i>Piemonte</i>	<b>TOT.</b>
Comune	39	47	<b>86 (82.69%)</b>
Comunità Montana	1	1	<b>2 (1.92 %)</b>
Consorzio di Comuni	9	1	<b>10 (9,62%)</b>
Provincia	3	3	<b>6 (5,77%)</b>
<b>TOT.</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>104</b>

#### 4.7 I tassi di risposta alla survey

Il tasso di risposta complessivo è quasi del 70%, con una variazione minima da regione a regione: 71% Piemonte, 67% Lombardia.

Sono valori sorprendentemente alti per lo strumento di rilevazione utilizzato, che si spiegano con la continua attività di presidio e di sollecito esercitata nei confronti dei rispondenti: nel corso dell'intera ricerca sono state inviate oltre 400 email alle istituzioni e le istituzioni hanno inviato oltre 500 email, per un totale di quasi 1.000 email complessive<sup>8</sup>. Infine, per ciascuna istituzione sono state effettuate almeno tre telefonate, per una stima complessiva di oltre 300 contatti telefonici.

<sup>7</sup> I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile (PRUSST), pur essendo formalmente considerati politiche di riqualificazione urbana a tutti gli effetti, non sono stati inseriti in questi elenco a causa di una loro peculiarità: i PRUSST possono essere gestiti non solo da Comuni, ma anche da Province. Tale particolarità è indizio forte di una "mutazione genetica" delle politiche di riqualificazione urbana che va nella direzione dell'integrazione di grandi progetti con un impatto economico rilevante e di una realtà che andrebbe senz'altro approfondita e studiata: la sovrapposizione e la pressoché totale equivalenza funzionale di strumenti di *policy* inizialmente nati con obiettivi e contesti di applicazione del tutto differenti. Caso questo esemplificato perfettamente dai PRUSST, dai Patti Territoriali, ma anche dai PISL.

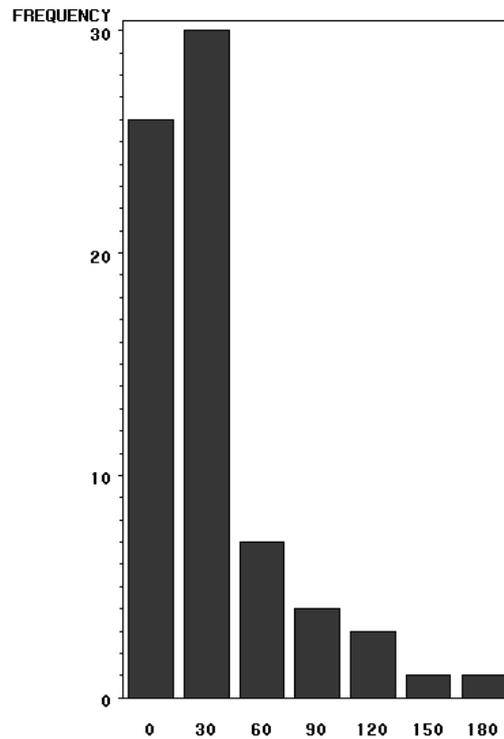
<sup>8</sup> Il numero di email inviate dalle istituzioni è maggiore, perché in esse vanno computate le email di conferma di lettura. Inoltre le email inviate alle istituzioni (richieste di informazioni, di collaborazione, di spiegazione, di supporto tecnico, di remind, di ringraziamento) hanno, soprattutto nelle prime fasi, natura collettiva (alcune con centinaia di destinatari). Da ultimo, si deve considerare che le email di invito alla compilazione del questionario sono state processate dal software di gestione dell'*internet survey* (Quask) e oltre ai 104 inviti andati a buon fine è stato necessario effettuare almeno altrettante rinotifiche, a causa di impedimenti vari (cancellazione accidentale, *bounces* per caselle di posta piene, errori di server, etc.).

### Tempi di risposta ai questionari (variabile di contorno):

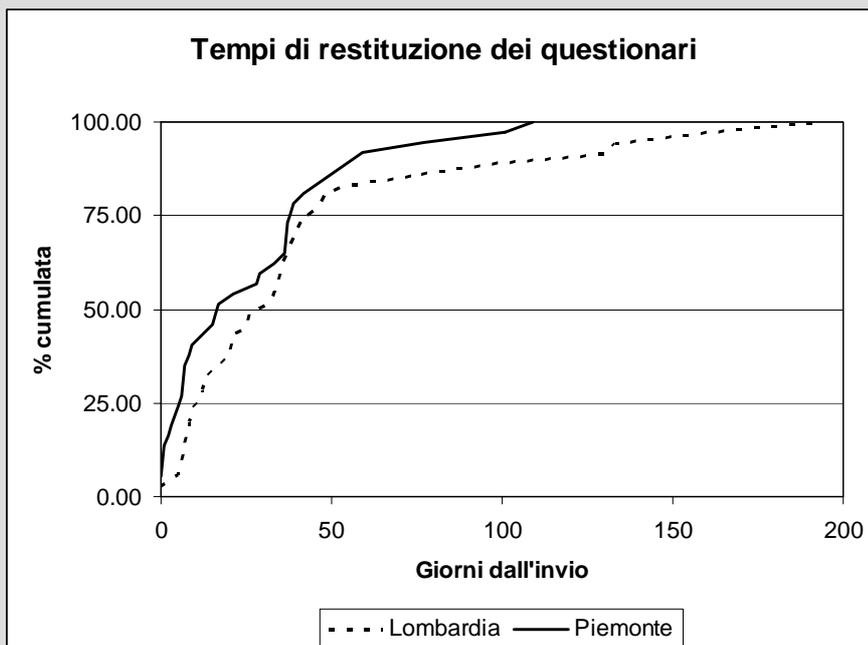
Per determinare i tempi di risposta ai questionari si è misurato il tempo intercorso tra l'invio del questionario e la sua restituzione. I giorni medi di attesa per la risposta sono circa 35. Si va da un minimo di zero giorni (3 casi di risposta istantanea, un'A21 di un comune piemontese, un bilancio partecipativo di un comune lombardo, un piano strategico piemontese, fino ad un massimo di 194 giorni (oltre 6 mesi!) di una comunità montana lombarda. Quanto alla tempestività per regione si può notare, prima di tutto, come i rispondenti piemontesi abbiano impiegato mediamente 28 giorni, contro i 43 dei lombardi. Ancora più interessante è osservare i valori mediani: rispettivamente 17 e 32 giorni per Piemonte e Lombardia, la metà dei questionari inviati è stata compilata e restituita, dunque, in poco più di due settimane per i casi piemontesi, contro oltre un mese per i casi lombardi. Osservare il 90mo percentile, che significa osservare il tempo di risposta di tutti i questionari, tranne il 10% costituito di fatto dai più lenti a rispondere, mostra ancora una significativa differenza tra le due regioni: il 90% dei casi piemontesi ha risposto entro 59 giorni, mentre sono 130 i giorni impiegati dai casi rilevati in Lombardia; due soli mesi contro più di quattro. Ragionando a livello aggregato, 'accontentarsi' del 90% dei questionari più veloci a essere compilati e restituiti avrebbe significato attendere 96 giorni, poco più di tre mesi, anziché 194 giorni, cioè oltre sei mesi. Il grafico A, qui a lato, evidenzia come i tempi di risposta sembrano presentare una distribuzione poissoniana.

Il grafico B, sotto, mette a confronto i tempi cumulati di risposta delle due regioni. Il valore

rappresentato in ordinata è la percentuale cumulata dei questionari restituiti fino al giorno corrispondente in ascissa: ad esempio, per il Piemonte, il 75% circa dei questionari è stato restituito entro il 50mo giorno. Il grafico mostra chiaramente come il Piemonte si sia sempre trovato in posizione di relativo vantaggio rispetto alla Lombardia.



**Graf. A:**  
Istogramma dei tempi di risposta: numeri assoluti di questionari ricevuti in ordinata, in ascisse i giorni di attesa.

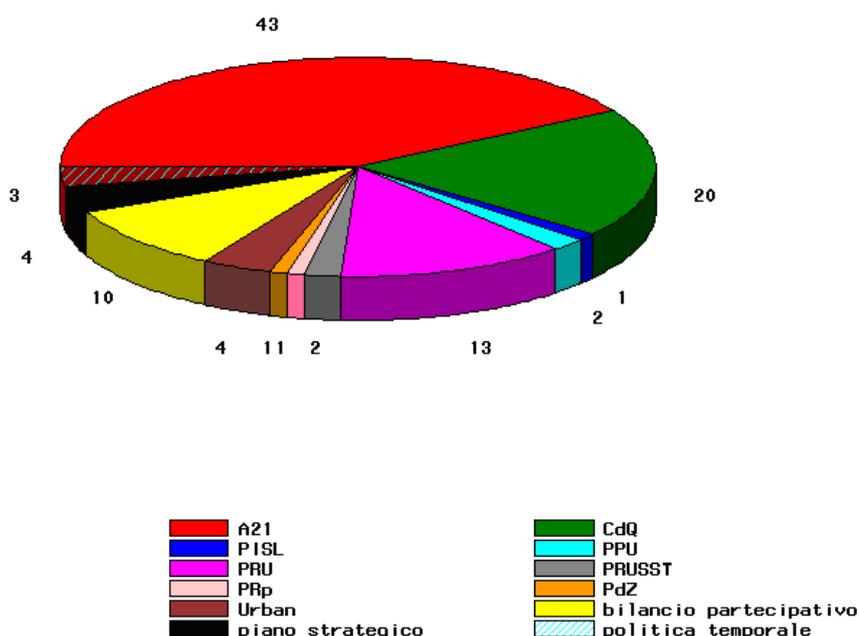


**Graf. B:** Tempi di restituzione in giorni dei questionari per regione (% cumulate).

#### 4.8 La distribuzione del campione per tipi di politiche

A questo punto è opportuno guardare al nostro campione sotto il profilo della distribuzione per tipi di politiche, dapprima presentando il quadro generale a livello regionale aggregato - Piemonte e Lombardia considerate congiuntamente - (Figura 1), poi presentando le distribuzioni regione per regione (Figura 2).

**Figura 1: distribuzione percentuale dei questionari inviati per tipo di politiche – livello regionale aggregato**

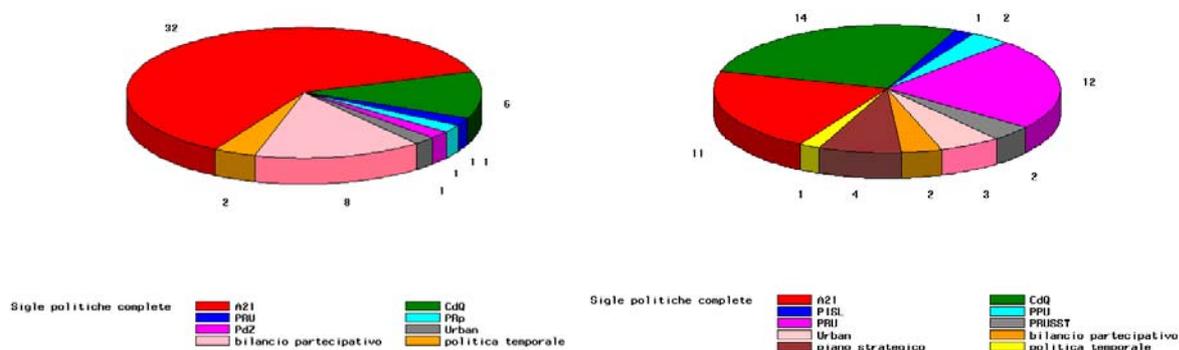


Come si può vedere dal grafico a torta soprastante, i processi di Agenda 21 rappresentano quasi la metà delle politiche rilevate (il 43%), seguite a ruota dalle politiche di riqualificazione urbana che, considerate nel loro complesso (CdQ 20%, PRU 13%, Urban 4%, PRUSST 2%, PPU 2%) raggiungono il 41% del totale.

È importante sottolineare che ben 10 politiche partecipative su 12 (ad eccezione delle Agende 21 e dei PISL) sono politiche strettamente urbane. Ciò conferma il fatto che le politiche partecipative sono iniziative fortemente territorializzate e strumento d'azione degli enti locali, ed in particolare dei Comuni. Al di là della base urbana, la scelta per l'inclusività è sempre una scelta strategica per il governo del territorio, come mostrano anche le Agende 21 e, soprattutto, i PISL, che sono interpretabili come strumenti molto simili, a livello di finalità, ai patti territoriali.

Le due regioni, pur considerate generalmente molto simili sotto il profilo territoriale, sociodemografico e anche amministrativo, presentano situazioni piuttosto diversificate nella prospettiva delle *policies* analizzate.

**Figura 2: Tipi di politiche, questionari inviati, numeri assoluti, per regione (a sinistra Lombardia, a destra Piemonte)**



Sotto il profilo dei tipi di politiche presenti nel *data set*, la situazione si presenta come più variegata in Piemonte, rispetto alla Lombardia: 10 differenti tipi di politiche contro 8<sup>9</sup>.

In sintesi, la Lombardia ha solo tre politiche di un certo peso (in ordine di importanza: Agende 21, CdQ e bilanci partecipativi), laddove nel Piemonte sono cinque (CdQ, PRU, Agende 21, piani strategici e Urban).

In definitiva, nel confronto tra le due regioni, salta subito all'occhio un'asimmetria per quanto riguarda:

- le A21, che hanno enorme importanza in Lombardia, mentre si trovano solo in terza posizione in Piemonte;
- i PRU, piuttosto numerosi in Piemonte e pressoché assenti in Lombardia;
- i bilanci partecipativi, molto numerosi in Lombardia e non in Piemonte.

Le motivazioni di queste asimmetrie vanno ricondotte a ragioni diverse per ciascuna singola politica.

Per quanto riguarda le Agende 21, i dati riflettono la diversa rilevanza assegnata dalle due regioni a questo strumento, anche in termini di finanziamenti.

La Regione Lombardia nell'Ottobre del 2004 si è fatta promotrice di un coordinamento regionale degli enti locali impegnati in processi di Agenda 21 con ben 80 enti locali aderenti,

<sup>9</sup> In Lombardia le A21 costituiscono la realtà partecipativa di gran lunga più rilevante (32 casi). CdQ e bilanci partecipativi, comunque, hanno una parte non trascurabile (con 6 e 8 casi, rispettivamente), mentre le altre politiche si possono considerare poco più che residuali: solo 2 politiche temporali e un solo caso rilevato di PRU, PdZ, PRp e Urban. La situazione piemontese appare invece più equilibrata: CdQ, PRU e Agende 21 sono le realtà più rappresentate nel nostro campione (14, 12 e 11 casi rispettivamente). Compagnano inoltre 4 piani strategici e 3 Urban. I fanalini di coda sono rappresentati da bilanci partecipativi e PRUSST (2 casi per ciascuna politica), una politica temporale e un solo PISL.

e numerose sono state le azioni di cofinanziamento<sup>10</sup>. Nel 2005 la Regione Lombardia ha pubblicato le linee guida per le Agende 21 locali lombarde e infine, il 28 Marzo 2006, l'assessore regionale alla qualità dell'Ambiente, Zambetti, ha firmato il protocollo di intesa con gli enti locali, con una validità di cinque anni dalla data della sottoscrizione. Nel protocollo d'intesa viene affermato che attualmente in Lombardia risultano attivi 121 processi di Agenda 21 Locale, con 261 Enti Locali coinvolti: 229 Comuni (alcuni dei quali uniti in consorzio), tutte le Province, 17 Comunità Montane e 4 aree protette, con una popolazione coinvolta di 4.942.327 residenti, pari a più del 54% della popolazione regionale. La Lombardia, pertanto, risulta la regione italiana in cui sono più numerosi gli enti locali coinvolti in processi di Agenda 21: essi, infatti, rappresentano ben il 21% del totale nazionale<sup>11</sup>.

La situazione è invece del tutto differente nella regione Piemonte: come evidenzia la recente ricerca di Sferalab (Luglio 2006), gli enti locali coinvolti in processi di Agenda 21 sono 'solo' 29.

La Regione Piemonte, infatti, non ha previsto bandi specifici per il finanziamento di processi di Agenda 21. Ha finanziato solo alcuni progetti per l'informazione e l'educazione alla sostenibilità ambientale nelle scuole, come il Progetto IN.F.E.A. 2006 "Agenda 21. Scuola e Territorio dal Piano all'Azione", che è stato cofinanziato dalla Regione Piemonte e dalla Provincia di Torino.

È molto probabile, però, che ciò che in Lombardia viene fatto dalla Regione, in Piemonte venga fatto da alcune Province. La Provincia di Torino, infatti, nel 2005 ha cofinanziato i processi di A21 di 4 Comuni, di una Comunità Montana e di un Patto Territoriale. Nel corso del 2006, invece, ha cofinanziato il processo di Agenda 21 di un'altra Comunità Montana e quello di tre comuni<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Nel periodo 2000-2002 sui bandi del Ministero dell'Ambiente (13 processi nel 2000 e 15 nel 2002), successivamente attraverso la misura 3.5 per le aree obiettivo 2 (finanziati 8 comuni, 6 Comunità Montane e alcuni processi di certificazione EMAS), nel 2005 su due bandi differenti, uno rivolto all'intero territorio regionale ad esclusione delle aree obiettivo 2 e uno espressamente riservato a queste aree, ma esclusivamente indirizzato a promuovere strumenti complementari di sostenibilità ambientale.

<sup>11</sup> fonte: [www.puntoenergia.com/agenda21varese/documenti/Vari/ProtocolloIntesaA21firmatoAssZambetti.pdf](http://www.puntoenergia.com/agenda21varese/documenti/Vari/ProtocolloIntesaA21firmatoAssZambetti.pdf)

<sup>12</sup> I funzionari della Provincia di Torino hanno anticipato, tra le possibili adesioni per il 2007, quella di due altri Comuni. Nel corso di una conversazione telefonica hanno rilevato come una delle due candidature potrebbe rappresentare un'esperienza molto più interessante rispetto all'altra perché risultato di una proposta di associazioni locali, per di più in un'amministrazione di centro-destra; mentre nell'altro caso la candidatura è stata proposta da un'amministrazione di centrosinistra e fortemente caldeggiata da consulenti esperti in partecipazione del comune stesso. Questo episodio mette in luce che gli stessi amministratori ritengono determinante la questione "colore politico". Essi, inoltre, sono consapevoli del fatto che i consulenti hanno un

La spiegazione dell'asimmetria relativa ai PRU risiede, invece, nella differente normativa regionale. La legge nazionale che ha istituito i PRU non richiede espressamente l'utilizzo di modalità partecipative per la messa in opera dell'intervento; la Regione Piemonte, però, autonomamente, attraverso legge regionale, ha reso obbligatoria la partecipazione anche nei Programmi di Recupero Urbano, recependo parte della filosofia partecipativa alla base dei programmi Urban UE (processo conosciuto come 'ibridazione' dei PRU). Nella pratica, la Regione Piemonte ha dato vita ai PAS, ossia ai Piani di Accompagnamento Sociali, intesi come strumenti obbligatori di affiancamento agli interventi strutturali dei PRU. La Regione Lombardia, invece, ha mantenuto inalterata la finalità prettamente strutturale dei PRU e pertanto, almeno formalmente, come esplicitato dallo stesso Dirigente regionale responsabile delle politiche di riqualificazione urbana, considera quali politiche di riqualificazione/rigenerazione urbana partecipate solo programmi che richiedono espressamente l'adozione di percorsi inclusivi, quali gli Urban (UE e Italia), i CdQ, i PRUSST ed eventualmente i PPU.

Il fatto che la Regione Lombardia non abbia reso obbligatori processi partecipativi di accompagnamento sociale non significa che sul territorio lombardo non siano presenti PRU che hanno sperimentato, evidentemente a carico del *budget* comunale, percorsi inclusivi. Tra gli esempi più conosciuti, vale la pena ricordare il PRU milanese del quartiere Stadera<sup>13</sup>. Il PRU lombardo presente in *data base* è di un comune che ha attivato un processo importante di bilancio partecipativo; questo caso suggerisce che in Regione Lombardia, con ogni probabilità, si scelgono modalità partecipative per la realizzazione dei Programmi di Recupero Urbano laddove esistono altre politiche partecipative e dunque un'*expertise* apposita.

A differenza di Agenda 21 e PRU, per i bilanci partecipativi la spiegazione per la distribuzione asimmetrica tra le due regioni non è riconducibile a differenze nelle normative regionali o nelle scelte di finanziamento. La ragione per la quale, a fronte dei dieci casi lombardi, esistono due soli casi piemontesi va dunque ricondotta a diverse scelte strategiche delle singole amministrazioni.

---

ruolo chiave nella promozione e nella diffusione delle politiche partecipative e che il loro peso talvolta eccessivo nelle scelte di *policy* mette a repentaglio la natura più genuinamente partecipativa delle politiche stesse.

<sup>13</sup> Per una scheda dell'intervento: [http://www.alersistemamilano.it/ita/p\\_stadera.htm](http://www.alersistemamilano.it/ita/p_stadera.htm)  
o [www.lucagandolfi.it/consigliere/progetti/prustadera/indice.htm](http://www.lucagandolfi.it/consigliere/progetti/prustadera/indice.htm)

#### 4.9 Core policies vs politiche residuali

Il *data base* risultante da questa indagine contiene politiche di peso differente.

Le politiche che si possono considerare parte del ‘nucleo duro’ del *data base* sono quelle con elevata numerosità assoluta e soprattutto sufficiente congruità con i dati censuari (il riferimento è ai tassi di partecipazione alla *survey*). Queste politiche rappresentano delle realtà privilegiate rispetto a molte delle restanti politiche partecipative: per esse, infatti, è stato possibile reperire, seppur con grandi difficoltà e solo a indagine ormai conclusa, dati relativi all’universo dei casi sulle due regioni. Tra queste politiche figurano Agende 21, CdQ, Urban, PRU e bilanci partecipativi.

Le politiche ‘residuali’, invece, sono rappresentate da un numero piuttosto basso di *records*, o comunque da un numero non congruo rispetto ai dati censuari, quando disponibili. Spesso sono il frutto di un campionamento a grappolo e/o di contatti reperiti direttamente su internet. In sintesi, per queste politiche, a causa di vari motivi, ma nella maggior parte dei casi a causa dell’indisponibilità assoluta dei dati, non si è potuto fare affidamento su elenchi forniti dalle Regioni. Tra di esse ricadono piani strategici, PPU, PRUSST, politiche temporali, piani di zona e piani regolatori partecipati.

#### 4.10 Analisi comparata dei tassi di risposta e di partecipazione all’indagine per tipi di politiche

Nel presente paragrafo verranno presentati i tassi di partecipazione all’indagine e di risposta di ogni singolo tipo di politica presente in *data base*.

- L’Agenda 21

I processi di Agenda 21, come già detto, sono le politiche partecipative più numerose in *data base*. Ben 43 sono i questionari notificati (32 per la Lombardia e 11 per il Piemonte). I rispondenti per la Lombardia sono 23, mentre i rispondenti per il Piemonte sono 10. Il tasso complessivo di risposta per i questionari sull’A21 è, anche in considerazione della numerosità, elevatissimo: ben il 77 % (72% per la Lombardia, 91% per il Piemonte).

Per le Agende 21 il tasso complessivo di partecipazione alla *survey*, inteso come rapporto percentuale tra il numero di questionari inviati (indipendentemente dall’effettiva risposta)

sull'universo dei casi è del 29% circa<sup>14</sup>: 38% per il Piemonte e 26% per la Lombardia. La discrepanza tra i due tassi regionali di partecipazione è principalmente dovuta all'abnorme differenza tra i numeri assoluti in gioco (121 casi censiti per la Lombardia e solo 29 per il Piemonte<sup>15</sup>), ma anche alla differente modalità con cui le due Regioni hanno fornito informazioni sui processi di Agenda 21 attivati.

La Regione Piemonte, che - come abbiamo già illustrato sopra - non concorre direttamente al finanziamento di alcun progetto di Agenda 21, nel periodo della *survey* non ha potuto fornire gli elenchi dei processi attivati, poiché essa stessa non li possedeva. Infatti, la prima iniziativa intrapresa rispetto alle A21, era stata quella di affidare, in contemporanea all'inizio della presente ricerca, un lavoro di censimento dei progetti di A21 piemontesi ad una società di consulenza di nome Sferalab. Nonostante la disponibilità della società a collaborare e ad anticipare parte dei risultati, i dati definitivi sono stati resi disponibili quando il lavoro di censimento e di contatto degli enti locali era già di fatto stato portato a termine.

La Regione Lombardia, da sempre più attiva nel campo delle A21, si trovava, invece, in una condizione più favorevole a collaborare e ha fornito, in un formato grezzo ed evidentemente realizzato *ad hoc*, una serie di indirizzi email genericamente concernenti le A21: un semplice elenco, presentato in un file word, di amministratori pubblici, laboratori, cittadini e associazioni, senza nessuna indicazione della località degli interventi attivati e dei riferimenti dei rispettivi referenti. All'epoca, infatti, la Regione Lombardia ancora non disponeva di un elenco ordinato dei processi di A21 attivati sul territorio. Nonostante questo, l'elenco è stato di indubbia utilità ed è stato utilizzato come base per un primo tentativo di contatto tramite un'email collettiva. La maggior parte di coloro che hanno partecipato alla *survey* sono persone che hanno segnalato la loro disponibilità rispondendo alla prima email e a quelle di *remind* successivamente inviate. Altri casi che hanno integrato il campione derivano invece da contatti reperiti autonomamente su internet.

---

<sup>14</sup> L'universo dei casi è costituito da 121 Agende 21 lombarde e 29 Agende 21 piemontesi, per un totale di 150 A21. Il numero di partecipanti complessivo alla *survey* per le A21, corrispondente al numero di questionari inviati, è pari a 43. Naturalmente i tassi di partecipazione delle singole regioni vanno calcolati tenendo conto delle differenti numerosità dei rispettivi universi.

<sup>15</sup> Si veda la tabella B in Appendice per i dati censuari delle Agende 21 piemontesi.

- I Contratti di Quartiere

Figura 3: Distribuzione nazionale dei Contratti di Quartiere I – dati censuari



[fonte: sito internet del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: [www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html)]

I Contratti di Quartiere rappresentano la seconda politica più numerosa in data base. I questionari inviati per rilevare tali politiche sono infatti in totale 20 (14 in Piemonte e 6 in Lombardia). I rispondenti sono 5 su 6 in Lombardia e 9 su 14 in Piemonte. Ciò determina un tasso di risposta elevato, anche rispetto alla numerosità dei casi: 70% in totale (83% in Lombardia e 64% in Piemonte).

L'elevata numerosità relativa dei Contratti di Quartiere in *data base* riflette la numerosità dei Contratti realmente attivi sul territorio, come si vede dalle tabelle in appendice (tabb. C, D, E

ed F): la regione Lombardia conta appena 3 CdQ I, mentre ha ben 23 CdQ II; anche la Regione Piemonte presenta una situazione simile, poiché conta solo 2 CdQ I e 19 CdQ II<sup>16</sup>.

Il tasso di partecipazione alla *survey* da parte delle amministrazioni che gestiscono questi progetti è stato elevato: quasi il 43%. Tale tasso è destinato a raggiungere quasi il 48% se si escludono i CdQ I, che essendo troppo ‘anziani’, sono rappresentati da un solo caso<sup>17</sup>.

Rispetto ai CdQ, la Regione Lombardia ha un tasso di partecipazione all’indagine che è poco più di un terzo di quello del Piemonte (23% vs 74%). Il *gap* tra le due regioni rimane comunque notevole anche se si considerano solo i CdQ II: il Piemonte ha un tasso di partecipazione all’indagine più di due volte e mezzo superiore a quello della Lombardia (68% Piemonte vs 26% Lombardia).

Il dato si spiega principalmente con la differente modalità di cooperazione delle due amministrazioni regionali: la Regione Piemonte ha fornito tutti i dati relativi alle politiche di riqualificazione urbana, acconsentendo a un contatto diretto tra amministrazioni e ricercatore; la Regione Lombardia, invece, ha richiesto una presentazione ufficiale della ricerca ed ha provveduto personalmente a contattare i responsabili dei singoli progetti, adducendo come motivazione l’impossibilità di fornire dati, seppure teoricamente pubblici, relativi ad altri Enti nel rispetto della normativa sulla privacy<sup>18</sup>. Sorprendentemente, nonostante questo tramite semi-ufficiale, sono stati davvero pochi i Comuni che hanno risposto all’invito della Regione a collaborare alla ricerca (si vedano, nella tab. D in Appendice, i comuni segnati con l’asterisco) e ancora meno gli Enti cui effettivamente è stato possibile notificare il

---

<sup>16</sup> La sensibile differenza numerica tra CdQ I e CdQ II può essere interpretata come indicatore di routinizzazione di questa specifica politica di riqualificazione urbana. La routinizzazione può ricomprendere due aspetti, differenti, ma niente affatto antitetici: il passaggio dei CdQ da una politica di élite, per la sua natura innovativa e sperimentale, a una prassi ordinaria, e l’accresciuta expertise delle amministrazioni comunali e regionali nel partecipare ai bandi del Ministero.

<sup>17</sup> L’unico caso di CdQ I rilevato ha superato lo scoglio dell’anzianità per un motivo preciso: si tratta di un Contratto di Quartiere quanto mai “attuale”, in quanto si è evoluto nella creazione di un’Agenzia di Sviluppo Locale ed è riconosciuto come uno dei massimi esempi di *best practice*.

<sup>18</sup> L’idea che la legge sulla privacy si applichi a informazioni che dovrebbero essere pubbliche è alquanto bizzarra, tanto più che i dati sono stati richiesti all’Ente governativamente superiore che gestisce e coordina tali politiche attraverso specifici uffici. L’invocazione del rispetto della privacy in questi frangenti può essere spia preoccupante di una situazione diffusa di non trasparenza e può essere sintomo di un fraintendimento del principio di sussidiarietà orizzontale, inteso come principio di “non interferenza” tra amministrazioni di qualsivoglia livello. Il rischio effettivo è l’impossibilità assoluta dei cittadini di essere informati, controllare (e sanzionare) i propri governanti, i quali potrebbero farsi scudo della stessa legge per attivare meccanismi di solidarietà tra burocrati. Laddove la legge sulla privacy è uno strumento di tutela delle persone e non certo di dati che dovrebbero essere di pubblico dominio, tale strumento, seppur importantissimo, rischia di non rendere sufficientemente individuabili e reperibili coloro che di questi progetti sono amministrativamente responsabili e che, nel loro specifico ruolo, dovrebbero essere referenti pubblici. In questo senso, la trasparenza viaggia purtroppo ancora a velocità differenziata nelle due direzioni: decisamente migliorata è la comunicazione istituzionale ai cittadini, più difficoltosa, invece, è la ricerca puntuale di informazioni da parte di cittadini e degli stessi enti di ricerca.

questionario e che hanno risposto. Un altro fattore che indubbiamente ha inciso sul tasso di partecipazione all'indagine della regione Lombardia è costituito da un fattore contingente: il cambio di amministrazione della metropoli lombarda. Il passaggio da Albertini a Moratti, seppure all'insegna dello stesso colore politico, infatti, ha implicato una pesante ristrutturazione della macchina amministrativa che ha reso estremamente difficile contattare i referenti dei progetti partecipativi milanesi, che rappresentano una quota elevata del totale regionale (circa il 22% per i CdQ II).

▪ I PRU

I PRU, pur essendo la terza politica partecipativa per numerosità in *data base* (essi costituiscono infatti il 12,50% del totale delle politiche), rappresentano una realtà particolare, poiché costituiscono un elemento di evidente asimmetria tra regione Piemonte e regione Lombardia: su 13 questionari complessivi notificati, 12 sono stati inviati presso uffici comunali piemontesi, mentre solo uno è stato inviato ad un ente lombardo.

Come si è accennato nella breve presentazione delle politiche partecipative, i PRU sono politiche classiche di riqualificazione urbana e, seppur più vecchie, sono largamente assimilabili ai CdQ. La spiegazione dell'asimmetria, come si è detto, risiede nella differente normativa regionale.

Il tasso di risposta complessivo (livello regionale aggregato) dei PRU è sensibilmente più basso di quello delle Agende 21 e dei CdQ, in quanto si attesta intorno al 46% dei questionari inviati (ricordiamo che le A21 arrivavano al 77% e i CdQ al 70%).

Il tasso di partecipazione alla *survey* per i soli PRU Piemontesi<sup>19</sup>, invece, è piuttosto alto e del tutto assimilabile a quello dei CdQ II nella stessa regione: i PRU si attestano, infatti, sul 67% (12 questionari notificati su 18 PRU attivi sul territorio).

Il motivo che senz'altro giustifica un tasso di risposta per i PRU sensibilmente più basso delle politiche finora esaminate, risiede nell'anzianità di queste politiche. Come vedremo in seguito, infatti, i Programmi di Recupero Urbano sono le etichette di *policies* più anziane tra le politiche oggetto di indagine. I PRU, infatti, sono stati istituiti dalla legge 493 del 1993<sup>20</sup>, mentre le politiche che si possono considerare 'sorelle' dei PRU, ossia i Contratti di Quartiere

---

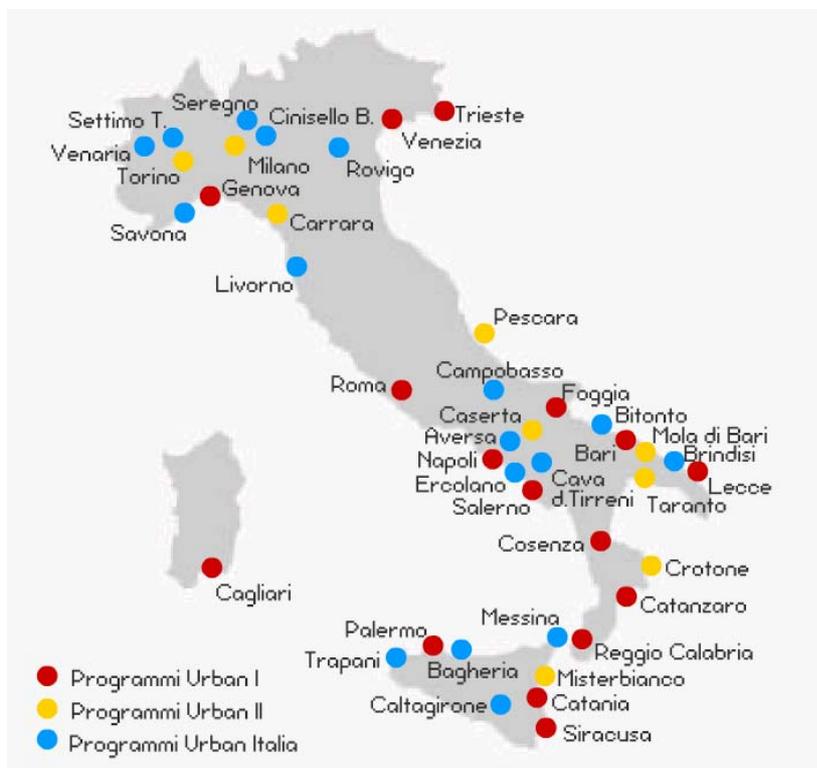
<sup>19</sup> Si veda la tab. G in Appendice per i dati censuari dei PRU piemontesi.

<sup>20</sup> In realtà, come specifica il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, due sono gli atti originari d'istituzione dei PRU: la Legge 179/92 "Norme per l'edilizia residenziale pubblica" e il D.L. 398/93, convertito con modificazioni dalla legge 493/93. La Legge 493, ad ogni modo, viene considerata l'atto di nascita dei PRU ed anche un confine simbolico che ha dato vita alle "politiche urbane" di nuova concezione.

I, sono state istituite e finanziate dalla Legge 662 del 28 Dicembre del 1996, circa tre anni dopo.

Ad ogni modo, il basso tasso di risposta dei PRU va perfettamente di pari passo con il basso tasso di partecipazione all'indagine dei CdQ I e costituisce un'ulteriore conferma delle similitudini tra queste politiche: entrambi questi strumenti di riqualificazione urbana, seppur ancora in vita<sup>21</sup>, appaiono politiche anziane agli occhi degli amministratori comunali e perciò di difficile rilevazione.

- Gli Urban



**Figura 4: distribuzione dei programmi Urban sul territorio nazionale**

I progetti Urban presenti in *data base* sono in totale 4: 3 rispondenti e 1 non rispondente. Il tasso di risposta complessivo è pertanto del 75%, ma si differenzia fortemente da regione a regione: il Piemonte ha un tasso di risposta pari al 100%, mentre la Lombardia allo 0%. In sintesi, il Piemonte ha restituito tutti i questionari notificati, mentre la Lombardia non ha risposto all'unico questionario inviato.

---

<sup>21</sup> Come vedremo in seguito, le politiche partecipative sono nella maggior parte dei casi vere e proprie politiche immortali e, data la loro anzianità, ai PRU e ai CdQ I spetta senz'altro per prime il titolo di *highlander*.

Le politiche Urban non possono essere considerate residuali, infatti, come mostra la tabella seguente sui dati censuari, tali programmi sono equamente distribuiti tra le due regioni e ammontano a 6 casi in totale: 3 lombardi e 3 piemontesi.

**Tabella 2: URBAN attivati in Lombardia e Piemonte- dati censuari**

<i>Regione</i>	<i>Comune promotore</i>
Lombardia	Cinisello Balsamo (Urban Italia)
	Milano (Urban UE II)
	Seregno (Urban Italia)
Piemonte	Settimo Torinese (Urban Italia)
	Torino Mirafiori (Urban UE II)
	Venaria (Urban Italia)

[Fonte: sito internet Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Urban: [www.urbanitalia.it](http://www.urbanitalia.it)]

Peraltro, salta subito all'occhio come gli Urban siano distribuiti equamente tra le due regioni, anche sotto il profilo dell'origine europea o nazionale dei programmi: le due città capoluogo di regione hanno vinto un bando comunitario (Urban II)<sup>22</sup>, mentre gli altri comuni hanno vinto un bando ministeriale.

Il tasso di partecipazione alla *survey*, seppur piuttosto alto nel suo complesso – 57% – nasconde una profonda diversità tra le due regioni: il tasso di partecipazione per il Piemonte, 100%, è il più alto tra tutte le politiche non residuali e per le quali si dispone di dati censuari, mentre quello della Lombardia è del 33% (1 solo questionario notificato su 3). La Lombardia sconta due fattori avversi: il cambio di amministrazione nel capoluogo di regione e la non

<sup>22</sup> Come mostra la cartina sulla distribuzione degli Urban sull'intero territorio nazionale, le due regioni oggetto d'indagine, Piemonte e Lombardia, si presentano come totalmente sprovviste dei primissimi programmi di rigenerazione urbana, Urban (UE) I. Tale dato, che può sembrare sorprendente data l'elevata *institutional capability* delle due regioni, mostra chiaramente come Piemonte e Lombardia abbiano sviluppato un'*expertise* sui programmi partecipativi in grado di reperire fondi di finanziamento ingenti solo dopo il 1994. Il caso di Torino è emblematico: il tentativo fallito di vincere il primo bando Urban ha indotto gli amministratori (politici e burocrati) del capoluogo piemontese a ristrutturare profondamente le competenze presenti nella macchina comunale inerenti alle tematiche urbanistiche e ai fondi strutturali. Si sono formati così due distinti gruppi di lavoro: uno che ha dato vita e ha vinto nello stesso anno (1994) il bando per Programmi Pilota Europei con il progetto "The gate", l'altro che ha costituito nel 1997, in concomitanza con l'insediamento della seconda giunta Castellani, il Progetto Speciale Periferie, che, nato dapprima come progetto intersettoriale e ora divenuto settore, gestisce tutte le politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana, nonché innumerevoli azioni di sviluppo locale della città. Particolarmente significativa anche l'identità e la storia incrociata dei due imprenditori di *policy* che hanno dato vita ai due progetti: entrambe donne, ma l'una dirigente e l'altra politica di mestiere. Ilda Curti, dirigente del Settore Relazioni Internazionali, è stata a lungo Direttore del Comitato "Progetto Porta Palazzo". Eleonora Artesio, prima Consigliere Comunale per Rifondazione Comunista, divenendo nel 1997 assessore, ha dovuto trasformare quella che prima era una semplice delega al "decentramento" in una vera e propria delega alle periferie. Ora, ironia della sorte, i due ruoli si sono pressoché invertiti: Ilda Curti, infatti, è l'attuale assessore alle periferie e Eleonora Artesio è divenuta Presidente di Circoscrizione di una delle zone periferiche più problematiche di Torino.

disponibilità di alcuni responsabili amministrativi a collaborare per la ricerca, ascrivibile, come hanno detto gli stessi funzionari, all'eccessiva domanda di informazioni sui processi in corso da parte di università e centri di ricerca, ma soprattutto di Ministero, Regioni e Province<sup>23</sup>.

▪ I Bilanci Partecipativi

I Bilanci Partecipativi sono una politica piuttosto consistente in *data base*, essi infatti rappresentano circa il 10% del totale dei questionari inviati, con un tasso complessivo di risposta decisamente buono, circa il 70%, e un tasso di partecipazione all'indagine complessivo che è il più alto tra tutte le politiche oggetto di studio: il 91% (10 questionari notificati su 11 casi esistenti).

---

<sup>23</sup> Uno dei responsabili amministrativi di un Urban piuttosto conosciuto di un comune lombardo, si è provocatoriamente reso disponibile a compilare il questionario "almeno tra un anno", affermando di essere oberato di lavoro e letteralmente sommerso dalle continue richieste di collaborazioni ad indagini e ricerche. Ha anche aggiunto che esiste un sito internet molto ben costruito in cui si possono ritrovare tutte le informazioni desiderate e che tale sito è stato creato apposta più che per i cittadini per i ricercatori stessi. Egli ha poi espressamente affermato che il suo lavoro non consiste nel soddisfare le richieste degli studiosi. Tale posizione evidenzia due fenomeni: a) la mancata ricezione da parte degli amministratori che la comunicazione e la disponibilità a collaborare ad indagini relative al loro operato è parte integrante del loro lavoro e dell'imperativo di trasparenza verso la società civile in generale - aspetto peraltro già evidenziato altrove; b) il reale bombardamento di ricerche, questionari, interviste, ecc., cui sono sottoposti alcuni uffici e operatori pubblici. Questo ultimo fenomeno, a sua volta, mette a nudo due criticità: il fatto che moltissimi uffici amministrativi versino in condizioni del tutto impraticabili, poiché sono sottorganico (per ragioni strettamente numeriche o per un'eccessiva condensazione di compiti su poche persone realmente attive); la natura frastagliata e non coordinata delle indagini e delle ricerche su questi temi.

**Tabella 3: bilanci partecipativi attivati sul territorio lombardo e piemontese**

<i>Regione</i>	<i>Comune promotore</i>
Lombardia	Cardano al Campo
	Carnate
	Cinisello Balsamo
	Crema
	Locate di Triulzi
	Lodi
	Pieve Emanuele
	Vimercate
	Vimodrone
	Piemonte
San Sebastiano da Po	

[Fonte: elenco fornito da Focus-Lab; a tali dati sono stati aggiunti 2 casi non censiti, mentre dall'elenco sono stati esclusi due casi 'sospesi': Melegnano e Corbetta. Anche il caso di Trezzo sull'Adda non è stato considerato, in quanto, come evidenziato da Focus-Lab e controllato personalmente, ancora da avviare. Si ringrazia Elena Frascaroli]

Piuttosto significative sono, però, le differenze tra regioni, innanzitutto sotto il profilo dell'universo dei casi: la Lombardia si fregia di 10 bilanci partecipativi, mentre il Piemonte ne annovera solo due<sup>24</sup>.

Il tasso di risposta per i bilanci partecipativi del Piemonte è, anche considerando la più bassa numerosità dell'universo dei casi, sensibilmente più basso che per la Lombardia: quest'ultima, infatti, si attesta sul 75%, mentre la regione piemontese solo sul 50% (1 rispondente su 2 questionari inviati).

I tassi di partecipazione alla *survey* sono entrambi alti, a seguito del contenuto numero complessivo di queste esperienze, certo, ma anche dell'attualità di questo strumento inclusivo:

---

<sup>24</sup> Per i dati censuari, giunti purtroppo non in tempo utile ai fini della ricerca, si ringrazia FocusLab. I dati che sono stati procurati autonomamente evidenziano come in effetti al conteggio del Piemonte vada aggiunto anche un caso di bilancio partecipativo sperimentale di circoscrizione (Torino Mirafiori), mentre per la Lombardia un caso di Bilancio partecipativo di quartiere (Crema). Tali integrazioni sono indizio evidente dell'enorme difficoltà nell'effettuare rilevazioni censuarie sulle politiche partecipative: tali politiche, infatti, stanno conoscendo un'enorme espansione e molte di queste sono ancora scarsamente codificate e mancano pressoché interamente di *data base* unitari che possano costituire fonti più o meno ufficiali. Soprattutto per quanto riguarda i Bilanci Partecipativi, si può in parte fare riferimento alla Rete del Nuovo Municipio, un'associazione senza fini di lucro costituita fra amministratori locali, esponenti del mondo associativo di base e ricercatori attivi rispetto alle tematiche della democrazia partecipativa e delle nuove forme di cittadinanza. La Rete ha stilato una Carta del Nuovo Municipio con l'intento di collegare in una struttura operativa stabile le varie iniziative in atto sul territorio nazionale e promuovere quello che viene definito un "orizzonte strategico di sviluppo locale autosostenibile disegnato dalla Carta". Tale organizzazione, però, pur mettendo a disposizione materiale di documentazione su alcune esperienze inclusive e alcuni articoli di natura più o meno scientifica, non ha ancora raccolto le esperienze partecipative in un *data base*, limitandosi piuttosto a comunicare eventi e seminari. Sito della Rete Nuovo Municipio: [www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org)

100% per il Piemonte (2 questionari inviati su un universo di 2 casi) e circa 89% per Lombardia (8 questionari inviati su 9 casi).

#### 4.11 I tassi di partecipazione alla survey per le politiche core

La tabella successiva ricapitola i tassi di partecipazione alla *survey* per le politiche che costituiscono il nucleo duro del presente *data base*, per numerosità assoluta e per congruità numerica rispetto all'universo. In Appendice (tab. I) sono riportati, per completezza, i dati disaggregati a livello regionale.

**Tabella 4: Tassi di partecipazione alla survey<sup>25</sup> - livello regionale aggregato (solo politiche 'core')**

<i>tipi di politiche</i>	<i>inviati</i>	<i>universo</i>	<b>tasso di partecipazione (inviati/universo)</b>
A21	43	150	29%
CdQ II	19	40	48%
PRU (solo Piem.)	12	18	67%
Urban	4	6	67%
Bilancio partecipativo	10	11	91%
<b>TOT.</b>	<b>88</b>	<b>225</b>	<b>39%</b>

#### ▪ I Piani Strategici

I Piani Strategici rappresentano le politiche più numerose tra quelle residuali. Sono strumenti che stanno conoscendo negli ultimissimi tempi una notevole espansione e costituiscono un oggetto di studio particolarmente interessante.

Le scienze sociali (l'economia e l'urbanistica in particolare) hanno sperimentato negli anni '70 una cocente disillusione verso la pianificazione e la programmazione di stampo razionale, che le ha indotte ad adottare modelli aperti e flessibili di governance negoziale e partecipata. Tali modelli di governo, spesso definiti nel lessico *à la* Weick (1995) come 'laschi', molto spesso hanno finito per appiattire i processi su un *partisan mutual adjustment* che nulla aveva dell'intelligenza della democrazia tanto celebrata da Lindblom (1965), o su un *garbage can* ben diverso da quello aperto all'apprendimento di March e Olsen (March 1993, March e Olsen 1989)<sup>26</sup>. La parziale presa di coscienza del rischio di deriva sopra illustrato ha indotto a ripensare la pianificazione in termini sostanzialmente diversi: i Piani Strategici di nuova

<sup>25</sup> L'universo e il tasso di partecipazione per i PRU lombardi non sono stati riportati perché, come spiegato sopra, i Programmi di Recupero Urbano di questa regione non sono necessariamente partecipativi, per cui non ha alcun senso fare riferimento all'universo.

<sup>26</sup> Per questa affermazione, relativa soprattutto al 'primo' March, mi rifaccio alla bella interpretazione di Silvia Gherardi nell'introduzione all'edizione italiana di March (1993).

generazione ripropongono con forza una pianificazione che, come quella del comitato/‘attore unitario’, punta all’ottimo paretiano, ma ad esso vuole addivenire tramite la partecipazione ed un’equa interazione di una pluralità di soggetti. Insomma, una nuova pianificazione strategica che promette di conciliare due approcci opposti: l’attore unitario con la partecipazione, la negoziazione con l’obiettivo ottimale per la comunità, la sinossi con la frammentazione e l’incrementalismo, lo strategico e la negoziazione con il deliberativo. I piani strategici, per farla breve, sembrano esemplificare appieno il percorso epistemologico della democrazia deliberativa: nascono sull’abbattimento dei concetti di razionalità assoluta e di *one best way*, ma ad essi poi con forza ritornano, seppur in veste nuova, in una rincorsa infinita di delusioni e illusioni<sup>27</sup>.

Tornando al *data set*, i piani strategici non arrivano al 4% del totale dei questionari inviati (4 su 104), ma essendo tutti tra i rispondenti, presentano il più alto tasso di risposta possibile: il 100%. Va inoltre evidenziato che tutti i piani strategici qui rilevati sono piemontesi; tale dato non significa affatto che la Lombardia sia del tutto sprovvista di politiche di questo tipo, ma riflette in buona misura la realtà: le indagini su internet hanno evidenziato un’asimmetria notevole tra Piemonte e Lombardia, un po’ come quella che contraddistingue i bilanci partecipativi, ma rovesciata: pochissimi casi in Lombardia<sup>28</sup> e più casi in Piemonte.

Infine, è importante rilevare una particolarità: due dei piani strategici presenti in data base appartengono al medesimo comune, poiché rappresentano due edizioni differenti. I piani strategici, dunque, sembrerebbero essere politiche cicliche; su questo tema si tornerà nel paragrafo sull’istituzionalizzazione.

---

<sup>27</sup> I piani strategici ad oggi appaiono come dei grandi “scatoloni” all’interno dei quali vengono trattati i più svariati argomenti, senza un’evidente connessione organica. Il rischio è che tali processi siano percepiti dall’esterno come un’arena istituzionale in cui il comitato d’affari di una città si incontra per prendere alcune decisioni più o meno rilevanti. Essi comunque potrebbero rappresentare un’opportunità per garantire una maggiore trasparenza e rendere realmente pubbliche decisioni importanti per lo sviluppo della città stessa. La vera scommessa è, però, l’effettiva integrazione dei prolemi affrontati e la definizione univoca di obiettivi e *vision*, nonché il reale rispetto del principio di trasparenza.

<sup>28</sup> Nel rispetto della legge sulla privacy e dell’assicurazione di un trattamento dei dati in forma aggregata e anonima, non è possibile riferire l’identità dei piani strategici lombardi. È possibile però specificare che alcuni (non è possibile affermare che sono tutti, data l’impossibilità di definire univocamente l’universo) sono stati contattati, ma non si sono resi disponibili a compilare il questionario.

Un altro aspetto interessante è la natura virtuale di alcuni piani strategici lombardi: tale fenomeno di *e-governance* è un ulteriore fattore che accomuna questi strumenti ai bilanci partecipativi.

## ▪ IPRUSST

I Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio rappresentano senz'altro una realtà residuale nel nostro data base<sup>29</sup>: sono presenti, infatti, solo due casi piemontesi, entrambi rispondenti.

Rispetto a queste politiche non ha senso parlare di tasso di partecipazione all'indagine, poiché i due casi presenti sono il risultato di indicazioni snowball da parte di amministratori contattati per altre politiche più marcatamente e tradizionalmente partecipative come Urban, CdQ, PRU e A21.

Il fatto che gli unici questionari inviati per i PRUSST figurino tutti tra i rispondenti, dando automaticamente luogo ad un tasso di risposta del 100%, è imputabile al fatto che i responsabili amministrativi di queste politiche si sono autocandidati alla compilazione di un questionario su questi specifici progetti. Si tratta, infatti, di comuni che, anche considerate le loro dimensioni, presentano una straordinaria concentrazione di politiche partecipative tutte gestite dai medesimi uffici (5 e 6 politiche per due comuni con un numero di abitanti compreso tra i 35.000 e i 50.000).

L'aspetto senz'altro curioso è costituito però dal fatto che nelle email collettive di 'primo contatto' i PRUSST erano, al pari degli Urban, dei PRU e dei CdQ, espressamente indicati tra le politiche oggetto d'indagine, ma nessun ufficio o settore competente ha risposto includendo i PRUSST tra le politiche partecipative attivate. La disponibilità a compilare questionari sui PRUSST è emersa, piuttosto incidentalmente, solo in occasione di successivi e più mirati contatti telefonici e a seguito di una candidatura spontanea. Questo è un importante indizio del fatto che i PRUSST normalmente non vengano percepiti dagli amministratori stessi come processi espressamente inclusivi e avvalora l'ipotesi che siano piuttosto concepiti come strumenti genericamente orientati allo sviluppo locale.

Da ultimo, vale la pena rilevare come dei due questionari relativi ai PRUSST, entrambi notificati ad amministratori comunali, uno solo sia stato compilato dall'ente gestore formalmente responsabile della candidatura in sede ministeriale, mentre nell'altro caso il questionario, pur essendo stato compilato dal Comune, si riferisce ad un PRUSST formalmente gestito da una Provincia. Questo stato di cose conferma la fortissima territorializzazione di tutte le politiche partecipative oggetto d'indagine e del fatto che esse informino appieno il principio di sussidiarietà verticale, che in questo caso, come pure in

---

<sup>29</sup> Si veda la tab. I in Appendice sui dati censuari.

quello delle A21 di Consorzi di Comuni, si traduce in vera e propria appropriazione della politica da parte degli enti territoriali di base (di un Comune, nel caso di una politica provinciale, del Comune capofila o di un Comune particolarmente impegnato in quell'intervento, nel caso di una politica consortile).

▪ Le politiche temporali

Le politiche temporali costituiscono uno strumento partecipativo di *policy* ancora scarsamente codificato; sotto questa etichetta, infatti, si ritrovano progetti di vario genere volti a coordinare ed organizzare i tempi e gli orari all'interno delle città. Tra questi, i principali riguardano: l'elaborazione di piani coordinati degli orari degli sportelli della pubblica amministrazione e dei servizi scolastici<sup>30</sup>; la disciplina degli orari degli esercizi commerciali<sup>31</sup>; la mobilità (sostenibile) urbana e le politiche del traffico; infine, l'istituzione di banche del tempo, nelle quali i cittadini si scambiano ore per servizi di natura varia: *baby-* e *dog-sitting*, lavori di manutenzione della casa e del giardino, lezioni in lingua, lavori domestici come stirare, incombenze familiari come accudire anziani o andare a prendere i bambini a scuola, nuoto, ecc.

Alla base di tali politiche vi è l'idea che sia possibile migliorare la qualità della vita dei cittadini intervenendo su una risorsa che rappresenta un bene sempre più scarso nella società contemporanea: il tempo quotidiano. L'esigenza di fondo è costituita dall'armonizzazione dei tempi di vita (in primis, tempi familiari) e di lavoro nelle città.

La scarsa codificazione di queste politiche si scontra con il fatto che esse rappresentano senz'altro le politiche partecipative di più vecchia data. Le politiche temporali, infatti, nascono, intorno alla metà degli anni Ottanta, come appendice sostanziale delle politiche di genere: esse sono concepite come strumenti chiave per organizzare i tempi urbani in modo da garantire alle donne l'assolvimento degli impegni legati alle cure parentali e al lavoro e la possibilità di partecipare appieno alla vita pubblica<sup>32</sup>. Il primo intervento legislativo nazionale

---

<sup>30</sup> Tali piani sono affiancati da tutta una serie di misure strutturali che consentono ai cittadini un considerevole risparmio di tempo, quali, ad esempio, il decentramento degli uffici pubblici su tutto il territorio urbano, l'informatizzazione e l'istituzione di *call center* per vari servizi, la domiciliazione di pagamento di tasse e bollette.

<sup>31</sup> Naturalmente, per migliorare l'offerta oraria dei negozi è fondamentale progettare strutture urbanistiche adeguate, come: parcheggi, zone pedonali e buoni collegamenti con i mezzi di trasporto pubblici.

<sup>32</sup> Pressappoco a questo periodo fanno riferimento alcune politiche temporali rilevate, nel corso dell'indagine su internet, in alcuni comuni piemontesi e riportate nel terzo approfondimento che si trova al fondo di questa sezione. Tali politiche sono state seguite da Chiara Saraceno, docente di Sociologia della Famiglia e direttrice del CIRSDE - Centro Interdipartimentale di Studi e Ricerche delle Donne ([www.socialmenteunisob.it/s6/bibliografia.htm](http://www.socialmenteunisob.it/s6/bibliografia.htm)).

in materia è del 1990: l'art. 36 della famosa legge sull'ordinamento delle autonomie locali (L. 142 del 1990) ha conferito ai sindaci l'autorità di coordinare gli orari dei servizi pubblici con i bisogni degli utenti. Pressoché in contemporanea, in alcuni comuni sono partite le prime sperimentazioni e sono stati istituiti appositi uffici e, nel corso degli anni, molte regioni hanno varato leggi per il finanziamento e l'implementazione di tali politiche. Nel 2000, la legge statale 53 ("Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città") - che nella prima parte disciplina i congedi parentali e riserva l'intera seconda parte alla disciplina delle politiche temporali - ha prescritto ai sindaci delle città con più di 30.000 abitanti l'obbligo di predisporre un Piano territoriale degli orari, di istituire un apposito ufficio, di individuare un dirigente che si occupi della materia e di costituire un tavolo di concertazione con le maggiori istituzioni cittadine (camera di commercio, sindacati, associazioni di categoria, ecc.), e, da ultimo, ha istituito uno specifico fondo di finanziamento.

Nonostante le politiche temporali abbiano una base legislativa nazionale, sono rappresentate da pochi casi in *data base*: solo 3 questionari inviati, 2 politiche lombarde e una piemontese. Un numero così basso, che senz'altro non ha corrispondenza con il reale numero di politiche temporali attivate nelle due regioni, indica che tali politiche, al di là delle origini partecipative che senz'altro sono orizzonte del *gender mainstreaming*, non sono percepite dagli amministratori come univocamente partecipative. Anche le politiche temporali, come i PRUSST, figuravano esplicitamente nell'elenco delle *policies* oggetto d'indagine, ma nessun funzionario pubblico ha risposto alla sollecitazione, cosicché le politiche presenti nella banca dati sono il frutto di indicazioni a 'valanga' o di contatti reperiti via internet. A quanto pare gli amministratori per primi, nonostante la prescrizione di tavoli di concertazione tra diversi soggetti, non si sentono, se non in pochi casi largamente 'pubblicizzati' sui siti istituzionali, di definire le politiche da loro messe in atto come partecipative. Questa situazione conferma quanto affermato nella riflessione teorica di questo lavoro: la concertazione è cosa ben diversa dalla partecipazione, essa, infatti, ha un nesso di continuità molto forte con la negoziazione *strictu sensu* ed il neo-corporativismo.

Ritornando all'analisi più quantitativa, le politiche temporali presenti in data base sono in totale solo 3: due politiche di comuni lombardi e una politica attivata da un comune piemontese. I tassi di risposta, data la bassa numerosità di queste politiche, sono tutt'altro che sensibili: 100% per il Piemonte (l'unico questionario inviato è stato compilato e restituito) e 50% per la Lombardia (solo un questionario su due notificati è stato effettivamente compilato).

Rispetto alle considerazioni sopra esposte, ad ogni modo, la bassa numerosità di queste *policies* nella banca dati dovrebbe rappresentare già di per sé una garanzia dell'effettiva natura partecipativa di questi strumenti di *governance*. I contatti telefonici e via email confermano che tali politiche vengono considerate dagli amministratori dei fiori all'occhiello per i comuni, soprattutto relativamente alla loro capacità sperimentale.

- I PPU

**Figura 5: distribuzione dei PPU, degli Urban e dei PRU sul territorio nazionale**



I Progetti Pilota Urbani sono uno strumento largamente speculare a quello degli Urban, soprattutto per quanto riguarda la loro storia legislativa. Essi infatti nascono come *policies* europee poco prima dei programmi Urban I e in gran parte seguono gli stessi periodi di programmazione: l'Unione Europea, infatti, distingue tra una prima fase, partita nel 1989 e conclusa nel 1993, e altre due fasi che corrispondono esattamente alle stesse programmazioni

Urban, 1994-1999 e 2000-2006. Nel periodo che comprende le prime due fasi, 1989-1999, la Commissione Europea, nel quadro delle azioni innovative del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)<sup>33</sup>, ha finanziato 59 progetti pilota urbani negli Stati Membri<sup>34</sup> per un importo complessivo di finanziamento pari a 164 milioni di Euro<sup>35</sup>.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano poco o nulla dice delle specifiche linee normative di tali programmi e sottolinea piuttosto come tali strumenti siano del tutto assimilabili ai programmi Urban I e ai PRU, poiché “superano i tradizionali settorialismi privilegiando un approccio complesso e perseguendo lo sviluppo locale attraverso la sperimentazione di nuove forme di concertazione e di partenariato e la ricerca di possibili sinergie tra pubblico e privato”<sup>36</sup>. L’assimilazione di questi programmi è prassi talmente forte nel nostro territorio nazionale che, come mostra la figura sottostante, moltissimi sono i casi di ibridazione di *policy*, ossia di fusione di due differenti strumenti in un unico progetto.

---

<sup>33</sup> La norma di riferimento per i PPU è l’articolo 10 del FESR, che promuove e stabilisce un finanziamento fino ad un tetto massimo pari all’1% del budget annuale dell’UE per “studi e progetti pilota riguardanti lo sviluppo regionale a livello comunitario, in particolare nelle regioni frontaliere degli Stati Membri”. Nello specifico, i progetti debbono “incentivare la creazione di infrastrutture, investimenti per le imprese o altre specifiche misure di rilevante interesse comunitario, in particolare nelle regioni di confine all’interno e fuori dalla Comunità” e “incoraggiare lo sviluppo e l’aggregazione di esperienze di cooperazione tra diverse regioni comunitarie, nonché di misure innovative” (traduzione mia dall’inglese). Fonte:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/urban/upp/src/article.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/upp/src/article.htm)

<sup>34</sup> Nella prima fase dei PPU sono stati finanziati 33 progetti in 11 Stati Membri, nella seconda fase 26 progetti in 14 Stati Membri. Nella prima fase solo 2 sono stati i programmi italiani: Genova (Civis System - recupero dell’acropoli cittadina) e Venezia (Thetis - conversione dell’Arsenale in un Centro per le Tecnologie Marine); nella seconda fase, invece, i progetti sono stati 4: Brindisi (recupero dell’area del centro storico, per l’occupazione e nuove iniziative nel sociale e nel settore turistico), Milano (Servizi e tempo per gli anziani e le famiglie), Napoli (Rete di Piazze Telematiche per la Città di Napoli) e Torino (The GATE: Living not Leaving – recupero della zona di Porta Palazzo). La classificazione dei progetti secondo il profilo di appartenenza alle zone obiettivo 1 e 2 mostra che i PPU non sono stati indirizzati ad una zona in particolare: infatti, Genova, Venezia e Torino appartengono all’obiettivo 2, Napoli e Brindisi all’obiettivo 1 e Milano a nessuno dei due.

<sup>35</sup> Il confronto con i dati su Urban mette in luce come i PPU abbiano avuto principalmente il ruolo di politiche “apripista” per questi programmi. Nel primo periodo di programmazione (1994 – 2000 Urban I) sono stati finanziati ben 118 programmi Urban (85 programmi sono stati lanciati nel giugno 1994, mentre i restanti 33 nel 1996) per un ammontare di 891 milioni di ECU, di cui circa il 18% fornito dal FESR e il 18% dall’FSE. Altre fonti di finanziamento previste sono costituite dai contributi di governi nazionali, regionali e locali, ma anche di privati e organizzazioni del terzo settore. Nel programma Urban I, alle città nelle zone obiettivo 2 è stata data la priorità di finanziamento: infatti, solo il 27 % dei programmi si trova in aree obiettivo 2 e ben 12 progetti italiani su 16 si trovano nel sud Italia. Nel secondo periodo (2000-2006 Urban II), invece, sono stati finanziati 70 progetti per un ammontare complessivo di 728.3 MEURO. Questa volta l’unico fondo di finanziamento è costituito dal FESR, ma tale contributo è stato fissato ad un massimo del 75% del costo del progetto Urban nelle regioni obiettivo 1 e del 50% per le regioni obiettivo 2. Facendo i conti, il finanziamento medio per i PPU non arriva ai 3 milioni di EURO per progetto, mentre gli Urban I superano i 7 MEuro e gli Urban II addirittura i 10 MEuro (a due città italiane spetta il primato assoluto a livello europeo, con più di 15MEuro per progetto: Crotone e Misterbianco). Fonte: sito ufficiale della Commissione Europea, pagine dedicate ai programmi di rigenerazione urbana: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_en.htm)

<sup>36</sup> Fonte della citazione e della Figura 5: distribuzione dei PPU, degli Urban e dei PRU sul territorio nazionale: [www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=2070](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=2070)

Invero, la specificità normativa di tali programmi risiede proprio nella parola ‘pilota’: un progetto urbano, infatti, per vincere il bando europeo doveva avere come prima caratteristica quello di essere particolarmente innovativo e sperimentale. Si tratta, infatti, di progetti di innovazione urbana e sperimentazione in materia ambientale, sociale ed economica che, seppur su scala ridotta rispetto ad URBAN, hanno contribuito - in particolare a partire dal 1994, che è considerato un anno cruciale - ad affermare un nuovo concetto di politiche urbane come strumenti di rivitalizzazione di aree cittadine in crisi (‘periferie’ in senso lato e non solo geografico) attraverso gli imperativi di integrazione e partecipazione su un’area d’azione omogenea e ben definita<sup>37</sup>.

Quanto detto sopra solo in parte ci aiuta a capire per quale motivo i PPU siano annoverabili tra le politiche residuali in data base: gli unici due casi presenti, entrambi non rispondenti (il tasso di risposta è inchiodato allo 0%), teoricamente sarebbero in grado di esaurire l’intero universo (vedi nota 34), senonché tutti e due sono piemontesi. Ciò significa che abbiamo un solo PPU europeo, mentre l’altro Progetto Pilota rappresenta una filiazione spuria del programma comunitario. Esso, infatti, pur mostrando evidenti caratteri di europeizzazione (sono espliciti i richiami agli imperativi di integrazione, innovazione e sperimentazione, ‘progettazione dal basso’, sviluppo sostenibile, attenzione alla tematica ambientale, partenariato e addirittura localizzazione in zone frontaliere), nasce da un’iniziativa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti denominata Progetto Pilota “Complessità territoriali” che, insieme al Progetto Pilota “Aree sottoutilizzate”, fa parte del programma “S.I.S.TE.M.A” (Sviluppo Integrato Sistemi Territoriali Multi Azione), il quale si propone di “infondere nuovo impulso allo sviluppo policentrico e reticolare tramite il rafforzamento delle connessioni tra grandi reti infrastrutturali e sistemi di città”<sup>38</sup>.

Il caso dei PPU è dunque emblematico nell’illustrare quella che io definirei una ‘deriva di *policy*’:

- fase 1989-1993: il PPU nasce a livello europeo come strumento di innovazione urbana piuttosto generico, principalmente rivolto alle regioni di confine;

---

<sup>37</sup> Di recente, su iniziativa francese, è stato istituito il progetto europeo “Urbact” che, cofinanziato con i fondi strutturali 2000/2006, è finalizzato allo scambio delle esperienze tra le città dei programmi URBAN e dei Progetti Pilota Urbani. Il programma ha incentivato la creazione di diverse reti tematiche tra le città europee, ciascuna diretta da un’amministrazione *leader*, per promuovere la diffusione di esperienze innovative e di successo su argomenti cruciali, quali, ad esempio: il sociale, la sicurezza, l’approccio integrato, la partecipazione dei cittadini, lo sviluppo economico, i sistemi dei trasporti e della mobilità, ecc. Sito: <http://urbact.eu/>

<sup>38</sup> Fonte citazione e scheda sul programma S.I.S.TE.M.A: [www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/mop\\_all.php?p\\_id=02749](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/mop_all.php?p_id=02749)

- fase 1994-2000: in contemporanea alla nascita di Urban I, il PPU si pone come primo prototipo delle nuove politiche di rigenerazione urbana;
- fase 2000-2006: avendo esaurito il suo ruolo di sperimentazione urbana, il PPU si trasforma da vero e proprio programma di urbanistica in un semplice strumento “finalizzato alla verifica della *fattibilità* di progetti urbanistici, sia sotto il profilo tecnico-amministrativo che economico-finanziario” che si avvale di programmi curiosamente definiti “idee-progetto” che ben poco conservano dell’originaria portata innovativa<sup>39</sup>.

Infine, nel 2004, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti inaugura l’iniziativa “S.I.S.TE.M.A”, promuovendo due categorie di Progetti Pilota rivolti alla progettazione di reti infrastrutturali tra città che in gran parte recepiscono la filosofia d’azione europea.

Per quanto riguarda i PPU europei, lo 0% del tasso di risposta per il Piemonte (il questionario per il PPU di Milano non è stato inviato per i già citati problemi di riorganizzazione amministrativa) e il 50% del tasso complessivo di partecipazione alla *survey* sono frutto di due scenari differenti, ma in certa misura assimilabili: il cambio di amministrazione nel capoluogo lombardo e il cambio di ‘direzione’ nel PPU piemontese<sup>40</sup>, nonché la possibilità che la mancata adesione alla ricerca/compilazione del questionario sia imputabile all’anzianità delle politiche stesse<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Come si legge sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, tali programmi possono essere raggruppati in tre categorie: 1) “idee-progetto tradizionali caratterizzate, cioè, da soluzioni che prevedono l’utilizzo di strumenti consolidati nell’ambito della pianificazione urbanistica”; 2) “idee-progetto che tendono a evolvere verso forme più innovative che coniugano la pianificazione con la programmazione economica e il marketing territoriale”; 3) “idee-progetto che contengono forti elementi di innovazione e di anticipazione di strumenti di pianificazione integrata proposti dalla UE nell’ambito della formazione dei complementi di programmazione regionali”, cosicché teoricamente pressoché tutti i progetti sono di fatto finanziabili e il carattere innovativo diventa un elemento quasi accessorio. I PPU riportati nella fig. 5, localizzati peraltro esclusivamente nel sud d’Italia, sono tutti afferenti a quest’ultima fase di programmazione.

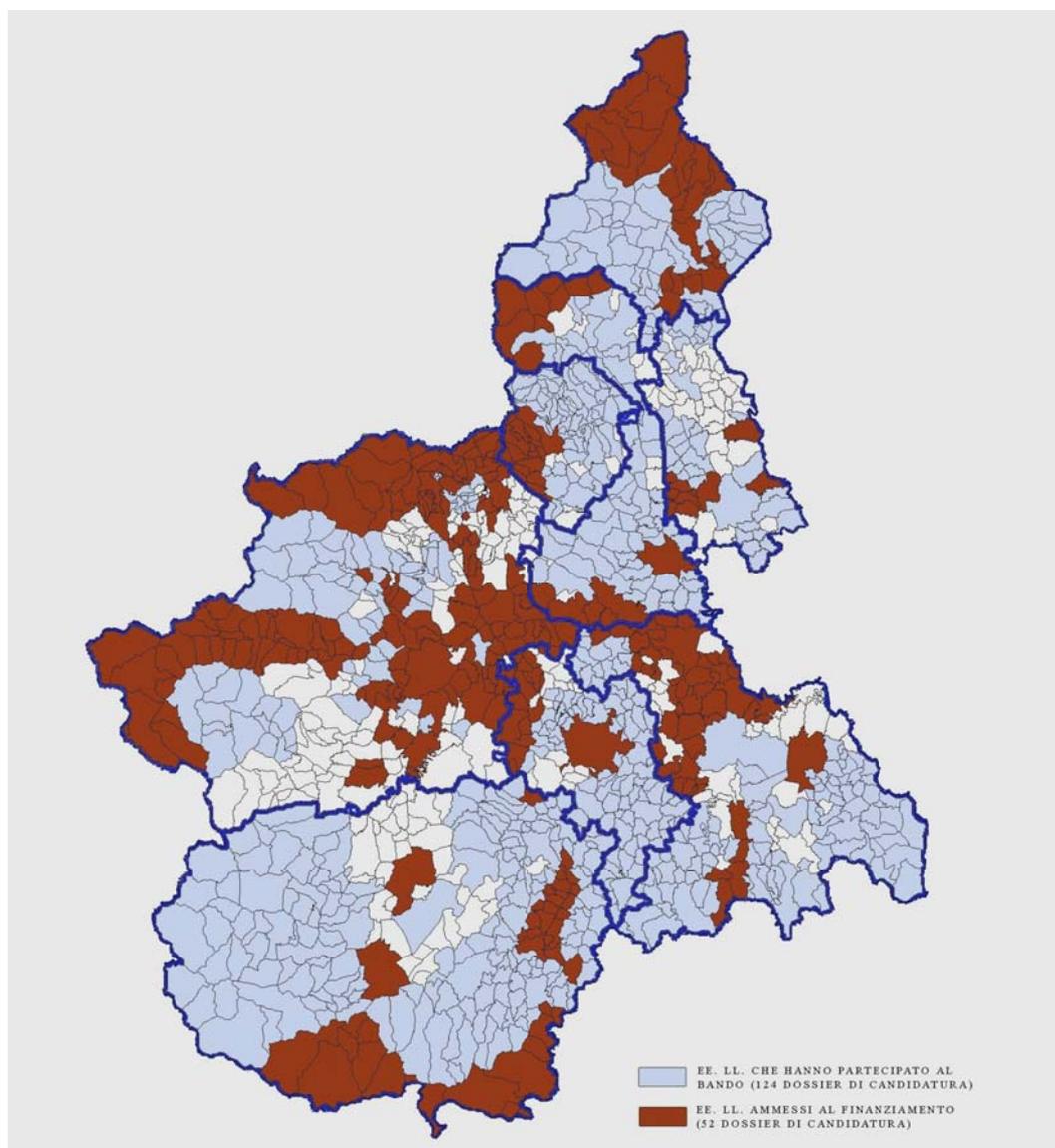
Fonte: [www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=2009](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=2009)

<sup>40</sup> Si ricorda che “The Gate” è stato fino a poco tempo fa sotto la direzione di Ilda Curti, mentre ora si è verificato un passaggio di consegne poiché la dirigente è divenuta Assessore alle Periferie.

<sup>41</sup> L’ipotesi sull’anzianità vale in misura maggiore per Milano piuttosto che per Torino: se ad oggi non è possibile rintracciare alcuna notizia riguardante il PPU sul sito web del comune milanese, il progetto “The Gate” dimostra invece di essere quanto mai attuale e pubblicizzato. La reale motivazione che i responsabili del progetto hanno addotto nel rifiutarsi di compilare il questionario è stata la natura “sensibile” dei dati richiesti sul colore politico dei responsabili amministrativi e dell’amministrazione che aveva promosso l’intervento. A ben vedere, però, questa motivazione non confligge affatto con l’ipotesi di anzianità della politica: probabilmente gli attuali responsabili non hanno voluto collaborare all’indagine per non rendere troppo evidente un nesso con il colore politico, da loro reputato non più così attuale, volendo insistere sulla natura politicamente neutrale dell’intervento come si presenta oggi.

- I PISL

Figura 6: distribuzione dei PISL nella regione Piemonte



I Programmi Integrati di Sviluppo Locale, come è stato già detto, sono strumenti largamente assimilabili per filosofia funzionale ad una disparata serie di altri programmi di *governance* territoriale, come i Patti Territoriali, i PIT, i PRUSST e molti PIC (Programmi di iniziativa Comunitaria). Tutte queste politiche, infatti, fanno perno su: - l'integrazione progettuale, poiché l'obiettivo è elaborare un sistema d'azione unitario e organico che sia in grado di affrontare efficacemente problemi multidimensionali attraverso interventi coordinati su settori differenti (incentivazione, infrastrutturazione, formazione, servizi, ecc.); - l'elaborazione condivisa delle linee di sviluppo da perseguire e delle priorità strategiche, ossia delle cosiddette 'idee-forza' del progetto; - l'identificazione precisa e univoca dell'ambito territoriale d'intervento, nonché dei settori tematici su cui intervenire; - l'istituzione di un

partenariato composto da operatori pubblici e privati attivi sul territorio; - l'obbligatorietà dell'utilizzo di alcune tecniche di *new management* territoriale, come: l'analisi preventiva della situazione socio-economica dell'area interessata<sup>42</sup>, talvolta intesa come vero e proprio 'ascolto' del territorio; la concertazione tra le istituzioni locali e i soggetti socio-economici rilevanti, che più spesso dà luogo a processi negoziali di tipo tradizionale, ma in alcuni casi si configura come 'partecipazione' e reale apertura dei processi decisionali; - l'elaborazione di dettagliate schede di progetto per ciascuna parte del programma; - l'analisi di sostenibilità ambientale degli interventi; - l'individuazione e la quantificazione dei risultati attesi; e, da ultimo, - la previsione di momenti esplicitamente dedicati alla verifica e al controllo, grazie al monitoraggio continuo e alla valutazione *ex post*.

I PISL, pur essendo ampiamente presenti sul territorio oggetto d'indagine (la Regione Lombardia ha finanziato 33 progetti<sup>43</sup>, mentre i progetti piemontesi sono 52<sup>44</sup>), sono però decisamente sottorappresentati nel nostro *data base*: 1 solo caso in assoluto, piemontese, che figura tra i rispondenti<sup>45</sup>.

La motivazione è semplice: la presente ricerca non si è orientata alla rilevazione di progetti di sviluppo socio-economico del territorio la cui natura partecipativa non è definibile a priori, ma si è rivolta in prima battuta a politiche espressamente partecipative (CdQ, bilanci partecipativi, PRU - quantomeno in Piemonte -, Agende 21, ecc.) e, solo in seconda battuta, su esplicito invito degli amministratori, si è allargata ad altri programmi. I PISL, come i Patti Territoriali, i PIT e altri progetti di questo genere, infatti, non puntano dichiaratamente alla

---

<sup>42</sup> Tale analisi, effettuata con tecniche quantitative e qualitative, dovrebbe aiutare ad individuare i punti di forza e le criticità del territorio, le esigenze della popolazione residente o lì operante, ma soprattutto le "vocazioni" di sviluppo dell'area stessa, intese primariamente come vocazioni economiche e produttive. In questi anni un fenomeno emergente è costituito dalla promozione del turismo quale vocazione territoriale *passerpartout*, persino per zone a declino industriale. Il turismo, infatti, viene percepito come un settore economico estremamente remunerativo, in certo modo alieno all'andamento del ciclo economico complessivo: l'idea, in sintesi, è che il turismo possa rappresentare un "salvagente" nei periodi di crisi, nonché, più in generale, lo scenario economico più sostenibile nel lungo periodo per l'intero Paese, data la posizione strutturalmente svantaggiata dell'Italia rispetto alla produzione industriale per scarsità di materie prime sul territorio e per l'elevato costo del lavoro rispetto ad altri paesi europei ed extra-europei. Per le medesime ragioni e in fortissima connessione col turismo, viene incoraggiata la produzione di nicchia di prodotti pregiati, *in primis* agroalimentari (vino, olio, zafferano, ecc.), ma anche artigianali. Non a caso uno strumento che in questi anni ha conosciuto un'ampissima diffusione è costituito dalle "certificazioni di qualità" e "di eccellenza" che, presentate come strumenti di un mercato corretto nell'ottica del "consumo informato", assolvono invero un'inevitabile funzione protezionistica.

<sup>43</sup> Per i progetti lombardi: [www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl](http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl).

<sup>44</sup> Per i progetti piemontesi: [www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo\\_loc.htm](http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo_loc.htm). Come si vede nella figura 10, i PISL giunti alla fase pre-istruttoria di candidatura erano 124, la sola provincia di Torino che ne contava ben 42. Ancora una volta ciò è imputabile all'esistenza di un centro nevralgico di policy e conseguentemente alla presenza di un'apposita *expertise*: il laboratorio per la concertazione territoriale.

<sup>45</sup> Il tasso di risposta in questo caso è assolutamente non sensibile (100% su un solo invio) e il tasso di partecipazione alla *survey* non sensato, poiché, come viene spiegato più approfonditamente nel testo, l'indagine non era orientata espressamente a queste politiche.

‘partecipazione’, ma piuttosto alla ‘concertazione territoriale’, che, come è stato già rilevato, è cosa assai diversa, poiché rimanda maggiormente alla negoziazione e all’intermediazione di interessi tra macro-soggetti economicamente e istituzionalmente rilevanti. In poche parole, la concertazione punta alla ricerca di un compromesso su basi molto più neocorporative piuttosto che ‘partecipative’ e, in quanto tale, può fare affidamento su strutture di rappresentanza più stabili e visibili, che tendono ad escludere la partecipazione a titolo individuale e l’inclusione (o auto-inclusione) dei cosiddetti ‘cittadini comuni’. Ciò ovviamente non significa affatto che in questi contesti non si possano produrre dinamiche evolutive che si indirizzano ad una ‘partecipazione’ più ampia ed informale<sup>46</sup>, ma quel che è certo è che non è possibile annoverare a priori questi interventi tra le politiche partecipative, poiché l’unica possibilità è verificare la loro natura ‘partecipativa’ *ex post*, a partire da una specifica indicazione degli amministratori, ossia a seguito di un campionamento ‘a grappolo’. Non a caso l’unico PISL presente nella banca dati è il frutto di un’indicazione di un’amministratrice comunale contattata per una politica espressamente partecipativa: un CdQ II.

- I PdZ

I Piani di Zona costituiscono un’innovazione importantissima nella gestione e, in parte, anche nell’ideazione delle politiche sociali. La loro idea originaria è attribuibile alla legge quadro 328 del 2000 (la cosiddetta legge Turco), la quale adotta il metodo della pianificazione al fine di disegnare un sistema integrato di interventi e servizi sociali attraverso tre livelli: nazionale, regionale e locale. In questo contesto, i PdZ si configurano come uno strumento di pianificazione locale di Comuni singoli o, per l’appunto, associati in ‘zone’, che mira al riordino, al potenziamento e alla messa in rete di interventi e di servizi sociali e sanitari, in modo da programmarli e realizzarli ‘a sistema’, secondo criteri di efficacia, efficienza, unitarietà e flessibilità<sup>47</sup>. Tale strumento, come i PISL, è ampiamente regolato dalle singole Regioni italiane: sono le Regioni, infatti, a individuare gli ambiti territoriali e dunque i comuni che partecipano ai piani, che vengono adottati via Accordo di Programma, ai sensi

---

<sup>46</sup> Alcuni autori, infatti, cominciano a parlare addirittura di dinamiche deliberative all’interno dei patti territoriali; si veda, ad esempio, Barbera (2005).

<sup>47</sup> Curioso rilevare come gli imperativi amministrativi siano mutati in meno di vent’anni. All’epoca della razionalizzazione amministrativa, infatti, vigeva la cosiddetta “legge delle tre E” (efficacia, efficienza ed economicità); a un certo punto, superata l’onda lunga della crisi economica che ha conosciuto il suo picco nel ’93, la tensione spasmodica al risparmio di risorse economiche si è attenuata e la “E” di economicità, peraltro tautologica perché ricompresa nel concetto di efficienza, è del tutto scomparsa a favore dell’unitarietà e della flessibilità o, meglio ancora, dell’integrazione.

dell'art. 27 della legge 142 del 1990. All'accordo partecipano, oltre ai comuni, le Aziende Sanitarie Locali, eventuali altre istituzioni pubbliche territoriali e i soggetti privati che, attraverso specifiche forme di concertazione, concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali previsti nel piano. I PdZ, dunque, al pari di altri programmi presentati sopra, rispondono anch'essi a due parole-chiave: concertazione e integrazione. La filosofia di questi strumenti, però, si propone esplicitamente di valorizzare tutte le forme di solidarietà e di *cittadinanza attiva* presenti nell'ambito territoriale, in un'ottica non solo di esigibilità dei diritti, ma anche di esercizio dei "doveri inderogabili di solidarietà", così come specificati agli articoli 2-3 della Carta Costituzionale. Il decreto presidenziale del 3 Maggio del 2001 ("Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003") - che si concentra su tre argomenti cardine, quali le responsabilità familiari, con particolare attenzione agli anziani, i diritti dei minori, gli interventi a contrasto della povertà e i servizi domiciliari per le persone non autosufficienti - dichiara che "i piani di zona dovranno prevedere il coinvolgimento attivo dei destinatari", mettendo di fatto i puntelli per un criterio partecipativo che ha tutti i connotati della co-produzione di *policy*. Tale orientamento partecipativo, peraltro, dichiaratamente recepisce le indicazioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 in riferimento ai Piani Nazionali d'Azione (NAP) per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà. Dunque, fa propri anche i principi deliberativi che guidano l'implementazione del Metodo Aperto di Coordinamento, ossia di quella specifica piattaforma di *soft law* lanciata all'interno della cosiddetta 'strategia di Lisbona' per le materie di *social policy* europee<sup>48</sup>.

Considerato l'orientamento partecipativo dei Piani di Zona, ci si potrebbe chiedere come mai sono rappresentati da un solo caso in banca dati, e per di più da un caso non rispondente. La spiegazione per questa politica residuale, come già anticipato, è più articolata rispetto alle spiegazioni addotte per le altre politiche, ma anche più interessante: i Piani di Zona rappresentano un caso di politiche partecipative del tutto peculiare e non assimilabile alle altre politiche in *data base*. Innanzitutto, sono politiche orientate alla concertazione - in special modo alla concertazione istituzionale tra diverse istituzioni pubbliche locali - al pari dei PISL e dei Patti Territoriali, ma al contempo, a differenza di questi ultimi, hanno la peculiarità di mirare esplicitamente alla partecipazione *tout court*. La partecipazione, nei PdZ, assurge a vero e proprio metodo funzionale, in quanto è strumento essenziale per la co-produzione della

---

<sup>48</sup> Si veda l'approfondimento sull'OMC nella scheda relativa.

*policy* da parte degli utenti dei servizi socio-assistenziali/sanitari. Infine, i PdZ riguardano un campo del tutto diverso da gran parte delle altre politiche partecipative: quello della gestione di servizi, contrapposto a quello della realizzazione di interventi. Questa distinzione, a prima vista, potrebbe non sembrare discriminante, e invece lo è, molto. Infatti, una cosa è la realizzazione di un progetto urbanistico come un Urban, un PRU o un CdQ, altra cosa è la messa in rete di servizi. Le politiche partecipative che, sotto questo profilo, in certo modo più si avvicinano ai PdZ, sono le politiche temporali e i piani strategici, con una differenza fondamentale: i piani dei tempi e degli orari e la pianificazione strategica delle città ‘parlano lo stesso linguaggio’ delle altre politiche partecipative urbane, i PdZ no. Il motivo risiede nel fatto che, nella cultura amministrativa, il settore assistenziale e sanitario è sempre stato considerato un settore altamente specialistico ben distinto dagli altri settori di servizi urbani. In sintesi, la spiegazione sta nella differente *forma mentis* degli addetti ai lavori: se, nel caso delle altre politiche partecipative, consulenti e amministrativi comunicano e ancor più si spostano da una politica partecipativa ad un’altra, gli addetti ai lavori dei PdZ sono in certo modo più isolati e non sono parte di quella che idealmente potrebbe rappresentare una *policy community* di affini. Questo stato di cose probabilmente ha fatto sì che un questionario come quello notificato per le altre politiche parlasse per gli amministratori dei PdZ un linguaggio che, seppur comprensibile, è difficilmente riconducibile alle categorie con le quali hanno maggiore familiarità.

#### **L’Open Method of Coordination**

L’OMC è definibile come una tecnica regolativa leggera, poiché ha un carattere vincolativo quantomeno ‘attenuato’: ha effetti giuridici solo indiretti e di fatto non prevede sanzioni formali (Sciarra 2004). Esso infatti è un processo volontario che coinvolge tutti gli Stati Membri e non porta all’emanazione di direttive o regolamenti. Tale metodo di lavoro prevede di: giungere alla definizione di obiettivi comuni per l’Unione attraverso l’elaborazione di linee guida; stabilire appropriati indicatori (qualitativi e quantitativi) comuni come mezzo per valutare le best practices e monitorare i progressi effettuati; tradurre gli obiettivi europei in *policies* nazionali e regionali attraverso l’elaborazione di Piani d’Azione Nazionali (NAPs) biennali; effettuare monitoraggi periodici, valutazioni e peer reviews multilaterali; promuovere la cooperazione, lo scambio di best practices (*benchmarking*) e l’apprendimento (*mutual learning*) tra Stati Membri. In sintesi, l’Open Method of Coordination, applicandosi a materie non direttamente regolate dall’Unione Europea come le politiche per l’occupazione (Processo di Lussemburgo), le politiche dell’istruzione e della formazione (Processo di Bruges-Copenaghen) e le politiche di inclusione sociale, non solo rappresenta un interessantissimo fenomeno di ri-regulation e ristrutturazione del welfare, ma di fatto una reale espansione della capacità normativa e di governo dell’UE, in nome della cooperazione e della convergenza, soprattutto a fronte dei progressivi allargamenti dell’Unione Europea a nuovi Stati Membri. Da ultimo, non stupisce affatto che esso summa gran parte delle parole chiave del Libro Bianco sulla governance, spostandosi però più nettamente verso un’accezione deliberativa. La deliberazione nell’OMC viene concepita come strumento chiave non solo per la ‘flessibilizzazione’ della stessa governance, ma per la creazione di un terreno comune in materie altamente *sensitive* in tutta l’UE a 25. Alla deliberazione, dunque, che - come si è ripetuto più volte - ha la sua precondizione ontologica nell’esistenza di una reale comunità e di un terreno comune di discussione, viene posta la sfida di costruire proprio quella comunità e quel terreno comune.

▪ I Piani Regolatori Partecipati

Nel nostro paese, l'origine di questo strumento urbanistico, nella sua versione non partecipativa, è assai antica e risale a metà '800. Il primo Piano Regolatore, infatti, è stato introdotto nel 1865 e presentava caratteristiche alquanto differenti dal Piano Regolatore che noi conosciamo e che è stato introdotto dalla Legge Urbanistica Nazionale n. 1150 del 1942. In questa legge non solo viene affiancato l'aggettivo 'Generale' all'espressione Piano Regolatore, ma tale strumento da facoltativo diviene obbligatorio per i comuni più importanti, il cui elenco viene redatto dall'ex-Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Sulla sua versione partecipativa, però, al di là dei pochi studi di caso<sup>49</sup>, non si può dire molto: l'esempio di *best practice* nelle due regioni oggetto di indagine è costituito senz'altro dal PRp di Trezzo sull'Adda, per il quale, però, sono reperibili poche (e incomplete) pagine sulla rete. Un esempio a livello nazionale sembrerebbe essere invece rappresentato dal Comune di Roma, seppure non sono reperibili notizie precise che rendano l'idea, al di là delle generiche dichiarazioni di intenti, della effettiva dimensione partecipata del progetto. Dunque non stupisce che in *data base* figurino solo un Piano Regolatore Partecipato lombardo, peraltro non rispondente, seppure per meri problemi tecnici.

**Tabella 5: distribuzione rispondenti e non rispondenti (tasso di risposta) per tipo di politica - livello regionale aggregato; evidenziate in grigio le politiche 'core'<sup>50</sup>**

<i>regioni</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>rispondenti</i>	<i>non rispond..</i>	<i>TOT.</i>	<b>tasso di risposta</b>
P+L	A21	33	10	43	<b>77%</b>
P+L	CdQ	14	6	20	<b>70%</b>
P+L	PRU	6	7	13	<b>46%</b>
P+L	Urban	3	1	4	<b>75%</b>
P+L	bilancio part.	7	3	10	<b>70%</b>
P+L	politica temporale	2	1	3	<b>67%</b>
P	PISL	1	0	1	<b>100%</b>
P	PPU	0	2	2	<b>0%</b>
P	PRUSST	2	0	2	<b>100%</b>
P	piano strategico	4	0	4	<b>100%</b>
L	PRp	0	1	1	<b>0%</b>
L	PdZ	0	1	1	<b>0%</b>
<b>TOT.</b>		<b>72</b>	<b>32</b>	<b>104</b>	<b>69%</b>

<sup>49</sup> Si veda, ad esempio, Bassoli (2007) ed Ecopolis (2004).

<sup>50</sup> I dati per livello regionale disaggregato sono presentati in Appendice (Tab. A).

#### 4.12 *La riaggregazione per ambiti di policy*

Nel trattamento dei dati si è cercato di sfruttare al meglio la ricchezza di informazioni disponibile; pertanto si è scelto di lavorare in prima battuta al massimo livello di disaggregazione possibile, ossia a livello di singole politiche. La grande varietà di politiche indagate ha però reso necessario, per rendere più fruibile la presentazione dei risultati, effettuare un'aggregazione delle *policies* per macro ambiti. Tale lavoro di classificazione è il risultato di un'attenta riflessione sulla natura dei vari strumenti: essa infatti non riflette esclusivamente le classificazioni normative, ma prende in considerazione elementi di affinità di volta in volta messi in luce nel corso della presentazione sopra effettuata.

Gli ambiti individuati sono quattro: le politiche ambientali, rappresentate dalle sole Agende 21; le politiche di riqualificazione urbana, che ricomprendono gli strumenti partecipativo-urbanistici *strictu sensu* (CdQ, PRU, Urban); le politiche di programmazione e pianificazione; e i bilanci partecipativi.

Il gruppo 'programmazione e pianificazione' è costituito da strumenti maggiormente eterogenei rispetto agli altri ambiti di *policy*; in esso, infatti, ricadono politiche molto diverse tra loro, ma che sono accomunate da un elemento distintivo: una dimensione integrata di piano preminente. Tra queste figurano in tenuta stabile: i piani strategici, le politiche temporali e i PISL.

I Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio sono le politiche che hanno richiesto una più attenta valutazione per l'assegnazione ad uno specifico ambito: infatti, da un punto di vista squisitamente normativo, fanno parte delle politiche di riqualificazione urbana, mentre, sotto il profilo più sostantivo, sono assai più simili alle politiche di pianificazione, perché hanno conosciuto una notevole espansione funzionale (e territoriale). Per questo motivo, si è scelto di dare loro una collocazione mutevole, che rende la classificazione 'a geometria variabile': i PRUSST saranno inclusi nell'ambito delle politiche di riqualificazione urbana quando l'indagine richiederà di avvalersi di quelle specificità amministrative e normative che le accomunano ai PRU, ai CdQ e agli Urban (come ad esempio nell'analisi delle fonti di finanziamento), mentre saranno considerati parte delle politiche di programmazione e pianificazione quando sarà necessario guardare alla natura dei processi reali, piuttosto che al loro inquadramento legislativo e amministrativo.

I bilanci partecipativi, invece, fanno sempre categoria a sé, in quanto, per cultura e storia amministrativa, non sono assimilabili a nessuna delle altre politiche. Le origini partecipative delle politiche oggetto d'indagine sono infatti due: le esperienze di bilancio partecipativo in

Europa hanno un'esplicita radice latino-americana, mentre alla direttrice più squisitamente europea fanno riferimento tutte le altre *policies*.

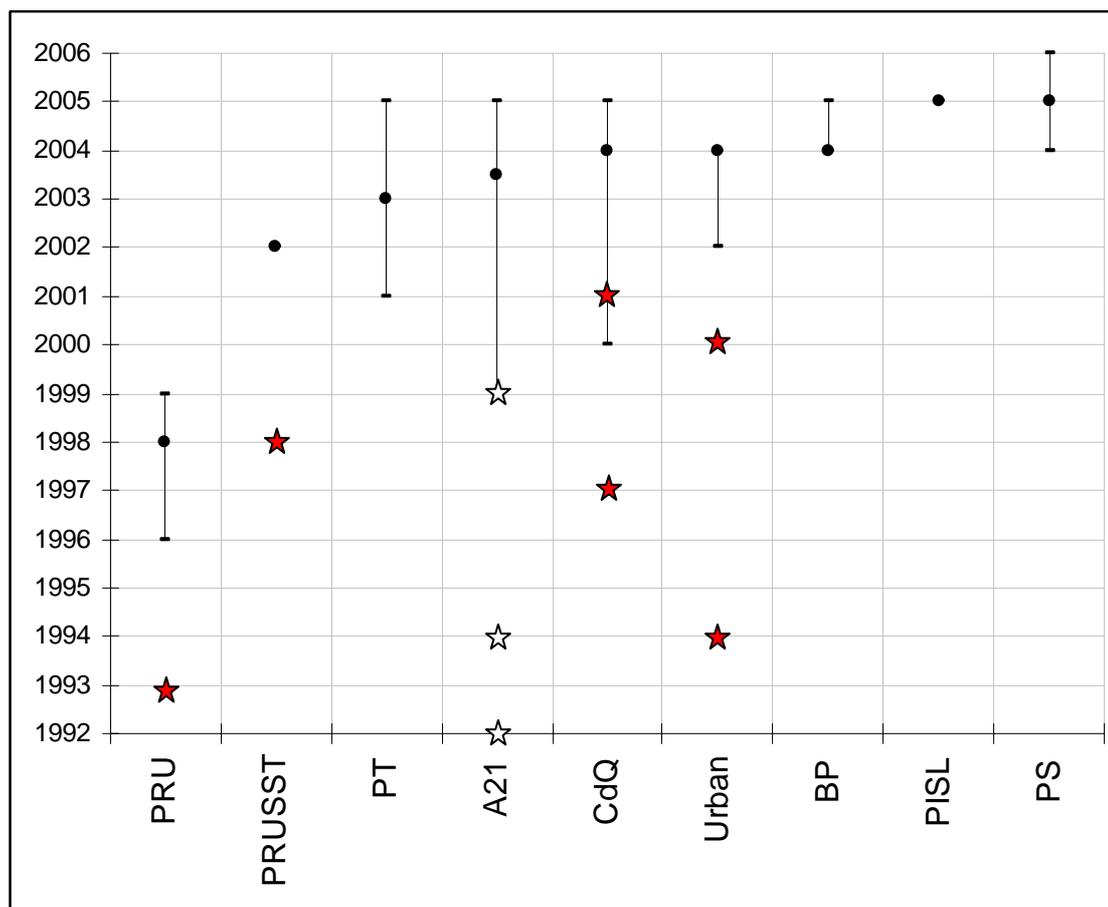
**Tabella 6: attribuzione delle singole politiche agli ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>
Politiche ambientali	A21
Politiche di riqualificazione urbana	CdQ PRU Urban (PRUSST)
Politiche di programmazione e pianificazione	Piani strategici PISL Politiche temporali (PRUSST)
Bilanci partecipativi	Bilanci partecipativi

#### 4.13 *La dimensione temporale delle politiche*

L'intento di questo paragrafo è offrire le coordinate temporali delle politiche oggetto di studio, indispensabili per comprendere meglio il *data set*. In particolare, si presenteranno tutte le informazioni disponibili relative alle tappe significative della storia normativa delle politiche, mettendole in relazione con gli anni mediani di istituzione rilevati nel nostro campione.

**Figura 7: anno mediano di istituzione e range temporale delle politiche in *data set*, e tappe significative della storia normativa**



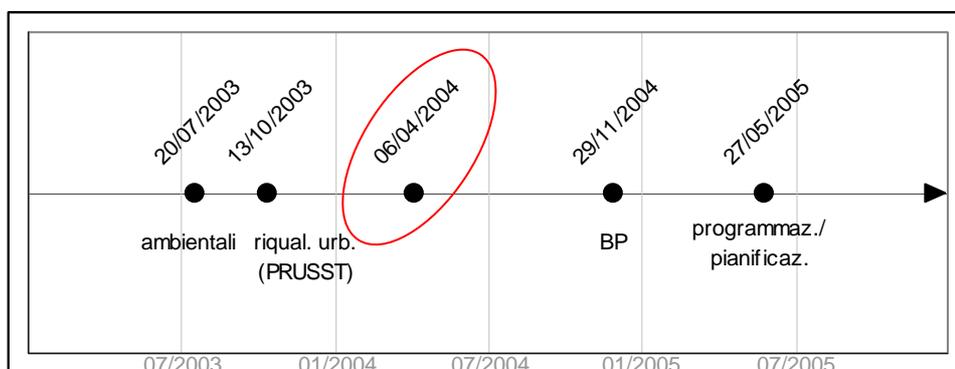
Il grafico rappresenta, per ciascuna politica, l'anno mediano di attivazione (punti) e il *range* di variazione delimitato dal caso di più recente e più anziana attivazione. Le stelle rappresentano i momenti storicamente salienti per ciascuna politica; nello specifico, in rosso sono evidenziati, quando disponibili, gli anni di istituzione normativa dei vari strumenti.

Nel dettaglio, si osserva che il 1993 è l'anno di istituzione, a livello nazionale, dei programmi di recupero urbano (L. 493/1993); l'anno di istituzione dei PRUSST è il 1998 (D.M. 8.10.1998); i tre momenti rilevanti per le A21 sono la conferenza di Rio de Janeiro del 1992, la carta di Aalborg del 1994 e il coordinamento nazionale del 1999 a Ferrara, nessuno dei quali ha però un valore strettamente normativo; i CdQ I sono stati istituiti nel 1997 (L. 499/1997), mentre i CdQ II nel 2001 (L. 21/2001); infine, per quanto riguarda gli Urban UE, il primo ciclo risale al 1994 (G.U.C.E. C180, 1.7.1994), mentre il secondo al 2000 (Regolamento CE 1260/99).

Le politiche sono state ordinate nel grafico per anno mediano di anzianità crescente, da sinistra a destra. Coerentemente con l'istituzione normativa, i PRU sono la politica più anziana in *data set*, in quanto l'anno mediano rilevato nel campione è il 1998. La seconda posizione, che normativamente dovrebbe essere occupata dai CdQ I, è occupata invece dai

PRUSST, con anno mediano 2002. Le politiche temporali seguono con età mediana del 2003. Le Agende 21 si situano in quarta posizione relativamente all'anzianità, con anno mediano corrispondente al 2003,<sup>51</sup>. Nella colonna dei CdQ, che hanno il 2004 come anno mediano di anzianità, si precisa che l'estremo inferiore del *range*, situato nell'anno 2000, corrisponde ad un caso piemontese di CdQ I. Gli Urban rilevati in *data base*, per anno mediano, si trovano alla pari con questi ultimi, così come i bilanci partecipativi<sup>52</sup>. Le due politiche più recenti sono politiche appartenenti all'ambito di programmazione/ pianificazione: i PISL e i piani strategici, entrambi con anno mediano di istituzione 2005.

**Figura 8: linea di evoluzione temporale degli ambiti di policy in data set**



Il grafico soprastante mostra su di una linea temporale le date mediane di attivazione per ciascun ambito di *policy*, costruiti mantenendo i PRUSST tra le politiche di riqualificazione urbana. In questo caso, infatti, il profilo normativo-amministrativo dei singoli strumenti è la caratteristica-chiave alla quale si guarda, poiché la linea di evoluzione temporale è costituita da una linea di evoluzione storico-amministrativa.

Evidenziata da un ovale rosso compare la data mediana di attivazione di tutte le politiche rispondenti rilevate. Dal grafico si evince chiaramente che le politiche amministrative di più lungo corso, e quindi teoricamente più istituzionalizzate, sono le politiche ambientali e di riqualificazione urbana, mentre i bilanci partecipativi e le politiche di programmazione e pianificazione sono di attivazione sensibilmente più recente. Per la questione dell'istituzionalizzazione, ad ogni modo, si veda oltre, nel paragrafo espressamente dedicato.

<sup>51</sup> Per un numero pari di osservazioni la mediana si calcola come media delle due osservazioni centrali.

<sup>52</sup> Il primo bilancio partecipativo attivato in Italia è rappresentato dalla famosa esperienza di Grottammare (AP) del 1994 ([www.comune.grottammare.ap.it/modules.php?name=News&file=article&sid=294](http://www.comune.grottammare.ap.it/modules.php?name=News&file=article&sid=294)).

#### 4.14 I tempi di gestazione delle politiche

Nel questionario è stata riservata una sezione apposita per rilevare le tappe fondamentali di evoluzione delle politiche, in cui si chiedeva ai rispondenti di indicare la data di inizio dei lavori sul territorio, la data dell'atto istituzionale che ha dato il via alla politica e la data di conclusione dell'intervento, se prevista. A partire dalle prime due informazioni è stato possibile ricavare informazioni circa i tempi di 'gestazione' delle politiche: l'ipotesi che si voleva verificare è se la candidatura per progetti di tipo strutturato che ricevono finanziamenti 'dall'alto' richiede una fase preliminare di preparazione e di lavoro sul contesto territoriale, futuro destinatario dell'intervento.

In 30 casi non è stato possibile, per mancanza di dati, effettuare questa rilevazione. In 6 casi, esclusi dall'elaborazione, i dati non sono stati ritenuti congruenti, dal momento che la data di avvio indicata era anteriore alla data di inizio dei lavori sul territorio<sup>53</sup>.

Aggregando le informazioni in classi di durata, come mostra la tabella sottostante è risultato che il 42% degli interventi rilevati (15 su 36 rispondenti considerati 'validi') riserva meno di sei mesi al lavoro preliminare sul territorio, mentre ben il 58% vi dedica un tempo superiore, che supera addirittura i due anni per 7 casi (il 19%).

L'ipotesi sopra presentata risulta validata dall'analisi delle singole politiche: le politiche con un tempo di gestazione più lungo sono rappresentate dalle politiche di riqualificazione urbana. In particolare, la totalità delle osservazioni di Urban, PRU e PRUSST presentano un tempo preliminare di lavoro sul territorio che supera i due anni. I CdQ, invece, mostrano tempi più variabili, ma generalmente superiori ai sei mesi.

I bilanci partecipativi, per contro, presentano, coerentemente con la differente natura di queste *policies* rispetto a quelle di riqualificazione urbana, tempi di lavoro preliminari sistematicamente al di sotto dei sei mesi.

Le Agende 21, infine, si contraddistinguono per il loro basso livello di uniformità, relativamente a questo aspetto: infatti, risultano equidistribuite tra le classi temporali<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Si può trattare di una semplice svista nella compilazione (le date possono essere state invertite) o di un'indicazione intenzionale dei compilatori, che sta a segnalare che non vi è stato alcun lavoro preliminare e che, anzi, la politica è rimasta sostanzialmente "inattiva" per un lasso di tempo successivo all'atto istituzionale di avvio della stessa.

<sup>54</sup> Il dato rappresenta un indizio di bassa strutturazione di queste *policies*; tale ipotesi troverà maggior supporto nei paragrafi seguenti ed in particolare in quello sull'istituzionalizzazione.

**Tab. 7: Tempo intercorso tra il lavoro sul territorio e l'atto istituzionale di avvio della politica (frequenze assolute)**

<i>Tempo trascorso</i>	<i>Frequenze</i>
Quasi istantaneo	5
Meno di 6 mesi	10
Tra 6 mesi e 1 anno	8
Tra 1 e 2 anni	6
Oltre 2 anni	7
Dato mancante	36

#### 4.15 I promotori/finanziatori

I dati provenienti dalla sezione del questionario relativa ai promotori/finanziatori hanno evidenziato in primo luogo una notevole frammentazione delle fonti di finanziamento delle politiche: la maggior parte dei progetti partecipati si avvale non solo di fondi di *budget* propri, ma di finanziamenti *ad hoc* provenienti da livelli governativi diversi, gerarchicamente superiori.

In secondo luogo, i dati hanno consentito di valutare la diversa stabilità degli schemi di finanziamento. Per quanto concerne questo aspetto, le Agende 21 si presentano come le politiche meno strutturate, in quanto non sono rintracciabili schemi di finanziamento stabili. Nel seguito questa informazione si rivelerà preziosa, perché sarà impiegata come una delle due componenti chiave per valutare il livello di istituzionalizzazione di ciascuna *policy*.

Inoltre, questi dati hanno confermato l'ipotesi secondo cui le politiche partecipative si contraddistinguono per la loro natura intergovernativa e *multi-level*.

Da ultimo, le informazioni relative ai soggetti privati e 'altri' che hanno finanziato e promosso le politiche hanno permesso di verificare l'effettiva consistenza di quella che viene considerata una dimensione centrale per le politiche partecipative: il partenariato.

Nella tabella successiva compare un elenco dei soggetti che hanno avuto un ruolo di promozione e/o finanziamento per le politiche in *data base*; per ciascuno di essi si mette a disposizione un valore percentuale che esemplifica la frequenza con la quale sono coinvolti.

**Tab. 8: Numero di casi in cui è coinvolto ciascun ente promotore-finanziatore (valori caratteristici), escluso 'altro'**

<b>promotori/finanziatori</b>	<i>Frequenze</i>	<i>Percentuali</i>
UE	3	4,17
Ministero	25	34,72
Regione	32	44,44
Provincia	15	20,83
Comune	48	66,67
Consorzio di Comuni	6	8,33
Privati	16	22,22
<b>TOT.</b>	<b>145*</b>	<b>201,38*</b>

**\*Nota: i totali non sono equivalenti al numero di politiche, ma al numero generale di soggetti coinvolti.**

I dati mostrano incontrovertibilmente che il Comune è il livello di governo più coinvolto (indicato dai due terzi dei casi), seguito dalla Regione (44%), da un Ministero (35%) e dai privati (22%). Solo dopo vengono Provincia (21%), 'altro' (14%), consorzio di comuni (8%), la UE (appena il 4%).

Altri enti promotori/finanziatori vengono indicati in 10 casi, e tra questi spiccano, per i CdQ, le agenzie regionali territoriali per l'edilizia residenziale pubblica, A.L.E.R. e A.T.C.; per le Agende 21 le specificazioni indicano la partecipazione dell'Agenzia Regionale per l'Ambiente, A.R.P.A. e di Legambiente.

#### 4.15.1 *Il livello sovranazionale: l'Unione Europea*

Il livello europeo è coinvolto in soli 3 casi: un Urban piemontese e - sorprendentemente - due Agende 21 lombarde (una Comunità Montana e un Comune). L'indicazione, in un solo caso Urban, dell'UE tra i finanziatori è corretta: dei 3 Urban in *data base* solo uno è UE, gli altri due sono Urban Italia.

#### 4.15.2 *Il livello nazionale: il finanziamento ministeriale*

Questo paragrafo si sofferma sul ruolo ministeriale nel finanziamento alle politiche, e in particolare associa a ciascun ambito di *policy* lo specifico ministero coinvolto.

**Tab. 9: Specificazioni del Ministero promotore-finanziatore (valori caratteristici) per tipi di politica: dati corretti.**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>Nessun Ministero</i>	<i>Ambiente</i>	<i>Infrastrutture e Trasporti + Economia e Finanze</i>	<i>Infrastrutture e Trasporti</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	26	7	0	0	<b>33</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	0	0	0	14	<b>14</b>
	PRU	0	0	0	6	<b>6</b>
	Urban	0	0	0	3	<b>3</b>
	PRUSST	0	0	0	2	<b>2</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	0	0	1	0	<b>1</b>
	Piani strategici	0	0	0	0	<b>4</b>
	Pol. temporali	2	0	0	0	<b>2</b>
bil. partecip.	Bil. partecipativi	7	0	0	0	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>39</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>25</b>	<b>72</b>

Come mostra la tabella, i ministeri coinvolti nel finanziamento delle politiche partecipative rilevate sono principalmente due: il Ministero dell’Ambiente, che finanzia esclusivamente processi di Agenda 21, ma solo nel 21% dei casi, e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che finanzia invece la totalità delle politiche di riqualificazione urbana (inclusi i PRUSST) e, in *partnership* con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, un caso di politica di progettazione e pianificazione (un PISL).

Con l’eccezione dei PISL, dunque, tutte le politiche che ricadono nell’ambito delle politiche di programmazione e pianificazione e i bilanci partecipativi sembrano non attingere mai a finanziamenti ministeriali.

#### 4.15.3 Il livello regionale

La regione, come abbiamo visto a proposito dell’asimmetria relativa alle politiche ambientali nei due contesti regionali, può svolgere un ruolo chiave nella diffusione dei processi inclusivi. La tabella sottostante si sofferma sul finanziamento regionale relativo a singoli ambiti di *policy* e avvalora l’ipotesi appena formulata.

**Tab. 10: finanziamento regionale per ambiti di *policy*, livello regionale disaggregato**

<i>ambiti</i>	<i>Lombardia</i>			<i>Piemonte</i>			<b>TOT.</b>		
	Non finanz.	Finanz.	% finanz.	Non finanz.	Finanz.	% finanz.	Non finanz.	Finanz.	% Finanz.
Pol. ambientali	15	8	35%	10	0	0%	25	8	24%
Pol. riqual. urbana	0	5	100%	1 (*)	17	94%	1	22	96%
Pol. progr./pianificaz. (incl. PRUSST)	0	1 (**)	100%	7	1	12%	7	2	22%
Bilanci partecipativi	6	0	0%	1	0	0%	7	0	0%
<b>TOT.</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>40%</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>50%</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>44%</b>

(\*) si tratta di un PRU, antecedente all'‘ibridazione’ (\*\*) si tratta di una PT

Il dato complessivo presentato nella tabella evidenzia che le politiche in *data base* ricevono in quasi la metà dei casi finanziamenti regionali (il 44% dei casi).

L'ambito di *policy* che riceve sistematicamente supporto finanziario da parte delle Regioni è costituito dalle politiche di riqualificazione urbana *strictu sensu*<sup>55</sup>: la Regione, dunque, rientra a pieno titolo tra i finanziatori ‘fissi’ di queste politiche, contribuendo a formare uno *standard* nella loro struttura di finanziamento.

L'unica eccezione all'imperativo di finanziamento regionale delle politiche di riqualificazione urbana è costituita da un PRU piemontese attivato prima della cosiddetta ‘ibridazione’.

In un confronto tra le regioni si nota che l'asimmetria complessiva tra il dato sul finanziamento regionale piemontese e quello lombardo è contenuta. Questo dato è il risultato di due forze contrapposte di entità differente: la più alta numerosità delle politiche di riqualificazione urbana presenti in *data base* per il Piemonte aumenta il tasso di finanziamento complessivo del Piemonte; mentre il fatto che la Lombardia finanzia, a differenza del Piemonte, le Agende 21 non è sufficiente a compensare il vantaggio piemontese. Infatti, nonostante la Lombardia abbia istituito un coordinamento regionale delle Agende 21, ne finanzia solo il 35%<sup>56</sup>.

Una circostanza che vale qui la pena riportare è costituita dal fatto che alcune amministrazioni contattate, che dagli elenchi regionali risultavano avere attivato processi di Agenda 21, non

<sup>55</sup> I PRUSST sono stati inclusi nell'ambito delle politiche di programmazione/pianificazione in quanto, relativamente al finanziamento regionale, hanno un comportamento sistematicamente difforme rispetto a CdQ, PRU e Urban.

<sup>56</sup> È possibile che le percentuali di finanziamento per le Agende 21 lombarde siano sottostimate, ma non è stato in alcun modo possibile correggere eventuali sviste da parte dei compilatori, poiché l'intervento finanziario della Regione in questi processi è del tutto facoltativo, nonostante l'attenzione e le risorse espressamente dedicate alla questione della sostenibilità ambientale.

hanno partecipato alla *survey*, adducendo come motivazione il fatto di essere state istituite solo nominalmente: non avendo di fatto copertura finanziaria, non hanno dato corso alla politica. Questo stato di cose mette in luce l'aleatorietà delle Agende 21, dato che a finanziamenti regionali solo facoltativi si può aggiungere l'assenza di fondi stanziati dalle singole amministrazioni locali.

I finanziamenti, dunque, operano come uno dei motori più importanti nella diffusione delle politiche, non solo quando garantiscono un effettivo sostegno finanziario, ma anche quando rappresentano un'opportunità 'virtuale' di finanziamento. Più esplicitamente, la nascita di politiche è stimolata già dal solo fatto di istituire bandi di finanziamento. Ciò pone il problema di quelle politiche che, nate nell'attesa – delusa – di ottenere finanziamenti, esistono solo sulla carta.

Entrando nel dettaglio delle singole politiche, nell'ambito di programmazione/pianificazione le uniche politiche finanziate dalla Regione sono una politica temporale (il cui finanziamento è però del tutto facoltativo), e i PISL. Il finanziamento regionale di questi ultimi ha una spiegazione procedurale: essi sono direttamente promossi e gestiti dalla Regione, dal momento che rientrano tra gli strumenti di programmazione negoziata regionale di interfaccia europea per l'utilizzo di fondi strutturali.

#### 4.15.4 Il livello provinciale

Proseguendo verso il basso nella disamina dei livelli di governo coinvolti nel finanziamento delle politiche partecipative, si incontra, quale ente erogatore, la Provincia.

**Tab. 11: Indicazione di Provincia quale ente promotore-finanziatore, per tipi di politiche aggregati per ambiti (frequenze assolute).**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>Non finanz. dalla Provincia</i>	<i>Finanz. dalla Provincia</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	24	9	<b>33</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	13	1	<b>14</b>
	PRU	6	0	<b>6</b>
	Urban	1	2	<b>3</b>
	PRUSST	1	1	<b>2</b>
pol. programm./pianificaz.	PISL	1	0	<b>1</b>
	Piani strategici	3	1	<b>4</b>
	Politiche temporali	2	0	<b>2</b>
bil. partecip.	Bilanci partecipativi	6	1	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>57</b>	<b>15</b>	<b>72</b>

Già dal dato complessivo si può evincere che il ruolo delle province rispetto agli altri livelli di governo è marginale, poiché appena un caso su cinque è finanziato dalla provincia, mentre ricordiamo che quasi uno su due è finanziato da un ministero o dalla Regione.

Le politiche più tipicamente sostenute dalle province sono le meno strutturate Agende 21: in 9 casi su 33 (il 27%) la provincia viene indicata esplicitamente tra i finanziatori. Per quanto riguarda invece le politiche di riqualificazione urbana, la Provincia è implicata in soli 4 casi su 25 (il 16%)<sup>57</sup>.

I dati indicano una maggiore partecipazione delle province piemontesi, imputabile alla grande quota di processi finanziati da parte della Provincia di Torino.

#### 4.15.5 Il livello comunale

Giungendo al livello amministrativo più basso, i dati confermano ancora una volta il ruolo centrale del Comune. La tabella opera una distinzione tra i casi in cui il comune compare come mero ambito amministrativo di intervento e quelli in cui compare anche come ente finanziatore<sup>58</sup>.

**Tab. 12: Indicazioni del Comune quale ente promotore-finanziatore (frequenze assolute) per tipi di politiche raggruppati per ambiti, solo casi con Comune come ente gestore**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>Non finanz. dal Comune</i>	<i>Finanz. dal Comune</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	1	17	<b>18</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	0	14	<b>14</b>
	PRU	0	6	<b>6</b>
	Urban	0	2	<b>2</b>
	PRUSST	0	2	<b>2</b>
pol. programmaz./ pianificaz.	PISL	1	0	<b>1</b>
	Piani strategici	0	4	<b>4</b>
	Politiche temporali	0	2	<b>2</b>
bil. partecipativi	Bilanci partecipativi	0	7	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>2</b>	<b>54</b>	<b>56</b>

<sup>57</sup> Si tratta di due Urban, entrambi della Provincia di Torino, un CdQ, sempre torinese, e un PRUSST.

<sup>58</sup> Dal computo dei dati, pertanto, sono stati esclusi 15 processi di Agenda 21, gestiti rispettivamente da 5 Province, 8 Consorzi di Comuni e 2 Comunità Montane, e un Urban Italia gestito da un Consorzio di Comuni.

In ben 54 casi su 56 (il 96%) i rispondenti dichiarano di ricorrere a fondi di finanziamento comunali<sup>59</sup>.

#### 4.15.6 *La natura intergovernativa delle politiche e l'esistenza di uno standard di finanziamento*

Questo paragrafo, in particolare la Tab. 13, ci consente di visualizzare due dati importanti: la natura intergovernativa delle politiche, che viene espressa in termini di numero di livelli di governo coinvolti in ciascuna iniziativa, e l'esistenza o meno di uno *standard* di finanziamento, espresso in termini di dispersione intorno al loro valore medio (coefficiente di variazione e deviazione standard corretta per popolazione finita, quest'ultima solo laddove si dispone di dati relativi all'universo).

---

<sup>59</sup> Gli unici dati che sfidano il senso comune, anche a seguito di una verifica più puntuale sulle specificazioni relative alle entità dei finanziamenti, sono quelli relativi alle Agende 21 e ai PISL: per ciascuna di queste due politiche si riscontra un caso eccezionale che non dichiara l'utilizzo di fondi comunali. Per quanto riguarda l'Agenda 21, ciò conferma la debolezza nella struttura di finanziamento di queste politiche e insinua il dubbio che esistano casi di finanziamento per così dire "parassitario". Il dato relativo al PISL, invece, mette in luce come esista un problema di competenza relativo alla gestione di queste politiche, poiché esse, di fatto, mancano di un ente gestore chiaro: i comuni sembrano recalcitranti nell'assumersi una responsabilità diretta, quanto meno in termini di onere finanziario, per progetti che forse rispondono maggiormente ad una visione strategica di tipo regionale, piuttosto che locale, e che in ogni caso trascendono la dimensione territoriale dei comuni stessi.

**Tab. 13: i livelli di governo coinvolti nella promozione/finanziamento dei processi, valori caratteristici per politiche raggruppate per ambiti**

ambiti	tipi di politiche	N	n	media	moda	coeff. var. (std/mean)	std corretta
							per popolazione finita
pol. ambientali	A21	150	33	1,48	1	0,45	$\sigma_{\bar{x}} = \frac{\sigma}{\sqrt{n}} \sqrt{\frac{N-n}{N-1}}$ 0,10
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>150</b>	<b>33</b>	<b>1,48</b>	<b>1</b>	<b>0,45</b>	<b>0,10</b>
pol. riq. urbana	CdQ	42	14	3,07	3	0,09	0,06
	PRU	18	6	2,83	3	0,14	0,14
	Urban	6	3	4,00	4	0,00	0,00
	PRUSST	9	2	2,50	2,5(*)	0,28	0,47
<b>TOT. pol. riq. urbana</b>		<b>75</b>	<b>25</b>	<b>3,08</b>	<b>3</b>	<b>0,16</b>	<b>0,08</b>
pol. progr./pian.	PISL	-	1	2,00	2	-	-
	piani strategici	-	4	1,25	1	0,40	-
	politiche temporali	-	2	1,50	1,5(*)	0,47	-
<b>TOT. pol. progr./pian.</b>		<b>-</b>	<b>7</b>	<b>1,43</b>	<b>1</b>	<b>0,37</b>	<b>-</b>
bil. partecipativi	bilanci partecipativi	11	7	1,14	1	0,33	0,09
<b>TOT. bil. partecip.</b>		<b>11</b>	<b>7</b>	<b>1,14</b>	<b>1</b>	<b>0,33</b>	<b>0,09</b>
<b>TOT.</b>		<b>72</b>	<b>72</b>	<b>2,00</b>	<b>2</b>	<b>0,49</b>	<b>0,10</b>

**N = numerosità dell'universo (quando disponibile)**

**n = numerosità del campione**

**(\*) valore mediano, utilizzato in mancanza del valore modale (due sole osservazioni differenti)**

Le politiche di riqualificazione urbana appaiono di gran lunga quelle più *multi-level*: esse, infatti, presentano una media di livelli di governo coinvolti superiore ai 3. La dispersione è la più bassa tra tutti gli ambiti di *policy*, il che indica un buon livello di standardizzazione nella struttura di finanziamento.

All'interno di questo ambito, gli Urban sono le politiche che, in assoluto, coinvolgono il più alto numero di enti governativi: sempre 4. Come si evince anche dai dati sulla moda, la media superiore a 3 per i CdQ è da attribuirsi a un caso di finanziamento provinciale, che si aggiunge alla tripletta che accomuna tutti gli altri casi: Ministero, Regione, Comune. Anche i PRU aderiscono al medesimo *standard* di finanziamento, ma in questo caso una media leggermente inferiore è ascrivibile alla mancanza del finanziamento regionale su un progetto molto anziano.

I PRUSST, ricompresi in questo caso all'interno dell'ambito delle politiche di riqualificazione urbana<sup>60</sup>, presentano il più basso livello di strutturazione.

Gli ambiti delle politiche ambientali e di programmazione/pianificazione presentano una media di livelli governativi coinvolti più bassa, e prossima ad un ideale 1,5.

Rispetto alla dispersione, che per le Agende 21 si può anche correggere per la popolazione finita poiché si dispone dei dati sull'universo, l'ambito delle politiche ambientali è quello per il quale in assoluto è più difficile rintracciare uno *standard* di finanziamento.

Come le politiche di programmazione/pianificazione, i bilanci partecipativi mostrano una discreta dispersione, indice di una scarsa strutturazione dei finanziamenti, ma anche la più bassa media di livelli governativi coinvolti, di poco superiore all'unità. I bilanci partecipativi, infatti sono politiche quasi esclusivamente autofinanziate, cosicché l'unico ente governativo a comparire è, con una sola eccezione, sempre e solo il Comune.

#### 4.15.7 La dimensione a 'rete' delle politiche

Quando si parla della natura intergovernativa e *multi-level* di una politica, spesso si fa riferimento alla capacità degli enti governativi coinvolti di dialogare l'uno con l'altro, anche tra livelli non gerarchicamente contigui. In questo paragrafo si tenta di misurare la capacità di *bridging* delle strutture di promozione e finanziamento delle politiche.

**Tab. 14: Discontinuità tra livelli di governo gerarchicamente contigui per politiche raggruppate per ambiti (frequenze assolute)**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>Nessun buco</i>	<i>1 buco</i>	<i>2 buchi</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	23	6	4	<b>33</b>
pol. riqua. urbana	CdQ	1	13	0	<b>14</b>
	PRU	0	5	1	<b>6</b>
	Urban	2	1	0	<b>3</b>
	PRUSST	0	1	1	<b>2</b>
pol. progr./pianificaz.	PISL	1	0	0	<b>1</b>
	Piani Strategici	4	0	0	<b>4</b>
	Politiche Temporali	1	1	0	<b>2</b>
bil. partecip.	Bilanci Partecipativi	7	0	0	<b>7</b>
<b>TOT.</b>		<b>39</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>72</b>

<sup>60</sup> Nell'analisi dei finanziamenti, i PRUSST generalmente vengono ricompresi in quest'ambito, dal momento che essa è strettamente connessa agli aspetti normativo-amministrativi.

Le politiche maggiormente a ‘rete’ (quelle che saltano più livelli intermedi di governo) sono le politiche di riqualificazione urbana (PRU, PRUSST e, solo in seconda istanza, CdQ); questo conferma quanto già sappiamo: i livelli coinvolti sono sempre Comune, Regione e Ministero. Il ‘salto’ riguarda sempre lo ‘scavalco’ della Provincia, con una sola eccezione rappresentata da un CdQ II piemontese.

La politica di rigenerazione urbana per eccellenza, Urban, presenta un livello di compattezza della gerarchia quasi sempre perfetto, a partire dall’alto: dal ministero, discendendo fino al Comune, nel caso dell’Urban Italia; dalla Unione Europea a discendere, nel caso dell’Urban UE<sup>61</sup>.

Anche il PISL presenta una struttura perfettamente compatta della gerarchia, che però non discende fino a ricomprendere né la Provincia né l’ente-base Comune: ricordiamo che l’unico ente obbligatorio dei PISL è la Regione, e che ad essa si è aggiunto in questo caso, in via facoltativa, il livello ministeriale.

Le Agende 21 costituiscono, non sorprendentemente, una realtà mista: per circa il 70% dei casi presentano una struttura perfettamente compatta, ma questa volta a partire dal basso: si parte dal livello dell’ente gestore, che può essere un Comune, un consorzio di Comuni, una Comunità Montana o una Provincia, e si sale, includendo rispettivamente la Provincia, la Regione e il Ministero dell’Ambiente, o, alternativamente, la Regione e il Ministero.

Per l’ambito delle politiche ambientali si apprezzano delle differenze tra le regioni considerate: la quasi totalità delle eccezioni alla regola della ‘compattezza’ è infatti costituita da casi lombardi.

Infine, le politiche più compatte in assoluto sono, come ci si aspetta, il bilancio partecipativo, il piano strategico e le politiche temporali. La loro compattezza è però strutturale: esse dovrebbero coinvolgere un solo livello, che è quello comunale<sup>62</sup>.

A conclusione di questa indagine sulla dimensione a rete delle politiche, includiamo una tabella che riassume le relazioni tra enti governativi riscontrate nei nostri dati.

---

<sup>61</sup> Il solo caso anomalo è rappresentato dall’unico Urban UE rispondente, che salta il livello della provincia tra gli enti promotori-finanziatori.

<sup>62</sup> Le uniche eccezioni a questa regola di comunalità “stretta” sono costituite da: un bilancio partecipativo lombardo, che coinvolge la Provincia, un piano strategico piemontese, anch’esso coinvolgente la Provincia, e una politica temporale lombarda, che vede la partecipazione della Regione. Quest’ultima politica è l’unico processo inclusivo nel quale il salto tra livelli di governo risulta visibile, poiché l’inclusione irrituale di un ente supplementare riguarda un livello non contiguo al Comune: la Regione.

**Tabella 15: relazioni tra enti governativi, casi riscontrati**

<i>livelli di governo</i>	<i>Tot. casi</i>	<i>livelli di governo</i>					<b>Tot. relazioni</b>
		UE	min	reg	prov	com	
UE	3	-	1	2	1	3	<b>7</b>
ministeri	33	1	-	24	7	28	<b>60</b>
regioni	32	2	24	-	3	27	<b>56</b>
province	15	1	7	3	-	10	<b>21</b>
comuni(*)	61	3	28	27	10	-	<b>68</b>

*(\*) Il livello comunale corrisponde all'aggregazione dei casi degli enti 'comuni' e 'consorzi di comuni'.*

Si può osservare che i rapporti tra enti governativi hanno luogo indipendentemente dalla distanza gerarchica che li separa, e che tutti i livelli considerati si trovano in relazione con ciascuno degli altri, in almeno uno dei casi rilevati.

Il livello di governo meno 'relazionale' è senza ombra di dubbio costituito dalla Provincia. Ciò è dovuto al fatto che il livello inferiore, il Comune (o il consorzio di Comuni, o la Comunità Montana) entra in relazione molto più frequentemente e direttamente con i livelli superiori, scavalcando il livello provinciale. D'altra parte l'ente governativo immediatamente superiore, la Regione, presenta meno relazioni con la Provincia di quante non ne intrattenga con il Ministero, o addirittura con l'Unione Europea. Questo dato, affiancato anche alle evidenze sul finanziamento alle Agende 21 nelle due Regioni (in Lombardia la Regione le finanzia, al contrario della provincia, e in Piemonte accade, almeno nella provincia di Torino, l'esatto contrario), suggerisce forse che i rapporti tra i due enti più che a logiche di collaborazione siano ispirati a logiche competitive e di concorrenza. La provincia sembra avere un profilo istituzionale incerto: essa è continuamente sfidata dall'alto e dal basso.

#### *4.15.8 La dimensione partenariale delle politiche: gli enti non governativi coinvolti nella promozione e nel finanziamento delle politiche*

I dati relativi agli enti non governativi coinvolti nella promozione e nel finanziamento delle politiche ci danno la possibilità di esplorare la dimensione del partenariato.

Il primo dato che colpisce è che i casi che hanno indicato i 'privati' tra gli enti finanziatori non sono, in effetti, molto numerosi, e ancor meno sono i dettagli forniti.

Dei 16 rispondenti che hanno indicato la casella 'privati' tra i promotori-finanziatori, 4 non hanno specificato alcunché; i 12 che hanno scelto di integrare l'informazione generica sui finanziatori non governativi hanno segnalato, in 5 casi, dei costruttori a vario titolo: consorzi di imprenditori e costruttori, imprese e cooperative edili. L'indicazione dei costruttori

rappresenta la categoria che compare più di frequente. Inoltre, sono stati indicati finanziamenti da parte di fondazioni bancarie e non (CRT, San Paolo, Olivetti), e di un'azienda municipalizzata per i rifiuti urbani.

L'idea che le politiche partecipative siano politiche partenariali non trova forte riscontro. Evidentemente, il partenariato esiste solo laddove c'è una richiesta vincolante o un'indicazione preferenziale nei bandi. In sintesi, dunque, forme partenariali di alto livello, come nel caso della partecipazione di fondazioni bancarie, o di imprese per l'edilizia residenziale, sono riscontrabili solo tra le politiche di riqualificazione urbana<sup>63</sup>.

#### 4.16 *L'istituzionalizzazione delle politiche*

Il processo di istituzionalizzazione è il risultato di due direttrici evolutive ideali e, almeno teoricamente, convergenti: la linea dell'anzianità delle politiche e quella del livello di formalizzazione delle stesse. La linea dell'anzianità rappresenta un fenomeno semplice: quanto più una politica è anziana, tanto più sarà stata soggetta a un processo di istituzionalizzazione. Il livello di codifica di una politica, invece, ha a che vedere con il grado di 'certezza delle regole del gioco': quanto più queste ultime sono codificate, e dunque certe, tanto più quella politica sarà istituzionalizzata. Le regole del gioco rispetto alle quali si è concentrata la nostra attenzione sono costituite dal grado di uniformità insito nella struttura di finanziamento delle politiche. Come abbiamo visto, le politiche partecipative si contraddistinguono generalmente per un elevato livello di frammentazione delle fonti di finanziamento; ciò che però varia sensibilmente da strumento a strumento è l'esistenza di uno *standard* riconosciuto nella struttura del finanziamento stesso<sup>64</sup>.

---

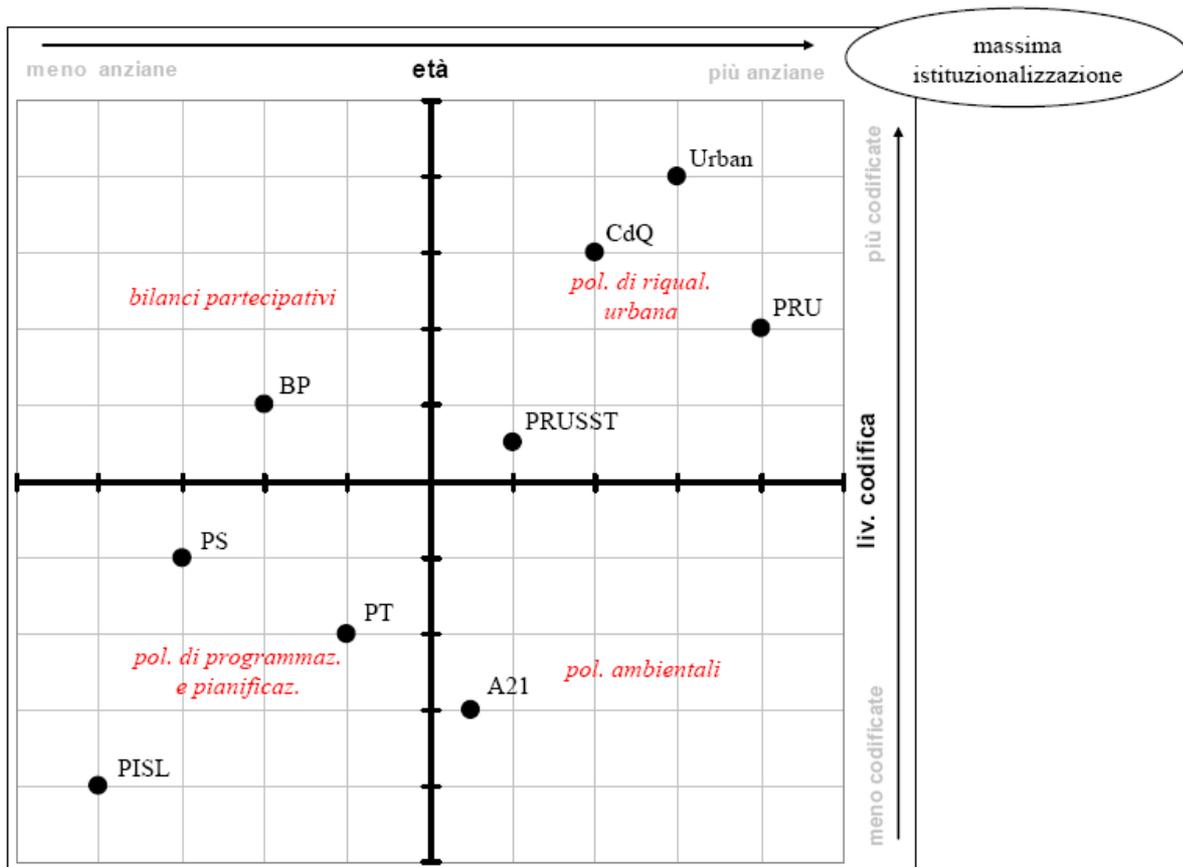
<sup>63</sup> Nel bando del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per i PRUSST è esplicitamente previsto che: (i) "gli investimenti privati per interventi privati devono coprire almeno un terzo dell'investimento complessivo", (ii) "i soggetti privati devono concorrere per quota parte significativa al finanziamento delle opere pubbliche o d'interesse pubblico" e (iii) "i soggetti promotori e i soggetti proponenti individuano gli interventi pubblici da ricomprendere nel programma anche in base alla possibilità che i medesimi interventi possano essere realizzati con risorse private sulla base di piani finanziari e di corrispettivi di gestione".

<http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=216>

<sup>64</sup> Un modo alternativo di misurare il livello di codifica delle politiche potrebbe essere rappresentato dall'esplorazione degli apparati amministrativi che effettivamente le gestiscono. Seppure questa variabile è indubbiamente connessa all'istituzionalizzazione delle politiche, bisogna ammettere che essa rappresenta una caratteristica non tanto delle politiche di per sé, ma delle strutture amministrative, e una politica pubblica - invero - non coincide con la pubblica amministrazione. Anche se si fosse optato egualmente per la rilevazione di questa variabile, ci si sarebbe comunque scontrati con un limite insuperabile: l'eterogeneità e la non comparabilità delle strutture amministrative preposte alla gestione delle diverse *policies*. È chiaro, infatti, come già detto, che le strutture organizzative variano non solo e non tanto da *policy* a *policy*, ma da comune a comune, da provincia a provincia, ecc.

Il grafico sottostante è il risultato di un *ranking* di tipo qualitativo effettuato secondo le due dimensioni principali: l'età, che fa riferimento principalmente alla data di istituzione della politica e alla diffusione delle prime esperienze in Italia, e il livello di codifica, che in prima approssimazione risulta dall'esistenza o meno di uno *standard* strutturale di finanziamento e dall'entità della deviazione rispetto ad esso (rif. Tab. 13, in particolare il coefficiente di variazione).

**Figura 9: matrice dell'istituzionalizzazione delle policies, per anzianità e livello di codifica**



Le politiche più istituzionalizzate sono, senza ombra di dubbio, le politiche di riqualificazione urbana. Ai progetti Urban spetta il primato assoluto di istituzionalizzazione, seguiti a ruota da CdQ e PRU. I PRUSST sono le politiche meno istituzionalizzate di questo gruppo, d'altra parte all'interno di esso sono le politiche di istituzione normativa più recente.

All'estremo opposto si situano le politiche di programmazione/pianificazione: politiche temporali, piani strategici e PISL. Questi ultimi rappresentano le *policies* più giovani in assoluto e le meno istituzionalizzate tra quelle in *data base*.

I bilanci partecipativi, sebbene siano di istituzione recente, presentano un livello di codifica relativamente elevato. Questa caratteristica è però da imputarsi al fatto che la loro struttura di finanziamento è semplicissima: come abbiamo visto, sono politiche che fanno ricorso quasi esclusivamente a *budget* propri.

Le politiche ambientali (Agende 21), nonostante abbiano conosciuto una notevole diffusione (nella linea di evoluzione rintracciata nel *data base* sono le più anziane), sono scarsamente codificate, poiché per esse non si può parlare in senso proprio di uno *standard* di finanziamento.

Quando si parla di istituzionalizzazione, bisogna tenere conto del fatto che il profilo di evoluzione (quindi di istituzionalizzazione) delle politiche ha generalmente un orizzonte temporale lunghissimo: dall'analisi dei dati risulta che per una maggioranza schiacciante delle politiche oggetto d'indagine (circa l'80% dei casi) non è prevista una data di conclusione. L'esempio di tre politiche di riqualificazione urbana, CdQ, PRU e PRUSST, è emblematico: in nessuno di questi casi viene indicata la data di cessazione ufficiale della politica. Lo stesso, con una sola eccezione, vale per i bilanci partecipativi.

L'idea suggerita è dunque che, almeno potenzialmente, si tratti di politiche 'immortali', che è possibile rigenerare anche al di là delle scadenze previste dai bandi di finanziamento, ricorrendo a fondi di *budget* propri o a fonti differenti da quelle originarie.

Relativamente al processo di istituzionalizzazione è utile anche precisare un altro aspetto: le politiche in *data set* procedono verso la piena istituzionalizzazione a velocità differenti, in connessione alla loro stessa natura. Le politiche oggetto di indagine, infatti, si possono distinguere in politiche 'cicliche' e politiche 'a progressione lineare'. Tra le prime figurano senz'altro i bilanci partecipativi, il cui ciclo di vita annuale segue necessariamente quello del bilancio comunale, ma anche i piani strategici e le politiche temporali. Esse, infatti, sono strumenti di piano, e in quanto tali, sono soggette a riformulazioni periodiche, dando vita a edizioni successive della stessa politica, per adattarsi alle mutate condizioni di contorno.

Le politiche di riqualificazione urbana si possono invece definire politiche a progressione lineare, poiché, nascendo grazie a finanziamenti esterni (ministeriali e/o europei) di lungo periodo (4-5 anni), presentano occasioni di riformulazione molto più diluite nel tempo rispetto alle politiche cicliche. Un'altra importante differenza riguarda la formulazione 'dall'alto' o 'dal basso' delle politiche: alle politiche a formulazione 'dall'alto', quali sono le politiche di riqualificazione urbana, corrispondono una spinta creativa di tipo uniforme e un vantaggio iniziale nell'accumulazione del capitale di istituzionalizzazione, e quindi anche di isomorfismo. Per le altre, invece, il capitale isomorfo iniziale, provenendo dal basso, è minore, poiché la spinta creativa è eterogenea.

In sintesi, con ogni probabilità, due sono i meccanismi isomorfici in gioco: una forte spinta iniziale per le politiche a progressione lineare, e piccoli ma più frequenti impulsi mimetici per le politiche cicliche.

Dubbia è ancora la collocazione delle Agende 21: finora non si sono avuti cicli differenti, ma, data la loro bassa strutturazione e visto che sono fatte molto più 'in casa' delle politiche di riqualificazione urbana, nulla esclude che in futuro anche per le prime possa innescarsi un meccanismo di progressione ciclica.

Da ultimo, comunque, vale la pena sottolineare che la distinzione tra politiche cicliche e a progressione lineare è solo paratattica: tutte le politiche sono cicliche, se si considera che sono processi continui di formulazione e riformulazione e, a seguire, di attuazione, valutazione e ridefinizione.

#### *4.17 Il fenomeno della territorializzazione delle politiche*

Indagare il fenomeno della cosiddetta 'territorializzazione' delle politiche significa, di fatto, guardare alla questione della localizzazione delle politiche in senso lato.

In primo luogo, risulta utile guardare alla localizzazione delle politiche partecipative in termini di porzione di territorio interessato, in una prospettiva politico-amministrativa; il che non significa altro che individuare l'ente governativo che gestisce ciascuna politica partecipativa.

In secondo luogo, per descrivere il radicamento territoriale delle diverse politiche, è necessario soffermarsi sulla dimensione - grande o piccola - dell'ente gestore.

Da ultimo, è utile porre attenzione alla concentrazione territoriale delle politiche partecipative, poiché guardare ad essa consente di vedere con maggiore chiarezza i meccanismi che operano nella loro diffusione.

##### *4.17.1 Il Comune come ente gestore di base*

Come si è anticipato nel paragrafo di presentazione delle politiche presenti in *data base*, gli enti che gestiscono le politiche rilevate sono, ad eccezione di alcune Agende 21 e del caso piemontese di Urban Italia, sempre Comuni. Le Agende 21 sono gestite anche da Province, Consorzi di Comuni e Comunità Montane; l'Urban Italia rilevato è formalmente gestito da un Consorzio di Comuni.

La tabella sottostante mostra inequivocabilmente che l'unità amministrativa prevalente, con l'82% dei casi, è quella comunale.

**Tabella 16: distribuzione degli enti gestori, rispondenti e non rispondenti**

<i>Comuni</i>	<i>Comunità montane</i>	<i>Consorzi di comuni</i>	<i>Province</i>	<b>TOT.</b>
86	2	10	6	<b>104</b>
82%	2%	9%	5%	<b>100%</b>

Il Comune è quindi definibile come l'ente gestore di base delle politiche partecipative. Tale evidenza è espressione concreta del principio di 'sussidiarietà verticale', prescritto come criterio di efficienza dall'Unione Europea e pienamente recepito nella riforma del Titolo V della Costituzione del nostro paese.

Il Comune, peraltro, è ente di base anche nel caso di politiche formalmente gestite da Comunità Montane o da Consorzi di Comuni. Infatti, sono numerosissimi i casi nei quali abbiamo riscontrato un meccanismo di 'appropriazione' della politica da parte dell'amministrazione comunale capofila, nel caso dei Consorzi, del Comune più importante nel caso delle Comunità Montane. Tale meccanismo è emerso con forza nei dati sul colore dell'amministrazione che ha attivato la politica.

#### *4.17.2 Le politiche e le dimensioni dei Comuni*

Guardare alla dimensione dei Comuni è importante nel momento in cui si voglia indagare se esista uno *standard* territoriale specifico per le diverse politiche, e quindi cercare di rispondere a domande come: esistono politiche attivate più frequentemente in Comuni di piccola dimensione? Esistono politiche che, per complessità di gestione o di accesso ai bandi di finanziamento, sono appannaggio delle sole realtà metropolitane?

Per operare una distinzione dei Comuni in 'grandi' e 'piccoli' si è guardato alla loro dimensione demografica. Le distinzioni normative, nell'effettuare questa analisi, non ci sono state di nessun aiuto. Infatti, la soglia che contraddistingue i 'piccoli Comuni' è convenzionalmente fissata a 5.000 abitanti, dimensione che non risulta appropriata per il nostro lavoro. Molto più utile è stato suddividere i comuni in quattro categorie contenenti un pari numero di osservazioni, ricorrendo all'analisi quantilica.

Le osservazioni univoche di Comuni sono 51. La dimensione mediana è di 33.000 abitanti circa. Dall'analisi della distribuzione per quartili, risulta che il 25% dei Comuni osservati ha meno di 16.000 abitanti, mentre il 75% è di dimensione inferiore ai 47.000. I due estremi sono

rappresentati da un Comune di circa 1.800 abitanti e da una realtà metropolitana che supera abbondantemente il milione di abitanti<sup>65</sup>.

**Tab. 17: Dimensione dei comuni (quartili) per tipi di politiche (frequenze assolute), rispondenti e non rispondenti per i soli ambiti considerati (escl. PPU, PRP, PdZ)**

<i>ambiti</i>	<i>Dimensioni dei Comuni</i>				<b>TOT.</b>
	I quartile	II quartile	III quartile	IV quartile	
pol. ambientali	5	6	7	8	<b>26</b>
	19%	23%	27%	31%	<b>100%</b>
pol. riqual. urbana	3	9	7	17	<b>36</b>
	8%	25%	19%	47%	<b>100%</b>
pol. Progr. Pianif. (incl. PRUSST)	1	0	2	7	<b>10</b>
	10%	0%	20%	70%	<b>100%</b>
bil. Partecipativi	5	0	3	2	<b>10</b>
	50%	0%	30%	20%	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>82</b>
	<b>17%</b>	<b>18%</b>	<b>23%</b>	<b>41%</b>	<b>100%</b>

**I quartile: <16.000 ab.; II q.: 16000-33.000 ab.; III q.: 33.000-47.000; IV q.: >47.000 ab.**

Come mostrano chiaramente le percentuali<sup>66</sup>, le Agende 21 sono pressoché equidistribuite tra i quattro gruppi di comuni, distinti per dimensione. Le politiche di riqualificazione urbana, invece, sono pressoché assenti nei Comuni di dimensione inferiore e tendono a concentrarsi in quelli più grandi in assoluto (quarto quartile). Una situazione simile, addirittura più accentuata, contraddistingue le politiche di programmazione e pianificazione. All'opposto di queste ultime, i bilanci partecipativi si concentrano nelle realtà comunali più piccole.

In conclusione, è importante rilevare che, in ogni caso, il 41% delle osservazioni ricade nell'ultimo quartile, ossia quello dei Comuni di dimensione molto grande.

Queste evidenze empiriche confermano, anche per le politiche partecipative, la veridicità di due dinamiche ben conosciute nelle scienze sociali: la grande dimensione delle organizzazioni, in questo caso la dimensione urbana delle amministrazioni, che significa automaticamente grande disponibilità di risorse anche - e soprattutto - in termini di *expertise*, pone i grandi Comuni in condizione di vantaggio nel reperimento di finanziamenti pubblici. Per contro, come nella lettura di grandi classici come il "Contratto sociale" di Rousseau, il

<sup>65</sup> Dati Censimento 2001.

<sup>66</sup> Le percentuali vanno lette in termini di scostamento da una situazione di uniformità teorica, nella quale per ogni ambito di *policy* ogni cella dovrebbe contenere il 25% delle osservazioni.

“Federalist” di Madison, ma anche “La democrazia in America” di Tocqueville, la grande dimensione è un ostacolo sostantivo alla realizzazione di processi che prevedono la partecipazione diretta dei cittadini<sup>67</sup>. In questa prospettiva, invece i Comuni avvantaggiati sono i più piccoli, come dimostra il fatto che ad oggi non siano noti casi di bilanci partecipativi in realtà metropolitane, se si eccettua un caso, attivato però a livello circoscrizionale<sup>68</sup>.

#### 4.17.3 *I meccanismi che operano nel processo di diffusione delle politiche*

Indagare il fenomeno della territorializzazione delle politiche significa, come si è visto finora, porre attenzione alla concentrazione territoriale delle politiche partecipative.

Come mostrano i lavori di ricognizione delle politiche partecipative svolti attraverso internet, queste *policies* sembrano essere distribuite ‘a macchia di leopardo’ e diffondersi ‘a macchia d’olio’.

Quel che però ci interessa in questa sede è che un’alta concentrazione di politiche in un determinato contesto territoriale costituisce un segnale inequivocabile del fatto che proprio lì sono attivi specifici meccanismi che spingono verso la proliferazione di politiche inclusive.

Sinteticamente, l’utilizzo della concentrazione territoriale come ‘segnale’ ci consente di presentare, nei tre paragrafi successivi, alcune evidenze empiriche relative ai meccanismi isomorfici che agiscono nella diffusione di queste politiche.

##### 4.17.3.1 *Il meccanismo mimetico-normativo: il caso dei bilanci partecipativi lombardi*

In Lombardia si riscontra un’elevatissima concentrazione di bilanci partecipativi, contrapposta ad una quasi totale assenza di essi in Piemonte. La densità di bilanci partecipativi lombardi è massima nella provincia di Milano, nella quale è ubicato il Comune di Pieve Emanuele, che, come Grottammare per l’Italia centromeridionale, è stato il Comune

---

<sup>67</sup> Sartori, nel 1957, scriveva: “Il fatto è che la democrazia come partecipazione diretta è possibile in certe condizioni e non in altre; e correlativamente che la democrazia rappresentativa è l’unica possibile in quelle condizioni nelle quali la partecipazione diretta è impossibile. La partecipazione sta in ragione della prossimità e dei piccoli numeri. Più aumentano le distanze, di altrettanto diminuisce la partecipazione: poiché questa non può essere presunta, richiede una presenza effettiva. E dunque la partecipazione è possibile solo *intra moenia*, nell’ambito di limitatissime estensioni territoriali, tra presenti. Non ci può essere partecipazione a distanza, tra assenti. La formula della partecipazione risulta perciò inutilizzabile quando entrano in gioco vasti territori e nazioni”. Si veda anche Sartori (1995), p. 37.

<sup>68</sup> Un modo di aggirare l’ostacolo che, con ogni probabilità, verrà esperito sempre più diffusamente, è l’istituzione di bilanci partecipativi elettronici che però, come è noto, pagano lo scotto di una pesante autoselezione dei partecipanti.

pioniere, per il Nord Italia, nella sperimentazione di questa modalità inclusiva di origine brasiliana. Qui, evidentemente, i meccanismi isomorfici che agiscono sono di tipo mimetico e normativo (vedi nota 2 a pag. 100): il bilancio di Pieve Emanuele, come risulta anche dalle specificazioni sulle *best practices* conosciute che hanno indotto alla sperimentazione di una modalità inclusiva, costituisce un *benchmark* per molte delle amministrazioni comunali della provincia di Milano. Nella tabella seguente<sup>69</sup> sono evidenziati in neretto i Comuni della Provincia di Milano che hanno attivato un bilancio partecipativo.

**Tabella 18: bilanci partecipativi attivati sul territorio lombardo e piemontese**

<i>Regioni</i>	<i>Comuni promotori</i>
Lombardia	Cardano al Campo
	<b>Carnate</b>
	<b>Cinisello Balsamo</b>
	Crema
	<b>Locate di Triulzi</b>
	Lodi
	<b>Pieve Emanuele</b>
	<b>Vimercate</b>
	<b>Vimodrone</b>
Piemonte	Collegno
	San Sebastiano da Po

#### 4.17.3.2 *Il meccanismo dei finanziamenti come motore della diffusione delle politiche: il caso delle Agende 21 piemontesi*

In questo paragrafo si pone l'attenzione su uno dei 'motori primi' che muovono la diffusione (e favoriscono la concentrazione) delle politiche partecipative: la disponibilità di finanziamenti appositamente riservati alle politiche partecipative, che in qualche raro caso vengono stanziati dallo stesso ente gestore, più spesso dagli enti sovraordinati.

L'ipotesi generale è che la diffusione dei processi di *policy* inclusivi sia, almeno parzialmente, dipendente (condizione necessaria) dalla presenza di fondi che siano espressamente destinati a queste politiche. In particolare, ci si concentrerà sui casi nei quali le politiche 'sbocciano' (nascono), e 'fioriscono' (si diffondono) a seguito del fatto che esiste un ente finanziatore. Per

<sup>69</sup> Fonte: elenco fornito da FocusLab; a tali dati sono stati aggiunti due casi non censiti, mentre sono stati esclusi due casi "sospesi": Melegnano e Corbetta. Anche il caso di Trezzo sull'Adda non è stato considerato, in quanto, come evidenziato da FocusLab e verificato personalmente, è ancora da avviare. Si ringrazia Elena Frascaroli.

dimostrare la validità di questa ipotesi prenderemo in esame il caso delle Agende 21, che si presta benissimo ad esemplificare questo meccanismo.

Come abbiamo visto, la regione Lombardia mette a disposizione dei finanziamenti per i processi di Agenda 21 attivati sul proprio territorio, mentre il Piemonte non lo fa: infatti, osserviamo ben 121 casi lombardi contro solo 29 casi piemontesi. Questi numeri parlano già da soli, ma il caso più interessante è quello del Piemonte: guardando i dati ci siamo accorti che le Agende 21 situate nella provincia di Torino sono 16 su 29 (ben il 55% del totale). La ragione, come poi verificato e già illustrato, è molto semplice: la provincia di Torino è l'unica provincia piemontese che finanzia direttamente i processi di Agenda 21 sul proprio territorio. La tabella seguente mostra in modo inequivocabile come le politiche prosperino proprio dove c'è un ente finanziatore.

**Tabella 19: processi di Agenda 21 attivati sul territorio piemontese (dati censuari)**

<i>Province</i>	<i>Enti</i>
Alessandria	Comune di Casale Monferrato
Asti	Comune di Asti
Biella	Prov. di Biella Comune di Biella
Cuneo	Prov. di Cuneo C.M. Valli Mongia, Cevetta, Langa Cebana
Novara	Prov. di Novara Comune di Novara
Torino	Prov. di Torino C.M. Pinerolese e Pedemontano C.M. Bassa val di Susa e Val Cenischia C.M. Val Chisone C.M. Val Pellice C.M. Val Sangone Comune di Chieri Comune di Collegno Comune di Grugliasco Comune di Moncalieri Comune di Quincinetto Comune di Torino Comune di Venaria Comune di Villastellone Ente Parco Canavese Ente Parco Po-Torinese
VCO	Prov. di VCO Comune di Verbania
Vercelli	Prov. di Vercelli C.M. Valsesia Comune di Vercelli

La tabella mostra anche che in realtà, seppure in misura molto minore, anche altre province, quali Biella, Novara, Verbania-Cusio-Ossola (VCO) e Vercelli, presentano un certo grado di ‘concentrazione’ di processi di Agenda 21. Tale concentrazione, però, non è legata alla presenza di un ente finanziatore sovraordinato; pare piuttosto che si inneschi un meccanismo di contagio territoriale tra l’amministrazione provinciale e l’amministrazione del comune capoluogo di provincia. Il meccanismo di contagio tra politiche partecipative verrà comunque

approfondito nel paragrafo successivo, seppure in una prospettiva non interna alla medesima politica, ma tra politiche di tipo diverso all'interno della stessa amministrazione territoriale.

#### *4.17.3.3 Il meccanismo di contagio intersettoriale tra politiche veicolato dall'expertise: il caso dei comuni piemontesi*

Se nel paragrafo precedente abbiamo trattato uno dei motori principali per la diffusione delle politiche, e solo a margine del meccanismo di contagio territoriale interno ad una stessa politica, in questa sede si tratterà della diffusione per 'contagio interno' tra politiche differenti, nel contesto di un medesimo ente territoriale. Ancora una volta ci avvarremo di dati relativi al Piemonte. In particolare, le informazioni circa le politiche partecipative attivate nei diversi comuni piemontesi, raccolte durante tutto il periodo della ricerca mostrano concentrazioni consistenti di politiche di tipo diverso all'interno della medesima amministrazione comunale (rif. tab. A, in appendice). Ciò fa pensare ad una sorta di economia di scala nella gestione delle politiche partecipative: in questo caso, il motore primo della diffusione delle politiche partecipative è identificabile nella disponibilità di una specifica *expertise*. Si ritornerà sul tema dell'*expertise* più avanti, in occasione del trattamento dei dati relativi a domande specifiche presenti nel questionario.

#### *4.18 Il contesto di attivazione delle politiche: situazione socioeconomica e capitale sociale preesistente*

Il contesto di attivazione delle politiche è stato esplorato nel questionario a partire da due dimensioni: la dimensione organizzativa e di rete, *grass root*, che misura la presenza/assenza di gruppi con o senza capacità autonoma di azione e coordinamento, e la dimensione socioeconomica (prosperità vs. problematicità del contesto territoriale).

La dimensione organizzativa chiaramente si rifà al concetto di capitale sociale preesistente, che per gran parte degli studiosi di processi inclusivi e deliberativi rappresenta, come abbiamo visto nella prima parte di questa tesi, un argomento acceso di dibattito<sup>70</sup>.

Per quanto questa operazionalizzazione del capitale sociale possa apparire eccessivamente riduttiva rispetto alla multidimensionalità e complessità del concetto, essa è strettamente funzionale alla caratterizzazione immediata del contesto territoriale in cui vengono attivate le

---

<sup>70</sup> Per il dibattito incentrato sulla questione se un elevato capitale sociale di partenza costituisca o meno una preconditione necessaria per l'estrinsicazione di dinamiche partecipative-deliberative, si vedano Scharpf (1997), Gambetta (1998) e Bobbio (2002b).

politiche, e consente di visualizzare con chiarezza la loro collocazione lungo due dimensioni che sono indubabilmente cruciali.

In risposta all'eventuale obiezione secondo la quale questa concettualizzazione poggia su basi non oggettive, in quanto derivata da indicazioni soggettive dei rispondenti, va innanzitutto chiarito che la soggettività dei dati è una caratteristica intrinseca alla tecnica 'questionario' e che tale tecnica è stata scelta proprio per rilevare informazioni soggettive. Infatti, per prendere ad esempio questo specifico caso, è evidente che l'attivazione delle politiche in un determinato contesto discende principalmente dalle *percezioni* dei *policy makers*, indipendentemente dal fatto che esse si basino o meno su dati oggettivi.

Il posizionamento delle singole politiche rispetto alle due dimensioni sopra menzionate è stato reso in forma numerica sulla base delle risposte date a due domande del questionario relative, per l'appunto, a situazione socioeconomica e dimensione di rete.

Gli indici per ciascuna dimensione sono stati calcolati come medie dei casi riconducibili alle singole politiche, a partire dai valori numerici indicati nella tabella seguente.

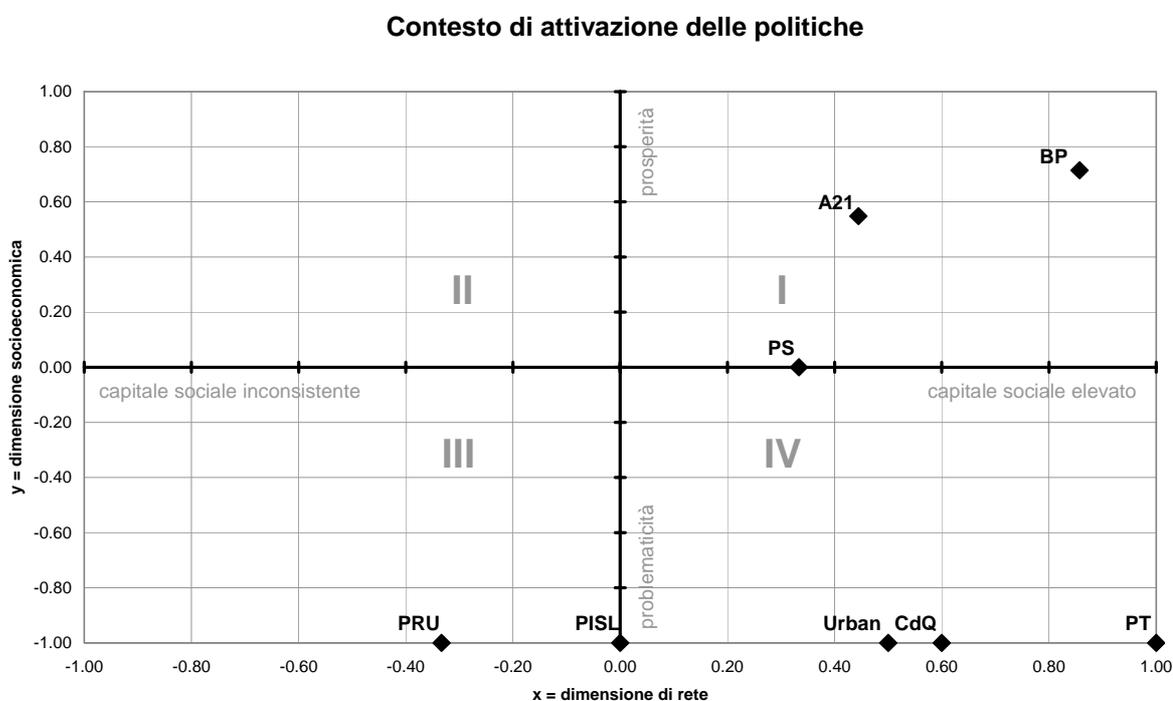
**Tabella 20: mappatura delle dimensioni di 'rete' e socioeconomica su valori numerici**

<b>situazione socioeconomica</b>	<b>indice y</b>
sufficientemente prospera	1
problematica	-1
<b>dimensione di rete</b>	<b>indice x</b>
presenza di realtà attive, con capacità di azione e coordinamento	1
presenza di realtà attive, senza capacità di azione e coordinamento	0
assenza di realtà attive	-1

Come mostra il grafico in Figura 10, le politiche che si situano nel primo quadrante (I), quello a capitale sociale preesistente elevato e contesto socioeconomico prospero, sono i bilanci partecipativi e le Agende 21. Entrambe queste politiche sono da considerarsi 'neutre' rispetto alla prosperità o meno del contesto socioeconomico, nel senso che non sono state pensate dal legislatore per rispondere a situazioni di degrado. I PRU, invece, si trovano nella parte inferiore a sinistra del grafico, nel terzo quadrante, che configura la situazione più svantaggiata sia rispetto alla dimensione organizzativa (capitale sociale) sia rispetto alla dimensione socioeconomica. La loro collocazione appare in linea con i precetti normativi: queste politiche sono espressamente orientate ad un nucleo di edilizia residenziale pubblica, ossia a contesti caratterizzati da un'alta concentrazione di case popolari. Nel quarto quadrante si ritrovano infine le altre politiche di riqualificazione/rigenerazione urbana più significative:

Urban e CdQ, nonché le politiche temporali che, com'è ovvio, fanno affidamento su un preesistente capitale di rete.

**Figura 10: distribuzione dei tipi di politiche nello spazio bidimensionale del contesto di attivazione delle politiche**



L'aggregazione per ambiti di *policy* alla quale si è fatto riferimento in precedenza non è stata qui utilizzata, poiché la collocazione delle politiche sul piano cartesiano del contesto di attivazione le taglia trasversalmente.

#### 4.19 Le ragioni dell'attivazione di politiche partecipative

Nei prossimi due paragrafi si entrerà nel cuore della questione del perché vengono attivate le politiche partecipative. Nel questionario, infatti, sono state poste agli amministratori due domande per indagare le motivazioni politiche e strumentali da essi percepite come cruciali per l'attivazione di processi inclusivi. Tra le risposte messe a disposizione dei compilatori sono state volutamente incluse formule strettamente connesse alle ipotesi di ricerca sulla diffusione delle politiche partecipative. Queste domande, dunque, hanno, seppure in modo solo parziale, una funzione di *backtalk* nei confronti dei soggetti che realmente si sono occupati dell'implementazione delle politiche. Le risposte rilevate hanno avuto non tanto la funzione di validare le nostre ipotesi di ricerca, quanto di verificare le percezioni degli amministratori stessi in ordine alle ragioni per l'attivazione di politiche inclusive.

#### 4.19.1 Le ragioni politiche

La tabella presentata in questo paragrafo mostra le opzioni di risposta messe a disposizione dei compilatori - due al massimo - e l'incidenza delle indicazioni rilevate, aggregate per ambiti di *policy*.

Come si può vedere, le opzioni di risposta esemplificano sia ragioni di alto profilo, come ad esempio combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni o rispondere a una domanda di partecipazione ineludibile, sia ragioni più pragmatiche, come la difficoltà a raggiungere un accordo in sede politica o il cambiamento nella composizione/orientamento dell'amministrazione. Il *focus* di tutte le opzioni di risposta, ad ogni modo, è squisitamente politico.

**Tabella 21: frequenze delle risposte alla domanda 12 (ragioni politiche per l'avvio dell'intervento part.vo) per ambiti di *policy***

<i>ragioni politiche avvio intervento partecipativo</i>	<i>ambientali</i>	<i>riqual. urbana (incl. PRUSST)</i>	<i>programmazz./ pianificaz.</i>	<i>BP</i>	<b>TOT.</b>
risolvere un problema manifesto	16	22	3	0	<b>41</b>
combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni	11	2	1	7	<b>21</b>
domanda di partecipazione ineludibile	9	9	1	2	<b>21</b>
altro	5	2	3	4	<b>14</b>
difficoltà a raggiungere un accordo in sede politica	3	0	1	0	<b>4</b>
cambio nella composizione/orientamento amministrazione	3	0	0	0	<b>3</b>

La tabella soprastante mostra la predominanza netta per tutti gli ambiti di *policy*, se si eccettuano i bilanci partecipativi, di un'opzione pragmatica: "la volontà di risolvere un problema manifesto". Ciò che incuriosisce è il fatto che questa rappresenti l'opzione di risposta modale anche per le politiche ambientali. Se infatti, per le politiche di riqualificazione urbana, un problema manifesto può essere costituito dal degrado di un quartiere o di un rione cittadino e, per una politica di programmazione e pianificazione come la politica temporale, dalla necessità pressante di coordinare i tempi e gli orari di un'intera città, molto più difficile risulta immaginarsi la cogenza di un problema manifesto che induca l'adozione di un'Agenda 21, al di là di una generica percezione della questione ambientale come impellente.

Per i bilanci partecipativi, al contrario, con molta onestà non è mai stato indicato un problema manifesto da risolvere, bensì due opzioni di alto profilo: nella stragrande maggioranza dei casi, la volontà di combattere la crisi di fiducia verso le istituzioni, e, in seconda battuta, l'ineludibilità di una domanda sociale di partecipazione. In questo senso, gli amministratori dei bilanci partecipativi dimostrano di essere consapevoli del fatto che questi processi sono prima di tutto uno strumento politico di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini.

In ogni caso, l'opzione relativa alla crisi di fiducia, abbinata a quella del problema manifesto, è risultata la seconda più indicata anche per le Agende 21.

Per le politiche di riqualificazione urbana è stata invece indicata, come seconda opzione, la risposta relativa all'esistenza di una domanda sociale di partecipazione che non può essere elusa. Queste risposte, evidentemente, stanno a indicare come l'adozione di modalità inclusive, per progetti che hanno un nucleo strutturale 'duro', abbia un imprescindibile valore funzionale e di metodo.

Le due opzioni più attinenti alle ipotesi di ricerca hanno ottenuto pochissime indicazioni. Quella relativa al cambio di amministrazione ha ottenuto solo tre indicazioni, tutte peraltro da parte di casi di politiche ambientali, che hanno specificato che la direzione del cambiamento è stata dal centro-destra al centro-sinistra.

L'opzione relativa alla difficoltà di raggiungere un accordo in sede politica presenta quattro indicazioni in totale, riconducibili, ancora una volta, a tre Agende 21, e, in un caso, ad una politica di programmazione e pianificazione. Il fatto che le due opzioni più marcatamente 'politiche' abbiano ricevuto un numero di adesioni piuttosto basso è, con ogni probabilità, sintomo di una certa ritrosia a parlare di *politics* da parte del personale amministrativo. Per ricorrere a una terminologia weberiana, gli amministratori, evidentemente, preferiscono autorappresentarsi quanto più possibile come facenti parte di una burocrazia 'acefala'.

Le 'altre' ragioni politiche fanno generalmente riferimento al valore intrinseco della partecipazione e alla volontà di promuovere una nuova concezione di governo locale. Un caso particolarmente interessante insiste sul concetto di *surplus* cognitivo della partecipazione.

#### 4.19.2 *Le ragioni contingenti e strumentali*

Questa domanda, come mostra la tabella sottostante, offriva ai compilatori la scelta tra risposte strettamente legate alle ipotesi di ricerca sulla diffusione delle politiche partecipative: un'opzione infatti fa esplicitamente riferimento alla possibilità di ottenere finanziamenti *ad hoc*, un'altra all'importanza del *benchmarking* e delle *best practices*, un'altra ancora alla presenza di un'apposita *expertise*. L'ultima opzione prende le mosse invece da una classica

accusa che viene mossa alle politiche partecipative: quella di avere quale principale funzione la costruzione preventiva del consenso<sup>71</sup>. La sua formulazione è stata alleggerita dalle implicazioni normative, facendo riferimento esplicito alla fase di implementazione.

**Tabella 22: ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa, per ambiti di policy**

<i>ragioni sperimentazione intervento partecipativo</i>	<i>ambientali</i>	<i>riqual. urbana (incl. PRUSST)</i>	<i>programmaz./ pianificaz.</i>	<i>BP</i>	<b>TOT .</b>
ottenere finanziamenti riservati a politiche partecipative	19	11	7	2	<b>39</b>
assicurare il consenso per l'implementazione	19	19	2	0	<b>40</b>
conoscenza di best practices	6	2	2	4	<b>14</b>
presenza di un' <i>expertise</i> in politiche partecipative	4	6	1	1	<b>12</b>

Le risposte prevalenti, per tutti gli ambiti di *policy*, eccettuati i bilanci partecipativi, sono quelle relative all'ottenimento di finanziamenti riservati e al consenso per l'implementazione. La conoscenza di *best practices* è invece la ragione più importante per l'attivazione dei bilanci partecipativi. Ciò conferma quanto detto sopra a proposito della spinta mimetico-normativa connessa alla diffusione di queste politiche. La presenza di un'*expertise*, invece, viene indicata da un gruppo minoritario di rispondenti. Essa è per i tre quarti dei casi mista, ossia composta da amministratori e da consulenti esterni all'amministrazione, totalmente esterna all'amministrazione per gli altri casi.

Rivolgendo la nostra attenzione ai dati disaggregati per singole politiche, si rileva che bilanci partecipativi e politiche temporali non indicano mai l'opzione "assicurare il consenso per l'implementazione". Questa mancata indicazione è coerente con il fatto che queste due *policies*, a differenza delle altre, per le quali il salto tra formulazione e messa in opera è rilevante, vengono percepite come - e sono - politiche eminentemente 'regolative', nel senso che la formazione della politica coincide con l'implementazione della stessa.

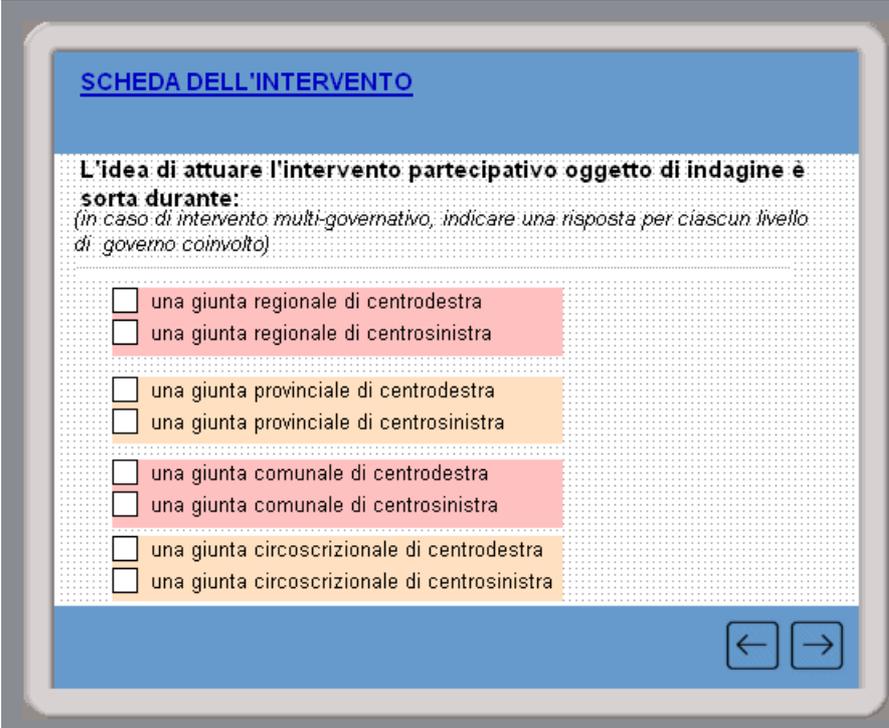
I dati suggeriscono anche che la pratica di *benchmarking* potrebbe essere più intensa per alcuni tipi di politiche, quali Agende 21, CdQ, bilanci partecipativi e piani strategici, che indicano l'opzione relativa alla conoscenza di *best practices*.

<sup>71</sup> Si vedano, al riguardo, Susskind e Eliot (1983) e Bobbio e Zeppetella (1999).

L'opzione relativa alla presenza di *expertise*, invece, sembra più trasversale rispetto ai tipi di politiche: infatti viene indicata da 5 tipi di politiche su 9, principalmente dalle A21 e dai CdQ.

#### 4.20 Il colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica

Per aggirare l'attesa reticenza nel rispondere a domande sulla *politics*, nel questionario è stata inclusa una domanda così strutturata, volta ad ottenere informazioni relative al colore politico:



**SCHEDA DELL'INTERVENTO**

**L'idea di attuare l'intervento partecipativo oggetto di indagine è sorta durante:**  
(in caso di intervento multi-governativo, indicare una risposta per ciascun livello di governo coinvolto)

- una giunta regionale di centrodestra
- una giunta regionale di centrosinistra
- una giunta provinciale di centrodestra
- una giunta provinciale di centrosinistra
- una giunta comunale di centrodestra
- una giunta comunale di centrosinistra
- una giunta circoscrizionale di centrodestra
- una giunta circoscrizionale di centrosinistra

← →

Il trattamento dei dati e l'indicazione degli stessi rispondenti hanno evidenziato che l'unico livello di governo rilevante al fine di verificare il nesso con il colore politico è costituito da quello dell'ente gestore.

La lettura dei dati successivi non può prescindere da un'informazione fondamentale, che è stata presentata nel paragrafo 4.3 "*La scelta del contesto territoriale di rilevazione*": uno degli elementi per cui si è scelto di effettuare la rilevazione su Piemonte e Lombardia è costituito dal fatto che le amministrazioni comunali e provinciali delle due regioni sono pressoché equidistribuite tra centro-destra e centro-sinistra, e dunque non presentano alcun *bias* sistematico rispetto al colore politico.

Nonostante questo dato di partenza, come mostra la tabella sottostante, il 72% degli enti gestori che hanno attivato la politica è di centro-sinistra, mentre il 21% è di centro-destra. Se l'iniziativa della politica è sempre riconducibile ad amministrazioni di centro-sinistra per gli ambiti di programmazione/pianificazione e per i bilanci partecipativi, la situazione si presenta più variegata per gli altri due ambiti. Le Agende 21 presentano una percentuale piuttosto elevata di amministrazioni di centro-destra (30% vs. 55% di centro-sinistra). Per le politiche

di riqualificazione urbana le percentuali sono del 20% per il centro-destra contro l'80% del centro-sinistra.

La spiegazione di questa asimmetria tra ambiti di *policy* forse risiede nella contrapposizione ideale fra due fattori: un fattore culturale, che spiega ampiamente la connotazione politica soprattutto dei bilanci partecipativi, che sono politiche che nascono dal basso, e un fattore legato ai finanziamenti, che evidentemente ha un peso decisivo nell'attivazione delle Agende 21 e delle politiche di riqualificazione urbana.

Se il risultato sul colore politico ha valore più generale per le politiche *core*, il dato relativo alle politiche residuali, soprattutto ai PISL - veicolati dall'alto (Regione) e rappresentati da pochi casi - va interpretato con più cautela.

**Tabella 23: colore politico dell'ente gestore che ha attivato l'intervento, per tipi di politiche raggruppati per ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>politiche</i>	<i>ente gestore</i>	<i>cdx</i>	<i>csx</i>	<i>manc. risposta</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	provincia	3	2	0	5
		comune	5	11	2	18
		consorzio di comuni	2	4	2	8
		comunità montana	0	1	1	2
<b>TOT. Pol. ambientali</b>			<b>10</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>33</b>
			<b>30%</b>	<b>55%</b>	<b>15%</b>	<b>100%</b>
pol. riqualif. urbana	CdQ PRU Urban consorzio di comuni PRUSST	comune	4	10	0	14
		comune	1	5	0	6
		comune	0	2	0	2
		consorzio di comuni	0	1	0	1
		comune	0	2	0	2
<b>TOT. Pol. riqual. urb.</b>			<b>5</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
			<b>20%</b>	<b>80%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PISL PS PT	comune	0	1	0	1
		comune	0	4	0	4
		comune	0	2	0	2
<b>TOT. Pol. progr./pianif.</b>			<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
			<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
bilanci partecipativi	BP	comune	0	7	0	7
<b>TOT. Bilanci partecipativi</b>			<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
			<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>			<b>15</b>	<b>52</b>	<b>5</b>	<b>72</b>
			<b>21%</b>	<b>72%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>

#### 4.21 L'appeal elettorale delle politiche partecipative

Nel questionario compare una domanda che mira a verificare il peso specifico delle politiche partecipative nelle dinamiche elettorali. Molto semplicemente, si è chiesto se la politica partecipativa oggetto di indagine facesse parte o meno del programma elettorale dell'amministrazione che l'ha in carico.

**Tabella 24: presenza nel programma elettorale della politica, per politiche, raggruppate per ambiti di policy**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>non presente</i>	<i>presente</i>	<i>non sa</i>	<i>non compila</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	A21	36%	39%	21%	3%	100%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>36%</b>	<b>39%</b>	<b>21%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>
pol. riqualif. urbana	CdQ	21%	36%	36%	7%	100%
	PRU	17%	17%	67%	0%	100%
	Urban	33%	33%	33%	0%	100%
<b>TOT. pol. riqualif. urbana</b>		<b>22%</b>	<b>30%</b>	<b>44%</b>	<b>4%</b>	<b>100%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	50%	0%	50%	0%	100%
	PISL	100%	0%	0%	0%	100%
	PS	0%	75%	25%	0%	100%
	PT	50%	50%	0%	0%	100%
<b>TOT. pol. progr./pianificaz.</b>		<b>33%</b>	<b>45%</b>	<b>22%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
bilanci partecipativi	BP	0%	100%	0%	0%	100%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>		<b>28%</b>	<b>43%</b>	<b>26%</b>	<b>3%</b>	<b>100%</b>

Le politiche partecipative, come si vede nella tabella, sono generalmente dotate di *appeal* elettorale: il 43% dei casi rispondenti indica esplicitamente che sono state argomento di propaganda elettorale. Come cavalli di battaglia elettorale spiccano i bilanci partecipativi (la totalità dei casi) e i piani strategici (i tre quarti dei casi). Anche le Agende 21 nel 39% delle osservazioni risultano presenti nel programma elettorale.

#### 4.22 Imprenditori e network di policy

Esaminare i soggetti con ruolo determinante significa affrontare l'importante questione della *leadership* nelle politiche partecipative.

I dati mostrano che, posti di fronte all'opzione di indicare quali soggetti abbiano ricoperto un ruolo determinante nella realizzazione della politica, i rispondenti hanno indicato, in ordine: politici (61 indicazioni), dirigenti (42), consulenti (39) e, solo in ultima posizione, i cittadini (14).

Non è stato previsto un limite alle risposte ammissibili, e le due combinazioni più ricorrenti sono state: politici, dirigenti e consulenti (ribattezzato qui indebitamente 'triangolo di ferro') in 17 casi, e i soli politici in 14. In 3 casi particolarmente interessanti sono stati indicati i soli consulenti: ciò è avvenuto in via esclusiva nella Regione Lombardia, per un bilancio partecipativo e due Agende 21. Le poche indicazioni dei cittadini appaiono sempre in combinazioni miste.

La tabella seguente permette di confrontare, per le due Regioni considerate, le tre combinazioni che appaiono più rilevanti, e di mettere in luce le differenze nella cultura amministrativa tra le due Regioni.

**Tabella 25: ricorrenze dei pattern di attori con ruoli determinanti (numeri assoluti e percentuali dei rispondenti per regione)**

<i>attori con ruoli determinanti</i>	<i>Lombardia</i> <i>(35 rispondenti)</i>	<i>Piemonte</i> <i>(37 rispondenti)</i>	<b>totale</b> <b>(72 rispondenti)</b>
politici	7 20%	7 19%	14 19%
consulenti	3 9%	0 0%	3 4%
politici+dirigenti+consulenti	7 20%	10 27%	17 24%

Le indicazioni ‘pure’ identificano l’esistenza di singoli imprenditori di *policy*, mentre il cosiddetto triangolo di ferro coincide con il nucleo duro del *network* di *policy*, ossia il *team* della politica.

I dati relativi alle specificazioni permettono di evidenziare che gli assessori sono la categoria più indicata in assoluto, collezionando una percentuale del 72% delle indicazioni per le Agende 21, del 58% per i bilanci partecipativi e del 53% per i CdQ.

I sindaci costituiscono la categoria più indicata per i PRUSST (la totalità delle indicazioni), e gli Urban (3 indicazioni su 4). Questo dato mette in evidenza quanto prestigio attribuiscano le amministrazioni a queste politiche.

I presidenti di circoscrizione compaiono in tre sole indicazioni: in 2 CdQ e un bilancio partecipativo. Questo mostra che il livello micro-locale ha una rilevanza relativa, e solo in alcune specifiche politiche.

#### 4.23 *Il colore dei politici con ruolo determinante*

Entrando nel dettaglio delle afferenze politiche degli attori politici con un ruolo determinante, le informazioni fornite dai dati raccolti variano da: ‘nessuna identificazione’, ‘identificazione di un’area politica’ (centro-destra o centro-sinistra), o ‘identificazione di un partito’.

Il totale degli attori politici ammonta a 77<sup>72</sup>. In quasi la metà dei casi (34 su 77, pari al 44% circa) la specificazione sull’appartenza politica manca del tutto. Per il 20% circa dei casi (15

<sup>72</sup> Non tutti i rispondenti hanno specificato un politico, ma alcuni ne hanno indicato più d’uno.

su 77) è indicata la sola area politica, e per i casi restanti (28 su 77, pari al 36% circa) viene specificato il partito preciso di appartenenza.

Quando sono fornite indicazioni, le specificazioni di area per il centro-destra sono solo 4 su 77, poco più del 5%; per il centro-sinistra ammontano a 10 su 77, quasi il 13%<sup>73</sup>.

Anche il dettaglio delle specificazioni di partito mostra un'esiguo numero di indicazioni partitiche per il centro-destra (2 su 77, meno del 3%) e, al contrario, un'ampio utilizzo della specificazione partitica per i politici del centro-sinistra: addirittura 26 specificazioni su 77, quasi il 34%.

Aggregando le informazioni sulle specificazioni di area e partito, il centro-destra si ferma all'8% circa (6 specificazioni), mentre il centro-sinistra arriva quasi al 47% (36 specificazioni)<sup>74</sup>.

Passando in rassegna le singole politiche, le Agende 21 si confermano le politiche con la minore connotazione politica: infatti, presentano il tasso di mancate specificazioni più alto, oltre il 62%. Dove le specificazioni ci sono, il quadro è comunque netto: aggregando le specificazioni di area e partito, il centro-destra non arriva al 14%, mentre il centro-sinistra supera il 24% dei casi.

I CdQ si collocano secondi nella graduatoria delle politiche più recalcitranti alla collocazione politica, con un 47% di mancate specificazioni. Un aspetto rilevante di questo tipo di politica è il tasso comunque alto di specificazione dell'appartenenza politica al centro-destra. Si può ricondurre agevolmente la spiegazione di questo quasi-12% all'indicazione di numerosissimi politici determinanti nei CdQ del capoluogo lombardo<sup>75</sup>.

I bilanci partecipativi si confermano, tra le *core policies*, i casi con la più marcata connotazione politica, presentando (al netto del caso 'ibrido' citato poco sopra) esclusivamente specificazioni di area di appartenenza o di partito di centro-sinistra.

In generale, è interessante notare che nel centro-destra sono citati due soli partiti, Forza Italia e Lega Nord, mentre è decisamente più ampio il numero delle forze politiche di centro-sinistra.

---

<sup>73</sup> Esiste un caso residuale che indica l'appartenenza ad entrambi gli schieramenti dei politici che hanno avuto un ruolo rilevante nella promozione dell'intervento, e si tratta - sorprendentemente - di un bilancio partecipativo lombardo. La specificazione, tuttavia, si riferisce ai soli consiglieri comunali, e comprende anche un sindaco di centro-sinistra (del partito dell'Ulivo) e un assessore, anch'esso di centro-sinistra (partito della Margherita).

<sup>74</sup> Il caso 'ibrido' di specificazione del bilancio partecipativo, pur essendo chiarissimo nella sua interpretazione, non è stato conteggiato.

<sup>75</sup> Sono stati specificati politici sia della giunta Albertini che della giunta Moratti: di fatto si tratta di una duplicazione, che indica che la risposta è stata data con uno spirito più formale che sostanziale, non indicando i soli imprenditori di *policy* ma, più genericamente, i responsabili

**Tabella 26: frequenze delle specificazioni di partiti (o area politica) per politica, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi)**

<i>ambiti</i>	<i>dato mancante</i>	<i>indip. sinistra</i>	<i>PRC</i>	<i>DS</i>	<i>Margherita</i>	<i>Ulivo</i>	<i>SDI</i>	<i>FI</i>	<i>Lega Nord</i>	<b>TOT.</b>
pol. ambientali	24	1	1	1	0	0	0	1	1	<b>29</b>
	82.76%	3.45%	3.45%	3.45%	0.00%	0.00%	0.00%	3.45%	3.45%	<b>100.00%</b>
pol. riq. urbana	15	0	4	5	0	0	3	0	0	<b>27</b>
	55.56%	0.00%	14.81%	18.52%	0.00%	0.00%	11.11%	0.00%	0.00%	<b>100.00%</b>
pol. progr./pianificaz (incl. PRUSST)	3	0	1	4	0	0	1	0	0	<b>9</b>
	33.33%	0.00%	11.11%	44.44%	0.00%	0.00%	11.11%	0.00%	0.00%	<b>100.00%</b>
bilanci partecipativi	7	0	2	1	1	1	0	0	0	<b>12</b>
	58.33%	0.00%	16.67%	8.33%	8.33%	8.33%	0.00%	0.00%	0.00%	<b>100.00%</b>
<b>TOT.</b>	<b>49</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>77</b>
	<b>63.64%</b>	<b>1.30%</b>	<b>10.39%</b>	<b>14.29%</b>	<b>1.30%</b>	<b>1.30%</b>	<b>5.19%</b>	<b>1.30%</b>	<b>1.30%</b>	<b>100.00%</b>

L'ampio 'spacchettamento' del centro-sinistra in partiti, contrapposto a quello minimale del centro-destra, potrebbe essere indice, nella percezione dei funzionari amministrativi, di frammentazione, almeno identitaria, dell'area: per l'appartenenza di centro-sinistra solitamente non si indica solo l'area politica, ma il partito.

Tra le specificazioni dei partiti, il partito maggioritario della coalizione di centrosinistra, i DS, è il partito più presente (14,29%), ma il dato non è confrontabile, per i motivi illustrati sopra relativi al basso tasso di specificazione partitica del centro-destra, con quello relativo al partito maggioritario della coalizione avversa, Forza Italia, che detiene solo l'1,3%. Il secondo partito rappresentato è quello della Rifondazione Comunista, con 8 casi su 77 (oltre il 10%).

#### 4.24 *Colore politico: variabili a confronto*

Per attribuire un'appartenenza politica alle amministrazioni responsabili delle varie iniziative, è stata creata una variabile derivata, costruita in primo luogo sulla base della domanda relativa al colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica (rif. paragrafo "Il colore politico dell'amministrazione che ha attivato la politica"). In mancanza di questa informazione, si è fatto ricorso alla specificazione dell'area politica o del partito dei politici indicati come determinanti (rif. paragrafo sopra). Per imputare a una parte politica anche le amministrazioni non rispondenti, nell'impossibilità di reperire tutti i risultati delle diverse tornate di elezioni comunali, l'imputazione a centro-sinistra/centro-destra/lista civica è stato

ricavata dai dati relativi alle ultime elezioni, quali risultano dal sito [www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it), su fonte del Ministero dell'Interno.

L'afferenza del responsabile politico non è stata considerata vincolante ai fini della determinazione del colore della politica, dal momento che quest'ultimo potrebbe essere subentrato in un momento successivo all'attivazione dell'iniziativa, sostituendosi ai "politici che hanno avuto un ruolo determinante di promozione e coordinamento" della politica.

La tabella sottostante mette a confronto i dati relativi all'appartenenza politica del responsabile politico che, come abbiamo detto, non è stata considerata vincolante nell'analisi, quella dei politici determinanti e quella dell'amministrazione che ha attivato l'intervento e, da ultimo, i dati risultanti dal lavoro di ricostruzione messo in pratica (la macrovariabile).

**Tabella 27: area politica di riferimento, confronto tra variabili affini, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo centro-destra e centro-sinistra**

<i>Variabili su area politica di riferimento</i>	<i>cdx</i>	<i>csx</i>	<b>TOT.</b>
specificazione responsabile politico	12	46	<b>58</b>
	20.69%	79.31%	<b>100.00%</b>
specificazione politici determinanti	6	36	<b>42</b>
	14.29%	85.71%	<b>100.00%</b>
colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento	15	52	<b>67</b>
	22.39%	77.61%	<b>100.00%</b>
macrovariabile imputata	13	55	<b>68</b>
	19.12%	80.88%	<b>100.00%</b>

La tabella mostra che la paternità politica delle iniziative è chiaramente orientata a sinistra: le percentuali oscillano, per il centro-sinistra, da un minimo del 77,61% relativo al colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento, fino all'85,71% derivato dalle specificazioni dei politici determinanti.

Dalla macrovariabile da noi ricostruita come illustrato sopra, i casi riconducibili ad un'area di appartenenza politica sono 68 su 72: per due dei dati mancanti veniva specificata, nel colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento o del politico determinante, una generica lista civica che non è stato possibile ricondurre ad alcuna area politica. Nei due casi restanti (due Agende 21: una Comunità Montana e un consorzio di Comuni) non è stato possibile reperire alcuna informazione.

#### 4.25 La robustezza del campione rispetto all'ipotesi sul colore politico delle amministrazioni

La convergenza dei quattro diversi indicatori presentati in Tabella 27 va verificata con riferimento alla possibilità che esista una distorsione sistematica nel campione che opera nella direzione di una sovrarappresentazione delle amministrazioni di centro-sinistra.

In primo luogo, per avere dati significativi in questo senso, ha giocato un ruolo chiave la scelta del contesto geografico di rilevazione: le due regioni prescelte, come si è detto, presentano una situazione piuttosto equilibrata, quantomeno rispetto al colore delle amministrazioni comunali, e non si possono in nessun caso considerare regioni sistematicamente 'rosse'. In secondo luogo, un'ulteriore garanzia sull'attendibilità di questi risultati è costituita dal fatto che le fonti primarie utilizzate per la costruzione del *data base* (internet ed elenchi regionali) non sono in alcun modo 'di parte'. Da ultimo, a nostro parere non sussiste alcuna ragione per la quale le amministrazioni di centro-destra dovrebbero essere meno inclini a partecipare alla ricerca. La Lombardia, regione di centro-destra, ha direttamente invitato a partecipare all'indagine i responsabili delle politiche di riqualificazione urbana. Le modalità seguite per il coinvolgimento e il sollecito delle amministrazioni di livello inferiore sono state evidentemente identiche per tutti<sup>76</sup>. Anche la distribuzione delle mancate risposte (tabb. Tabella 28 e Tabella 29) conferma che le amministrazioni di centro-sinistra non sono più inclini a rispondere.

**Tabella 28: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx**

<i>colore delle amministrazioni</i>	<i>cdx</i>	<i>csx</i>	<b>TOT.</b>
casi rispondenti	15	52	67
(colore dell'amministrazione che ha attivato l'intervento)	(22.39%)	(77.61%)	(100.00%)
casi non rispondenti	6	22	28
(da: <a href="http://www.comuni-italiani.it">www.comuni-italiani.it</a> )	(21.43%)	(78.57%)	(100.00%)

La tabella soprastante mostra, anzi, che la percentuale delle amministrazioni di centro-sinistra non rispondenti è marginalmente superiore a quelle di centro-sinistra rispondenti.

<sup>76</sup> Semmai, come mostrano i dati, sarebbe ipotizzabile uno zelo superiore da parte delle amministrazioni affini per colore politico: dei 6 CdQ lombardi, 4 sono riconducibili ad amministrazioni di centro-destra, e tutti e 4 hanno risposto al questionario; dei 2 casi di centro-sinistra solo uno ha risposto.

**Tabella 29: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx**

<i>colore della politica (macrovariabile)</i>	<i>rispondenti</i>	<i>non rispondenti</i>	<i>tasso di risposta</i>
centro-destra	13	6	<b>68.42%</b>
centro-sinistra	55	22	<b>71.43%</b>
<b>TOT.</b>	<b>68</b>	<b>28</b>	<b>70.83%</b>

Il tasso di risposta generale è pressoché equivalente per entrambi gli schieramenti politici: 7 amministrazioni contattate su 10, indipendentemente dal colore, hanno partecipato alla *survey*.

#### 4.26 La forza della policy: corrispondenza tra ruoli formali e ruoli sostanziali

In due punti diversi del questionario venivano richieste informazioni circa il ruolo dei politici e dei funzionari amministrativi: nella scheda dell'intervento, si chiedeva di identificare il responsabile politico e il responsabile amministrativo; in una domanda successiva, invece, si chiedeva di specificare chi fossero i politici e i funzionari che avevano avuto un ruolo determinante nella politica (numerose sono state le indicazioni nelle quali comparivano come soggetti determinanti sia politici sia funzionari). Incrociando le due informazioni, ossia quelle relative ai soggetti *responsabili* e quelle relative ai soggetti *determinanti*, è stato possibile stabilire in quali casi i soggetti coincidessero. Ciò ci ha permesso di avanzare alcune considerazioni circa la forza dei *policy makers*, intesa come corrispondenza tra ruoli formali e ruoli sostanziali di queste due categorie di attori.

**Tabella 30: corrispondenze per politici e amministrativi come responsabili dell'intervento e con ruolo determinante**

<i>Regione</i>	<i>matching (coincidenza) tra responsabili e determinanti</i>	
	politici	funzionari amministrativi
Lombardia	58.33% (14 su 24)	37.50% (9 su 24)
Piemonte	67.74% (21 su 31)	58.06% (18 su 31)
<b>TOT.</b>	<b>63.64%</b> <b>(35 su 55)</b>	<b>49.09%</b> <b>(27 su 55)</b>

Questa tabella riporta, per i soli casi (55) nei quali sono state fornite le informazioni relative, le situazioni nelle quali i politici che hanno avuto un ruolo determinante di promozione e coordinamento ricoprono anche il ruolo di responsabile dell'intervento; e lo stesso esercizio è stato fatto per i dirigenti amministrativi.

Ci si poteva attendere un grado di *tenure* maggiore per i funzionari, rispetto ai politici, secondo l'adagio "i politici passano, i burocrati restano". Pur trattando con la dovuta cautela i dati disponibili (il numero di casi è limitato, e non rappresentativo), risulta il contrario: le coincidenze di ruolo tra i funzionari sono sistematicamente più basse rispetto a quelle dei politici. Il fatto che i funzionari che si sono realmente occupati di molte iniziative non corrispondano ai dirigenti responsabili delle stesse sta probabilmente ad indicare una delega dei compiti di promozione e coordinamento a funzionari di grado gerarchico inferiore.

La continuità che questi dati tentano di rilevare è sistematicamente maggiore in Piemonte per entrambe le figure, politici e funzionari amministrativi. Il divario maggiore tra le due regioni si rileva nel caso dei funzionari.

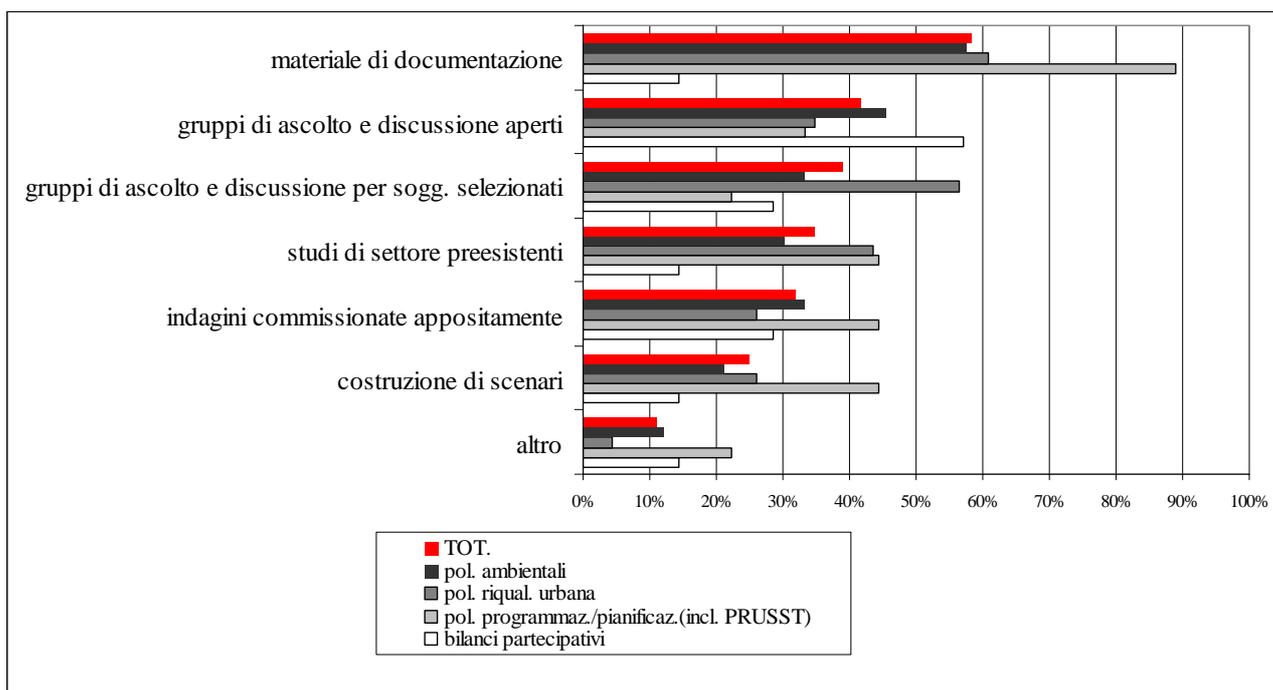
#### 4.27 *Gli strumenti e i metodi*

Nell'introduzione e nella presentazione degli obiettivi di questa ricerca si è detto che è essenziale indagare che cosa significa 'partecipazione', nelle *policy* oggetto di indagine, anche a partire dalla domanda "come si realizza la partecipazione?", il che significa indagare gli strumenti e i metodi della partecipazione stessa lungo le fasi di *policy*.

##### 4.27.1 *Gli strumenti della diagnosi*

Il ciclo di vita delle politiche partecipative si caratterizza per la presenza di una fase appositamente deputata allo studio e alla diagnosi dei problemi, dei bisogni e delle risorse del contesto d'azione. La figura sottostante mostra a quali strumenti si fa ricorso in questa fase, e con quale frequenza.

**Figura 11: strumenti della fase di diagnosi, percentuali di indicazioni per ambiti di *policy***



A livello aggregato risulta che i due strumenti più utilizzati sono la raccolta di materiale di documentazione e l'utilizzo di gruppi di ascolto. La raccolta di materiale di documentazione è una prassi utilizzata in larga misura da tutti gli ambiti di *policy*, e in percentuale elevatissima dalle politiche di programmazione/pianificazione che sfiorano il 90% dei casi. Un'eccezione rispetto a questa tendenza è invece rappresentata dai bilanci partecipativi, che vi fanno scarsamente ricorso. Per quanto concerne i gruppi di ascolto, si riscontra una specificità per ambiti di *policy* che riflette quanto ci si attendeva: bilanci partecipativi e Agende 21 dimostrano, anche nell'utilizzo di questo strumento, di preferire una modalità di inclusione aperta, mentre le politiche di riqualificazione urbana preferiscono modelli di partecipazione chiusa, in quanto prediligono utilizzare metodi selettivi.

Per quanto riguarda la costruzione di scenari, che dovrebbe essere uno degli strumenti elettivi - soprattutto per le politiche maggiormente orientate alla pianificazione -, l'attività di *scenario writing* si situa in penultima posizione, ma conferma di essere particolarmente importante proprio per il suddetto ambito di *policy*, ossia per le politiche di programmazione e pianificazione, in quanto queste indicano questa opzione nel 45% dei casi.

Nelle specificazioni 'altro' si rilevano differenze significative tra ambiti di *policy*: le Agende 21 menzionano la costituzione di forum<sup>77</sup>, le politiche di programmazione e pianificazione

<sup>77</sup> I forum di Agenda 21 tecnicamente rientrano, però, nella fase successiva di programmazione/progettazione partecipata.

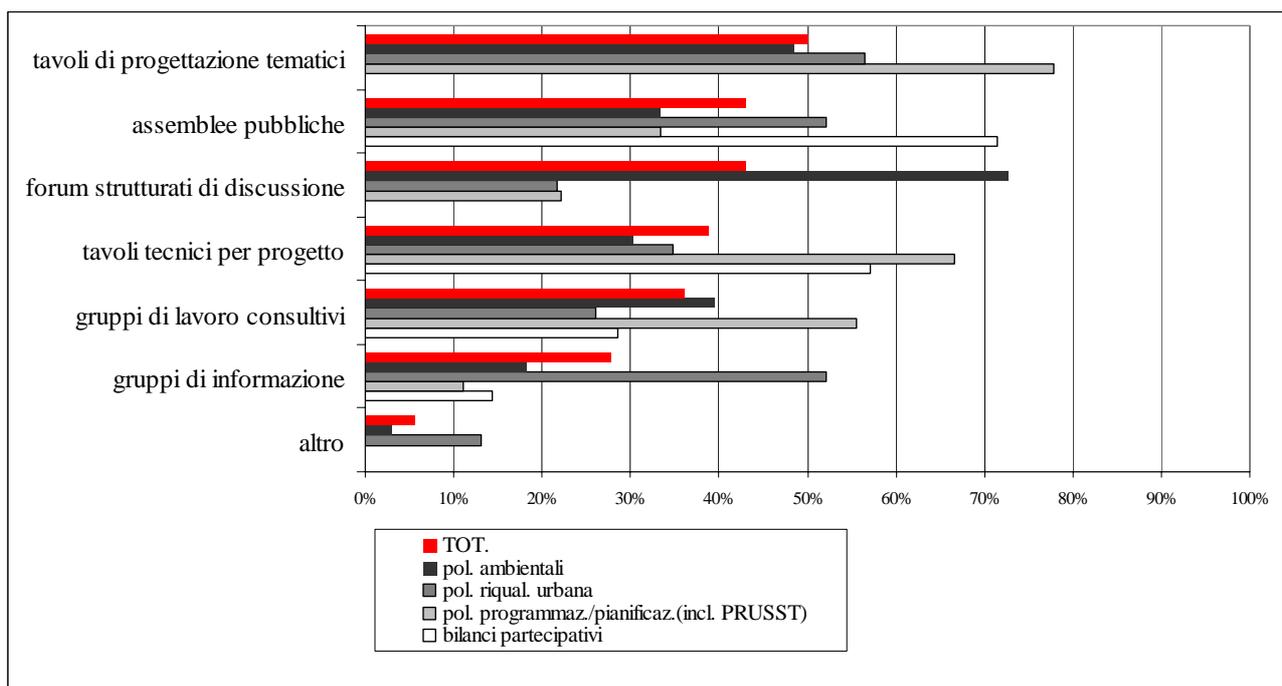
riferiscono di utilizzare uno strumento tecnico, quale il *focus group*, le politiche di riqualificazione urbana ricorrono alla più classica somministrazione di questionari, ma aprono anche sportelli d’ascolto e informativi per gli abitanti; sorprendentemente, però, a parlare di sopralluoghi non sono le politiche di riqualificazione urbana<sup>78</sup>, ma un bilancio partecipativo piemontese.

#### 4.27.2 Gli strumenti della programmazione/progettazione partecipata

Gli strumenti relativi alla programmazione/progettazione partecipata hanno una particolare rilevanza, poiché rappresentano la struttura operativa stessa della fase centrale dei processi di *policy*.

La figura seguente mostra di quali di questi strumenti si avvalgano le politiche partecipative e, più nello specifico, in quali ‘luoghi’ avvenga di fatto la partecipazione.

**Figura 12: strumenti della fase di programmazione/progettazione, percentuali di indicazioni per ambiti di *policy***



La partecipazione si realizza principalmente nei tavoli di progettazione tematici, che però nel questionario sono stati definiti tavoli di progettazione “per linea ed obiettivo” per distinguerli

<sup>78</sup> Una tecnica che, almeno in letteratura, viene riportata come diffusa tra le politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana, è rappresentata dalle “passeggiate di quartiere”, che però non sono state segnalate da parte di nessun caso.

dai “tavoli tecnici per progetto” che si situano in quarta posizione nel *ranking* degli strumenti più utilizzati a livello aggregato.

Le assemblee pubbliche, strumenti scarsamente appropriati per la partecipazione quantomeno in questa specifica fase, risultano essere i secondi luoghi della partecipazione, e in particolare vi fanno ampio ricorso i bilanci partecipativi, ma invero, seppure in misura minore, anche le politiche di riqualificazione urbana. Come ci si aspettava, invece, i forum strutturati di discussione rappresentano lo strumento principale per le Agende 21. I gruppi di lavoro consultivi e i gruppi di informazione rappresentano la seconda scelta per, rispettivamente, le politiche di programmazione/pianificazione (dopo i tavoli di progettazione in genere) e le politiche di riqualificazione urbana (dopo i tavoli di progettazione tematici e a pari merito con le assemblee pubbliche)<sup>79</sup>.

Considerando congiuntamente le indicazioni relative agli strumenti di diagnosi e di programmazione/progettazione partecipata, emerge chiaramente come le politiche di programmazione e pianificazione siano quelle che fanno maggiormente ricorso a tecniche e strumenti più sofisticati: nella prima fase mostrano di essere la politica che svolge indagini sul territorio più approfondite; infatti raccolgono materiale di documentazione, si avvalgono di indagini preesistenti e commissionate *ad hoc* ed elaborano di scenari di sviluppo. Nella seconda fase, alla realizzazione di tavoli di progettazione anche tecnici affiancano l'organizzazione di gruppi consultivi a composizione evidentemente mista, ossia di cittadini ed esperti.

#### 4.27.3 *Il metodo di programmazione/progettazione partecipata*

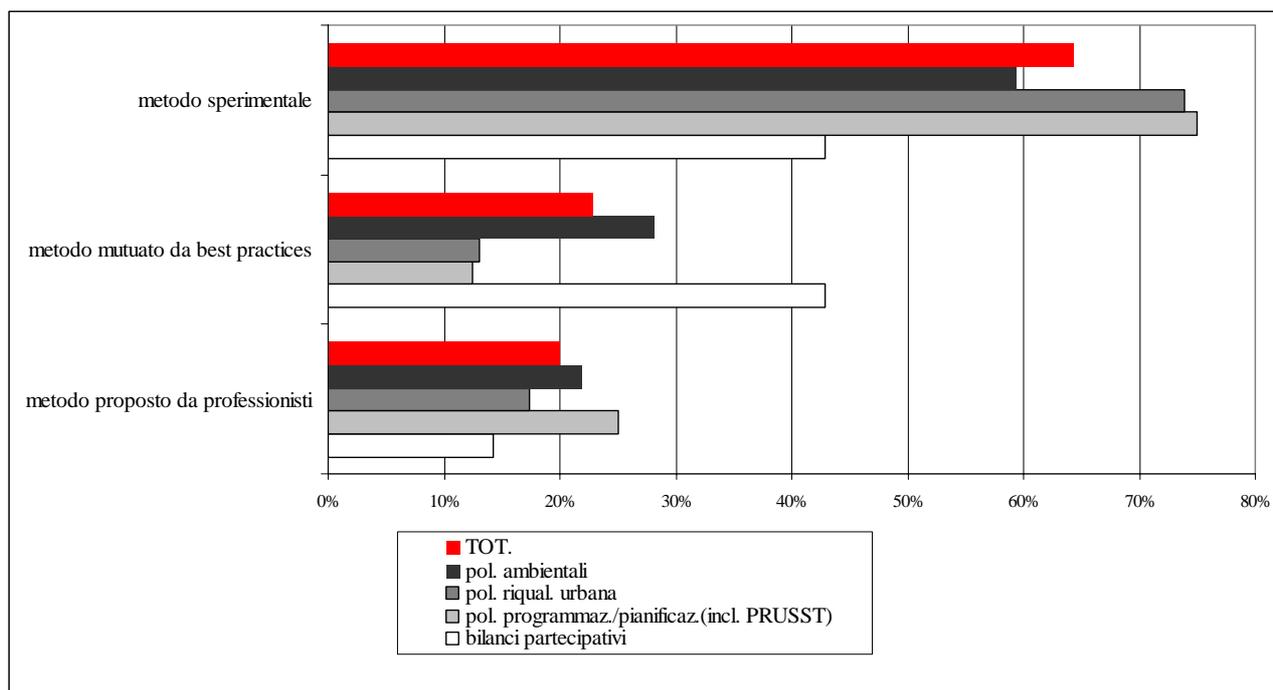
Data la centralità della fase di programmazione/progettazione partecipata, nel questionario è stato richiesto agli amministratori locali di indicare se il metodo utilizzato in questa fase fosse: - un modello in gran parte sperimentale; - un modello mutuato da altre politiche ed esempi di *best practices*; - un metodo specifico proposto e gestito da professionisti qualificati. Seppure è stata consentita la risposta multipla, la stragrande maggioranza dei casi ha considerato le risposte come mutuamente esclusive, dal momento che solo 4 casi hanno indicato combinazioni<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Tra le specificazioni “altro” non si rilevano informazioni strettamente inerenti alla progettazione partecipata: un CdQ piemontese parla dell'attivazione di tavoli sociali e un CdQ lombardo dell'apertura di uno sportello di quartiere; un'Agenda 21 provinciale piemontese ha organizzato invece delle conferenze pubbliche.

<sup>80</sup> Un Urban e un piano strategico hanno indicato simultaneamente che il modello adottato era sia sperimentale sia “mutuato da best practices”; un'Agenda 21 ha definito il proprio metodo “sperimentale” e “proposto da professionisti”. Da ultimo, un'Agenda 21 ha indicato tutte le tre opzioni. I non rispondenti a questa domanda, nel

**Figura 13: metodo della fase di programmazione/progettazione, percentuali di indicazioni per ambiti di policy**



Da questa domanda emerge con chiarezza la convinzione degli amministratori di politiche partecipative di gestire politiche particolarmente innovative: infatti la maggioranza assoluta dei casi (il 64%) indica che il metodo utilizzato è sperimentale. In particolare, la connotazione di politiche votate alla sperimentazione sembra stare a cuore in particolar modo alle politiche di programmazione/pianificazione e di riqualificazione urbana, mentre più modeste sotto questo profilo appaiono le politiche ambientali e, in misura ancora maggiore, i bilanci partecipativi. Questi ultimi sono i progetti che più di tutti riconoscono di essersi ispirati a esempi di *best practices*. Ciò conferma come i bilanci partecipativi siano le politiche più sottoposte a spinte isomorfiche di tipo mimetico, come si è visto nella trattazione dei meccanismi di diffusione delle politiche partecipative.

In generale, è rilevante osservare che le opzioni di risposta sulle *best practices* e - ancor più - sui professionisti hanno raccolto un numero di indicazioni inferiore a quanto ci si sarebbe atteso. Se l'importanza relativa delle *best practices* trova costante supporto nel corso dell'intera ricerca, a partire dal paragrafo sulle ragioni contingenti dell'attivazione di politiche partecipative e nel paragrafo successivo a questo, non accade così per quanto riguarda gli esperti di partecipazione, come si vedrà in dettaglio nella sezione relativa all'*expertise*.

---

senso che nessuna delle opzioni proposte è stata indicata, sono invece solo due: un'Agenda 21 e una politica temporale.

#### 4.28 *Le best practices*

In questo paragrafo vengono raccolte e sistematizzate tutte le informazioni relative agli esempi di *best practices* a cui i rispondenti hanno fatto riferimento nei questionari.

La tabella successiva mostra come il numero di *best practices* individuate sia piuttosto esiguo (21), e che a solo quattro di queste sia fatto riferimento in più di un caso: il primato (modesto, con solo 4 indicazioni) spetta al bilancio partecipativo di Pieve Emanuele; seguono, con due indicazioni, il bilancio partecipativo di Grottammare che, si ricorda, è stato il primo caso attivato in Italia, il CdQ I di Cinisello Balsamo e il piano strategico di Lione. Le indicazioni sono strettamente settorializzate per singolo tipo di *policy*, con due sole eccezioni: un Urban piemontese segnala il PPU “The Gate” di Torino (questa indicazione, comunque, è ‘interna’ al medesimo ambito di *policy*, cioè alle politiche di riqualificazione urbana) e un’Agenda 21 segnala l’Urban Mirafiori di Torino. Quest’ultimo è l’unico caso rilevato di segnalazione propriamente intersettoriale. È interessante altresì notare che queste due indicazioni, così come accade nella maggioranza dei casi, hanno portata preminentemente locale, ossia, più nello specifico, si riferiscono a casi presenti nella medesima regione<sup>81</sup>. Tra le politiche che effettuano più segnalazioni non locali spiccano le Agende 21 e i piani strategici; questi ultimi, in particolare, si contraddistinguono per l’elevata numerosità di indicazioni internazionali: Lione, Barcellona, Glasgow e una generica indicazione dell’Irlanda.

In definitiva, il *benchmarking* sembra essere praticato prevalentemente da alcuni tipi di politiche: *in primis* i bilanci partecipativi, che confermano così la dinamica mimetica che sta alla base della loro diffusione, ma anche i piani strategici, le Agende 21, i CdQ e gli Urban.

Le segnalazioni generiche che individuano nelle politiche di riqualificazione urbana di Milano e di Torino degli esempi di *best practices* sembrano infine avvalorare anche l’ipotesi relativa ai capoluoghi di regione come centri propulsivi dello *spread* almeno nella diffusione di stampo mimetico delle politiche partecipative.

---

<sup>81</sup> Moltissimi sono anche i casi interni alla stessa città che, tuttavia, non possono essere riportati per non contravvenire all’impegno di riservatezza nel trattamento dei dati.

**Tabella 31: indicazioni di *best practices* rilevate, per fonte**

<i>fonte</i>	<i>policy indicata come best practice</i>	<i>num. indicazioni</i>		
		<i>da diverso ambito di policy</i>	<i>non locali</i>	
A21	A21 Cremona	1	0	0
	A21 Emilia Romagna	1	0	1
	A21 Ferrara	1	0	1
	Europa	1	0	1
	Toscana	1	0	1
	Urban Mirafiori, Torino	1	1	0
BP	BP Pieve Emanuele	4	0	0
	BP Grottammare	2	0	2
	BP Vimercate	1	0	0
	BP Vimodrone	1	0	0
CdQ	CdQ I Cinisello Balsamo quart. Sant'Eusebio	2	0	0
	CdQ II Milano quart. Spaventa	1	0	0
	CdQ II via Arquata, Torino	1	0	0
	Riqualificazione urbana Milano	1	0	0
	Riqualificazione urbana Torino	1	0	1
PS	PS Lione	2	0	2
	PS Barcellona	1	0	1
	PS Glasgow	1	0	1
	PS Irlanda	1	0	1
	PS Torino	1	0	0
Urban	PPU "The Gate" Porta Palazzo, Torino	1	0	0
<b>TOT</b>		<b>27</b>	<b>1</b>	<b>12</b>

Nella colonna “da diverso ambito di *policy*” viene riportato il numero di segnalazioni intersettoriali per ogni singola *best practice*; nella colonna “non locali” viene riportato il numero di segnalazioni provenienti da regioni o paesi differenti rispetto alla *best practice* segnalata.

#### 4.29 La partecipazione nelle diverse fasi delle policies

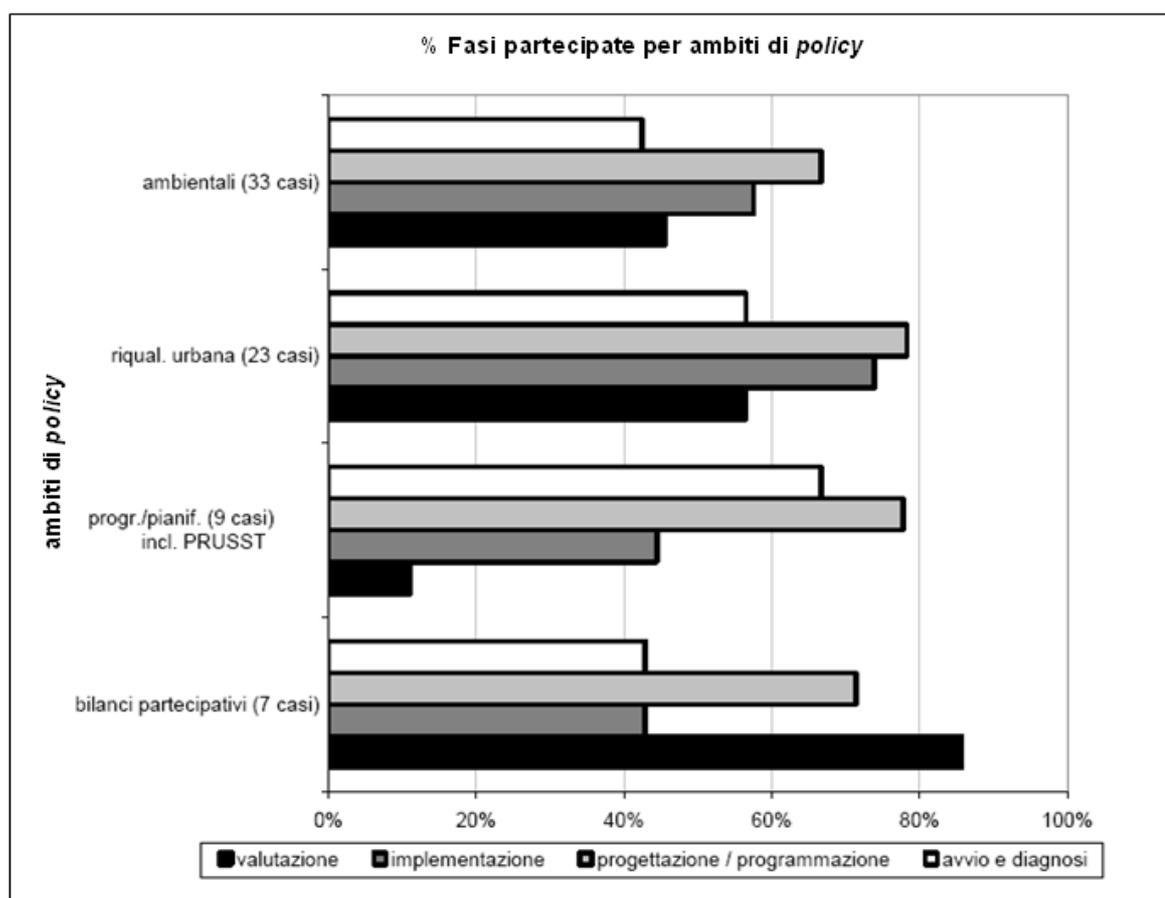
L'indagine ha cercato di rilevare in quale delle quattro fasi (avvio e diagnosi, progettazione e programmazione, implementazione, valutazione e ridefinizione) l'utilizzo di un metodo partecipativo sia stato percepito come più significativo.

Dai dati aggregati risulta chiaramente che la fase della progettazione/programmazione è quella che più frequentemente viene indicata come partecipata (nel 72% dei casi). Questo conferma la convergenza intorno all'idea che il requisito minimo per definire una politica come partecipativa sia l'adozione di metodi inclusivi proprio in questa fase.

La seconda fase per frequenza di indicazioni di partecipazione è rappresentata dall'implementazione (60% dei casi) che però, al pari della valutazione, può essere intesa in modi molto differenti, come verrà approfondito nel seguito.

Il grafico a barre successivo offre una visione più articolata della situazione, ricorrendo all'aggregazione per ambiti di *policy*.

**Figura 14: percentuali di indicazioni di modalità partecipativa per ciascuna fase, per ambiti di *policy***



Invece, i dati disaggregati per singole politiche, qui non presentati in tabella per questioni di spazio e per facilitare la lettura, mostrano che le politiche a partecipazione 'completa', ossia

che indicano almeno in un caso tutte e quattro le fasi come partecipate, sono quattro *core policies*, Agende 21, CdQ, bilanci partecipativi e Urban<sup>82</sup>, e una politica residuale, i piani strategici.

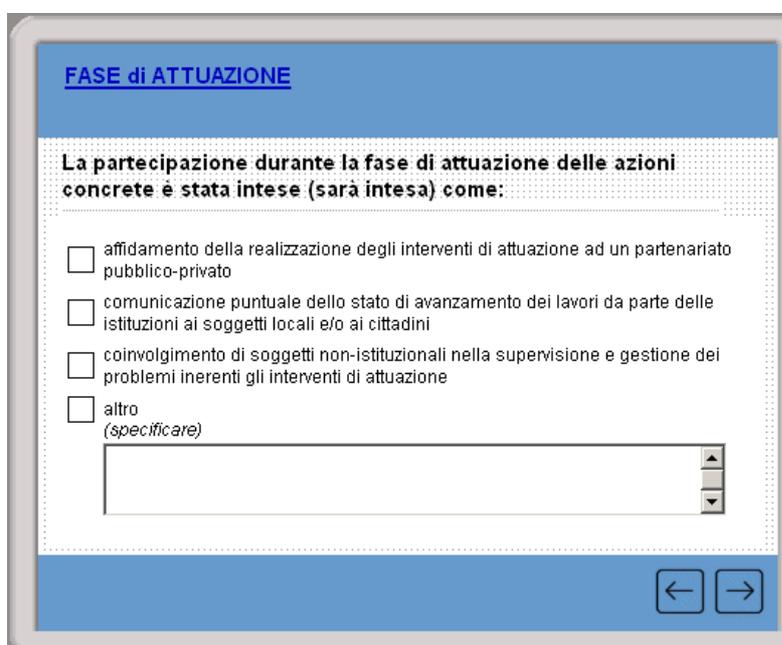
Le *policies* per le quali sono state indicate tutte e quattro le fasi, inclusa la valutazione partecipata, sono probabilmente segnalate come politiche partecipate ‘per eccellenza’, in quanto la partecipazione è l’ideale che guida l’intero corso della *policy*. Più avanti, una domanda permetterà di approfondire il reale significato della valutazione partecipata.

I dati, inoltre, mostrano che i PISL non soddisfano il requisito minimo per la definizione di una politica come partecipata: i rispondenti non hanno indicato nessuna fase al di là dell’avvio come partecipata<sup>83</sup>.

#### 4.30 Il significato di ‘implementazione partecipata’

Nel questionario è stata inserita una domanda per comprendere quale significato abbia la partecipazione durante la fase di attuazione. In sintesi, si chiedeva ai compilatori che cosa significa ‘implementazione partecipata’.

Per questa domanda sono state previste tre modalità di risposta (più una categoria residuale ‘altro’), ed è stata consentita la risposta multipla.



The image shows a screenshot of a questionnaire interface. At the top, there is a blue header with the text 'FASE di ATTUAZIONE'. Below this, the question is presented: 'La partecipazione durante la fase di attuazione delle azioni concrete è stata intesa (sarà intesa) come:'. There are four radio button options: 'affidamento della realizzazione degli interventi di attuazione ad un partenariato pubblico-privato', 'comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini', 'coinvolgimento di soggetti non-istituzionali nella supervisione e gestione dei problemi inerenti gli interventi di attuazione', and 'altro (specificare)'. Below the 'altro' option is a text input field with a scroll bar. At the bottom right of the question area, there are two navigation buttons: a left arrow and a right arrow.

<sup>82</sup> Nell'altra politica "core", i PRU, la fase di avvio e diagnosi non è indicata come partecipativa in nessun caso, ma l'indicazione è congruente con l'anzianità della politica: i PRU sono stati ibridati, in modo da diventare partecipativi, solo successivamente al loro avvio.

<sup>83</sup> L'indicazione di partecipazione nell'avvio si può probabilmente intendere come un'indagine preventiva sul territorio d'azione che si avvale, oltre che di meri dati statistici di natura socioeconomica, anche di metodi più qualitativi come, ad esempio, interviste in profondità a testimoni privilegiati, *focus group*, ecc.

La risposta più frequente è stata “la comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini”, che peraltro è un aspetto importante per ogni tipo di politica e non solo per le politiche partecipative.

I dettagli, disaggregati per ambiti di *policy*, compaiono nella tabella seguente.

**Tabella 32: frequenze dei diversi significati attribuiti alla partecipazione durante l’attuazione, per ambiti di *policy***

<i>significati dell’implementazione partecipata</i>	<i>ambiti</i>				<b>TOT.</b>
	ambientali	riqual. urbana	programmaz./ pianificaz. (incl. PRUSST)	bilanci partecipativi	
partenariato pubblico-privato	8	10	2	1	<b>21</b>
comunicazione avanzam. lavori a sogg. locali e cittadini	18	20	5	6	<b>49</b>
coinvolgim. sogg. non-istituz. nella supervisione dell’attuaz.	16	11	1	3	<b>31</b>
altro	3	1	1	0	<b>5</b>

Le indicazioni ‘altro’ compaiono in numero esiguo e sono di scarso interesse.

Esaminando le combinazioni di risposte, sorprende come la comunicazione detenga il primato assoluto anche come unica indicazione, non in combinazione con nessun’altra risposta. Un dato così evidente fa nascere il sospetto che – almeno a livello dell’implementazione – le politiche partecipative finiscano per essere nulla più di politiche ‘comunicative’.

Da ultimo, non si rileva alcun indizio di correlazione tra la risposta affermativa alla domanda sulla presenza della partecipazione nella fase di attuazione (cfr. par. 4.29 “La partecipazione nelle diverse fasi delle *policies*”) e la risposta che identificava quale significato della partecipazione in questa fase “il coinvolgimento di soggetti non istituzionali nella supervisione e gestione dei problemi inerenti l’attuazione”. Questo dato indica che non c’è nessun nesso tra l’affermazione di partecipazione nell’implementazione e un intendimento corretto di ciò che significhi ‘fare partecipazione’ in questa specifica fase.

#### 4.31 *La valutazione*

Nel questionario è stata dedicata all’argomento della valutazione una parte specifica. Essa è volta a verificare l’effettiva diffusione e la robustezza della cultura di questa pratica presso amministrazioni che attivano politiche la cui modernità, natura innovativa e la forte esposizione all’europeizzazione dovrebbero lasciare poco spazio a dubbi circa il suo diffuso utilizzo e il corretto intendimento. I dati, come vedremo, mostrano una realtà piuttosto distante da quanto ci si aspetterebbe.

Nella tabella seguente vengono presentati, disaggregati per ambiti di *policy*, i dati relativi all'aver effettuato, o all'intenzione di effettuare in futuro, una valutazione delle politiche attivate.

**Tabella 33: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per ambiti di *policy*, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>ambiti</i>	<i>non risponde</i>	<i>no</i>	<i>sì</i>	<b>TOT.</b>
ambientali	1 3.03%	10 30.30%	22 66.67%	33 100.00%
riqual. urbana	1 4.35%	12 52.17%	10 43.48%	23 100.00%
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	1 11.11%	5 55.56%	3 33.33%	9 100.00%
bilanci partecipativi	0 0.00%	0 0.00%	7 100.00%	7 100.00%
<b>TOT.</b>	<b>3 4.17%</b>	<b>27 37.50%</b>	<b>42 58.33%</b>	<b>72 100.00%</b>

La percentuale di coloro che rispondono affermativamente alla domanda supera di non molto la metà dei casi (58% circa). Più dell'entità numerica appena presentata, risulta particolarmente sorprendente il fatto che ben il 37,50% dei rispondenti indichi, senza alcuna reticenza, di non avere effettuato né di avere alcuna intenzione di effettuare una valutazione della politica attivata (i 'reticenti' non rispondenti rappresentano solo il 4% dei casi). L'ambito di *policy* che appare più incline alla valutazione è rappresentato, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe, da politiche che non rispondono ad alcuno standard imposto dall'esterno: i bilanci partecipativi, che rispondono affermativamente nella totalità dei casi. L'ambito delle politiche ambientali (Agende 21) si situa sopra alla media, indicando che una valutazione del progetto è stata o sarà effettuata nei due terzi dei casi.

Sorprende che politiche più strutturate e che maggiormente rispondono a standard esterni come – *in primis* – quelle appartenenti all'ambito di riqualificazione urbana, ma anche, almeno in parte, quelle di programmazione/pianificazione, costituiscano i casi meno 'virtuosi' relativamente a questa pratica.

I dati disaggregati per singole politiche, qui non riportati, evidenziano la situazione anomala degli Urban. Tra questi progetti, che dovrebbero essere soggetti a valutazione per *default*, la cultura della valutazione non appare poi così diffusa: uno dei tre casi risponde negativamente alla domanda.

Limitandosi alle politiche con numerosità sufficiente in campione, risulta decisamente basso il tasso di risposte affermative dei PRU (solo 1 caso su 6). L'unico PISL, ma questo dato purtroppo non sorprende, non indica neppure l'intenzione di effettuare una valutazione.

Disaggregando per regione, il trattamento dei dati ha posto in luce una significativa differenza nella cultura amministrativa delle due regioni, come mostra la tabella sottostante.

**Tabella 34: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>Regione</i>	<i>non risponde</i>	<i>no</i>	<i>sì</i>
Lombardia	3 8.57%	6 17.14%	26 74.29%
Piemonte	0 0.00%	21 56.76%	16 43.24%
<b>TOT.</b>	<b>3</b> <b>4.17%</b>	<b>27</b> <b>37.50%</b>	<b>42</b> <b>58.33%</b>

In Lombardia sembra molto più diffusa la cultura della valutazione, con quasi i tre quarti di 'sì'; il Piemonte, invece, si ferma al 43%, con una maggioranza dei casi che non ha effettuato, e non intende effettuare, alcuna forma di valutazione.

#### 4.31.1 *La terzietà della valutazione*

Nel caso i rispondenti avessero risposto affermativamente alla domanda descritta nel paragrafo precedente, il questionario chiedeva di indicare se per la valutazione si erano rivolti (o pensavano di rivolgersi) a valutatori professionisti esterni all'amministrazione.

Una risposta negativa, evidentemente, corrisponde a situazioni assimilabili ad un'autovalutazione'.

Il trattamento dei dati relativi a questa domanda ha consentito di comprendere meglio alcuni risultati inattesi, quali quel 100% che farebbe dei bilanci partecipativi dei 'virtuosi' della valutazione.

La tabella seguente mostra che tra tutti gli ambiti di *policy* considerati, proprio quello dei bilanci partecipativi è il meno propenso a ricorrere alla valutazione da parte di esperti esterni all'amministrazione. Risultano in linea con le aspettative, invece, le percentuali che riguardano l'ambito della riqualificazione urbana (valutatori esterni per il 70% dei casi). Non del tutto adeguati paiono i risultati delle Agende 21 e delle politiche di programmazione e pianificazione: in entrambi i casi, la valutazione è affidata a terzi esperti solo per meno della metà delle iniziative.

**Tabella 35: utilizzo di valutatori professionisti esterni all'amministrazione, per ambiti di *policy*, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>ambiti</i>	<i>non risponde</i>	<i>no</i>	<i>sì</i>
ambientali	2 9.09%	11 50.00%	9 40.91%
riqual. urbana	0 0.00%	3 30.00%	7 70.00%
programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	0 0.00%	2 66.67%	1 33.33%
bilanci partecipativi	0 0.00%	6 85.71%	1 14.29%
<b>TOT.</b>	<b>2</b> <b>4.76%</b>	<b>22</b> <b>52.38%</b>	<b>18</b> <b>42.86%</b>

Scegliere esperti esterni (com'è il caso ad esempio degli Urban e dei CdQ) significa aderire ad una concezione più tecnica dello strumento valutativo, mentre il ricorso all'autovalutazione è compatibile con una concezione più politica della valutazione. In questa prospettiva, optare per una valutazione più 'casalinga' rivela un'attenzione rivolta più pragmaticamente al consenso e alla soddisfazione espressa dai destinatari della *policy*, che costituiscono l'elettorato di riferimento della classe politica. Questa interpretazione troverà saldi puntelli nel paragrafo relativo al significato della valutazione partecipata.

Da ultimo, un breve approfondimento sulle difformità riscontrate a livello di singole regioni: il trattamento dei dati getta una nuova luce sulla cultura della valutazione lombarda. La tabella sottostante mostra che la Lombardia, sebbene compaia nel paragrafo precedente come la regione maggiormente incline ad effettuare la valutazione, sia quella meno propensa a ricorrere alla valutazione esterna, ossia di matrice tecnica, utilizzata solo nel 35% circa dei casi, contro l'oltre 56% dei casi piemontesi.

**Tabella 36: utilizzo di valutatori professionisti esterni all'amministrazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>Regione</i>	<i>non risponde</i>	<i>no</i>	<i>sì</i>
Lombardia	2 7.69%	15 57.69%	9 34.62%
Piemonte	0 0.00%	7 43.75%	9 56.25%
<b>TOT.</b>	<b>2</b> <b>4.76%</b>	<b>22</b> <b>52.38%</b>	<b>18</b> <b>42.86%</b>

#### 4.31.2 La valutazione partecipata

Il primo indizio che la valutazione partecipata è effettivamente un concetto ancora tutto da delineare non solo per i ricercatori, ma anche per gli amministratori, è costituito dal fatto che tre rispondenti, tra coloro che avevano affermato di non avere effettuato e di non avere intenzione di effettuare alcuna forma di valutazione, hanno indicato contraddittoriamente di volere svolgere una valutazione secondo modalità partecipative.

La tabella sottostante presenta le risposte alla domanda circa l'intenzione di svolgere una valutazione partecipata, aggregate per ambiti di *policy*.

**Tabella 37: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di ottenere una valutazione partecipata, per ambiti di *policy*, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>ambiti</i>	<i>non risponde</i>	<i>no</i>	<i>sì</i>
pol. ambientali	9 27.27%	4 12.12%	20 60.61%
pol. riqual. urbana	8 34.78%	8 34.78%	7 30.43%
pol. programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	6 66.67%	2 22.22%	1 11.11%
bilanci partecipativi	0 0.00%	1 14.29%	6 85.71%
<b>TOT.</b>	<b>23</b> <b>31.94%</b>	<b>15</b> <b>20.83%</b>	<b>34</b> <b>47.22%</b>

Il grande numero di non rispondenti comprende, ovviamente, coloro che avevano risposto negativamente o non avevano risposto affatto alla domanda sullo svolgimento della valutazione.

Il dato che salta all'occhio riguarda, ancora una volta, i bilanci partecipativi, che si sono già distinti nell'esprimere la necessità di valutare le politiche, ricorrendo a risorse

prevalentemente interne all'amministrazione, e che qui dichiarano di aderire a metodi partecipativi per assolvere a questa funzione. Una percentuale elevata di risposte affermative si riscontra anche tra le politiche ambientali, mentre più cauti appaiono i rispondenti dei due ambiti restanti.

#### 4.31.3 *Il significato della valutazione partecipata*

Per approfondire il significato attribuito all'espressione 'valutazione partecipata', si è preferito ricorrere scale di consenso su singole affermazioni precostituite. Le definizioni di valutazione partecipata per le quali si è chiesto di esprimere il proprio livello d'accordo sono:

- A - a decidere che cosa deve essere valutato - e come - non è solo il committente istituzionale, ma anche attori non istituzionali;
- B - il grado di soddisfazione espresso dai soggetti locali e/o cittadini rappresenta il criterio fondamentale per stabilire il successo o il fallimento delle singole azioni e/o dell'intervento;
- C - il punto di vista e le valutazioni di tutti gli attori che hanno preso parte in prima persona al processo devono costituire le fonti privilegiate di indagine nell'attività di valutazione;
- D - il rapporto di valutazione deve essere presentato e discusso pubblicamente;
- E - dev'essere costituita un'unità di valutazione composta da soggetti locali e/o cittadini, istituzioni e valutatori professionisti.

Per agevolare la lettura dei dati, si è deciso di costruire un indicatore di 'gradimento' delle definizioni, normalizzato tra zero (affatto d'accordo) e uno (molto d'accordo).

A ciascuna risposta corrisponde un valore numerico assegnato come segue, su una scala uniforme.

**Tabella 38: mappatura di livelli di consenso su valori numerici**

<i>giudizio sulla definizione</i>	<i>livello di gradimento</i>
molto d'accordo	1.00
abbastanza d'accordo	0.66
poco d'accordo	0.33
affatto d'accordo	0.00

Il gradimento di ciascuna definizione è così 'sintetizzato' in un valore medio di immediata comprensione.

**Tabella 39: valori medi e deviazioni standard dei giudizi relativi alle definizioni di valutazione partecipata**

<i>definizioni da valutare</i>	<i>rispondenti</i>	<i>media</i>	<i>std</i>
A (committenza)	63	0.75	0.22
B (citizen satisfaction)	63	0.75	0.24
C (fonti privilegiate)	63	0.76	0.22
D (report pubblico)	64	0.84	0.21
E (équipe mista)	64	0.64	0.29

L'indicatore mostra che il livello medio di gradimento delle singole definizioni è generalmente piuttosto alto, in quanto ricade tra le due categorie “abbastanza d'accordo” e “molto d'accordo”, se si eccettua il caso della definizione E sull'équipe mista - che vede peraltro anche la maggiore dispersione (misurata come deviazione standard) delle risposte - che ricade appena sotto l'“abbastanza d'accordo”.

Nella tabella seguente si può apprezzare, per ciascun ambito di *policy*, la collocazione dei giudizi di *agreement* rispetto alle cinque definizioni di valutazione partecipata.

**Tabella 40: indici di agreement medio (0 = minimo; 1 = massimo accordo) per ciascuna definizione di valutazione partecipata, per ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>rispondenti</i>	<i>indicatore di agreement</i>				
		A	B	C	D	E
pol. ambientali	28/29 *	0.76	0.82	0.80	0.87	0.70
pol. riqual. urbana	21	0.70	0.65	0.73	0.77	0.59
pol. progr./pianificaz. (incl. PRUSST)	7	0.76	0.81	0.81	0.90	0.67
bilanci partecipativi	7	0.81	0.67	0.62	0.86	0.48
<b>TOT.</b>	<b>63/64 *</b>	<b>0.75</b>	<b>0.75</b>	<b>0.76</b>	<b>0.84</b>	<b>0.64</b>

**Il numero dei rispondenti indicato per le A21, contrassegnato da un asterisco, corrisponde per le prime tre definizioni (A, B, C) a 28, per le due rimanenti (D, E) a 29.**

La tabella mostra che i bilanci partecipativi, se si eccettua l'affermazione “D” sul report pubblico - relativamente alla quale il livello di agreement è in linea con le altre -, si distinguono ancora una volta dagli altri ambiti di *policy* per il loro consenso mediamente inferiore espresso per le affermazioni: “E” (équipe mista), “C” (fonti privilegiate), “B” (*citizen satisfaction*), mentre recepiscono con maggior favore l'affermazione “A” (committenza).

Relativamente all'affermazione "A" sulla committenza, il grado di consenso massimo è espresso dai bilanci partecipativi, che dimostrano così di attribuire il significato più impegnativo - e corretto - alla valutazione partecipata. Nell'analisi disaggregata per singole politiche, invece, un paradosso è costituito dagli Urban, che mostrano un livello di *agreement* piuttosto basso.

Per quanto riguarda l'affermazione "B" sulla *citizen satisfaction*, si distinguono, per il loro elevato consenso, le politiche ambientali e quelle di programmazione/pianificazione, mentre quelle di riqualificazione urbana e i bilanci partecipativi mostrano un maggiore scetticismo, forse per la consapevolezza del fatto che la *citizen satisfaction* non è un elemento sufficiente per parlare di valutazione partecipata.

I risultati relativi all'affermazione "C" (il punto di vista degli attori che hanno preso parte in prima persona ai processi deve costituire fonti privilegiate per la valutazione), mostrano che i bilanci partecipativi, e in misura minore anche le politiche di riqualificazione urbana, gradiscono meno questa opzione, mentre preferiscono che la valutazione sia aperta a tutti i destinatari della politica e non solo ai soggetti attivi.

L'interpretazione dei dati relativi sull'affermazione "D" relativa al report pubblico, che incontra ovunque il consenso più elevato, ripresenta con forza l'equivoco partecipazione-comunicazione già incontrato a proposito dell'implementazione partecipata.

L'affermazione "E" relativa all'équipe mista, che rappresenta l'opzione di valutazione partecipata più radicale e che è principio cardine dei fautori della ricerca-azione, è l'opzione che incontra il più basso livello di consenso da parte di tutti gli ambiti di *policy*. I rispondenti, in generale, si mostrano dunque scettici sulla praticabilità di un'opzione simile. L'analisi disaggregata per singole politiche mostra che le *policies* che contribuiscono ad abbassare sensibilmente questo indicatore di *agreement* sono i PRU e, sorprendentemente, anche i bilanci partecipativi.

Nel confronto tra gli 'stili' amministrativi delle due regioni, se per Lombardia e Piemonte gli indici di *agreement* sono molto simili per le definizioni A, C, D ed E, una differenza sensibilissima si riscontra per la definizione B, relativa alla *citizen satisfaction*: mentre i 35 rispondenti piemontesi hanno un indice medio di *agreement* pari a 0.69, per i 28 rispondenti lombardi il valore schizza in alto fino a 0.82.

Sotto questo aspetto, la Lombardia sembrerebbe avere una mentalità più manageriale nella conduzione delle politiche partecipative, dimostrando una sensibilità amministrativa molto vicina a quella del *marketing*.

#### 4.31.4 *L'inclusione dei soggetti non istituzionali nella valutazione partecipata*

Ai partecipanti alla *survey* sono state poste due domande, entrambe relative ai soggetti non istituzionali che hanno attivamente partecipato all'intervento. L'intento era capire se, nella valutazione partecipata, siano da includere principalmente questi tipi di attori, piuttosto che soggetti extra-istituzionali che non si sono direttamente coinvolti nel processo fino a quel momento, e se le loro valutazioni debbano avere un peso maggiore rispetto a questi ultimi. Queste due domande hanno consentito di valutare il livello di *political correctness* rispetto alla filosofia partecipativa/deliberativa degli amministratori.

Nella prima domanda, ben il 79% dei rispondenti sceglie l'opzione secondo la quale nella valutazione sono da includere, in generale, tutti gli *stakeholders*, indipendentemente dal precedente coinvolgimento. Le politiche meno *politically correct* a questo riguardo sono le Agende 21, che nel 24% dei casi 'confessano' che è sufficiente includere solo attori non istituzionali che hanno partecipato alle fasi precedenti.

La seconda domanda, se si vuole, è più insinuante perché, come si è detto, intende accertare l'eventuale diverso peso assegnato alle valutazioni degli attori non istituzionali che hanno partecipato alle fasi precedenti rispetto a quelle degli altri attori non istituzionali.

Anche in questo caso la *political correctness* prevale: il 54% dei casi risponde 'no'. La risposta affermativa (e sicuramente più sincera) si attesta comunque su un significativo 37%. La politica più 'corretta' pare essere l'Urban (la totalità dei rispondenti), seguita dai piani strategici (i tre quarti). I bilanci partecipativi, invece, sono i più 'scorretti' di tutti, con una percentuale di 'sì' che supera il 57%, che rimarca ancora una volta una profonda differenza culturale tra queste e le altre politiche partecipative.

Particolarmente interessanti risultano le specificazioni addotte addotte per i 'sì' e per i 'no' dei rispondenti, e che sono state riassunte nella tabella seguente.

---

*Le ragioni del NO:*

*perché NON dare un peso maggiore alle valutazioni degli attori che hanno partecipato nelle altre fasi del processo:*

---

ogni contributo può essere utile

tutte le valutazioni devono avere lo stesso peso per un principio di equità

non si possono penalizzare persone che possono non avere partecipato per i più vari motivi

chi ha partecipato ha più pregiudizi e interessi peculiari da tutelare

tutti vanno ascoltati perché sono portatori di interessi specifici

---

*Le ragioni del SI':*

*perché dare un peso maggiore alle valutazioni degli attori che hanno partecipato nelle altre fasi del processo:*

---

chi ha partecipato ha dimostrato maggiore impegno

chi ha partecipato ha una maggiore conoscenza del processo

chi ha partecipato comprende meglio le motivazioni delle scelte dell'amministrazione

coloro che hanno partecipato sono gli unici che possono fare una "valutazione di processo"

---

*Altre motivazioni:*

---

NO: La valutazione deve essere fatta principalmente dall'amministrazione

NO: Ascoltare troppo i cittadini che hanno partecipato equivarrebbe ad un'impostazione demagogica, mentre contano anche le motivazioni tecniche e amministrative

NO (condizionato): Gli attori che hanno partecipato non devono avere un peso diverso, a meno che non siano stati coinvolti nella fase di programmazione

---

Dall'incrocio tra tra le risposte date alla domanda sul maggiore peso da assegnare alle valutazioni dei soggetti che hanno partecipato e il livello di *agreement* espresso rispetto alla definizione "il punto di vista e le valutazioni di tutti gli attori che hanno preso parte in prima persona al processo devono costituire le fonti privilegiate di indagine nell'attività di valutazione" risulta una notevole dissonanza cognitiva: ci saremmo aspettati che chi indicava 'sì' rispetto al peso maggiore da dare ai soggetti che hanno partecipato avesse un livello di *agreement* per la definizione "C" maggiore di quelli che hanno risposto 'no'. Così non è stato. I dati mostrano, seppur con differenze minime, l'esatto contrario. In sintesi, appare davvero basso il livello di riflessione e di consapevolezza su che cosa realmente significhi fare valutazione partecipata. Addirittura, i dati potrebbero indurre a pensare che al momento non abbia ancora molto senso parlare, per le politiche partecipative, di queste pratiche.

#### 4.32 *La comunicazione*

Le risposte alle domande relative al significato dell'implementazione e della valutazione partecipata hanno costantemente posto l'accento sull'importanza della comunicazione nelle politiche partecipative. Nel questionario sono state inserite due specifiche domande, la prima delle quali volta ad appurare se fosse stata prevista/effettuata qualche forma di partecipazione della cittadinanza nella fase di avvio; la seconda mirata a individuare gli strumenti comunicativi utilizzati.

I risultati emersi dal trattamento di queste due domande, come si vedrà, sono piuttosto interessanti. La stragrande maggioranza dei casi (oltre il 90%) afferma di avere previsto una

specifica campagna di comunicazione. L'eccezione è rappresentata da due politiche di programmazione/pianificazione (PISL e politiche temporali) che, però, non sorprendono affatto: queste politiche includono prevalentemente grandi *stakeholders*, e una campagna di comunicazione e informazione è senz'altro meno rilevante rispetto alle altre politiche.

Nonostante un numero elevatissimo di rispondenti abbia indicato di aver fatto ricorso ad una campagna di informazione, si deve rilevare come i mezzi di comunicazione utilizzati siano ancora piuttosto 'tradizionali': l'utilizzo di un sito web si colloca solo al terzo posto, e in larga misura si continua a ricorrere a materiale cartaceo, manifesti e locandine, dépliant e lettere informative.

**Tabella 41: percentuali di indicazioni relative ai singoli strumenti di comunicazione/informazione**

<i>strumenti di comunicazione/informazione</i>	<i>% di indicazioni</i>
manifesti e locandine	58.33%
dépliant e lettere informative ai cittadini residenti	48.61%
creazione di un sito web	33.33%
incontri in scuole, parrocchie, associazioni, ecc.	27.78%
altro (assemblee cittadine, comunicati stampa, convegni, inviti specifici)	16.67%
organizzazione di eventi come spettacoli, feste, ecc.	12.50%
cantieri-evento	8.33%

Anche lo strumento dei cantieri-evento, ideato specificamente per le politiche partecipative urbane, è utilizzato pochissimo, ed anzi rappresenta l'opzione che raccoglie meno indicazioni. Le specificazioni della categoria residuale 'altro' contengono riferimenti non solo a comunicati stampa, convegni, inviti indirizzati ad esperti, ma anche numerose indicazioni di strumenti molto tradizionali, quali le assemblee pubbliche cittadine, che gli studiosi della partecipazione annoverano tra le pratiche meno appropriate nei processi inclusivi.

#### *4.33 Le modalità di inclusione e l'intensità della partecipazione dei soggetti extra-istituzionali: differenze tra le fasi di avvio e programmazione/progettazione*

Il questionario prevede due domande relative alla modalità di inclusione dei soggetti extra-istituzionali in due fasi differenti: l'avvio e la programmazione/progettazione. Le due domande, pur avendo formulazioni lievemente differenti, hanno esattamente il medesimo contenuto informativo: nella prima si distingue tra inclusione per selezioni, autoinclusione o una modalità mista; nella seconda, invece, in modo più *tranchant*, si parla di scelta spontanea o di sollecitazione da parte delle istituzioni.

Una terza ed una quarta domanda fanno da corredo alle prime due, e sono volte a verificare in un caso in quale delle due fasi si riscontra una maggiore estensione della partecipazione, mentre l'altro caso cerca di porre a confronto le due fasi in termini di continuità nella partecipazione da parte dei soggetti non istituzionali.

I risultati derivati dall'analisi delle risposte alla prima domanda compaiono nella tabella seguente, disaggregati per ambiti di *policy*.

**Tabella 42: frequenze delle modalità di inclusione nella fase di avvio, per ambiti di *policy*, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo)**

<i>ambiti</i>	<i>modalità di inclusione</i>			<b>TOT.</b>
	autoinclusione	selezione	mista	
pol. ambientali	3	2	4	<b>9</b>
	33.33%	22.22%	44.44%	<b>100.00%</b>
pol. riqual. urbana	3	3	9	<b>15</b>
	20.00%	20.00%	60.00%	<b>100.00%</b>
pol. programmaz./pianificaz. (incl. PRUSST)	0	3	3	<b>6</b>
	0.00%	50.00%	50.00%	<b>100.00%</b>
bilanci partecipativi	1	0	1	<b>2</b>
	50.00%	0.00%	50.00%	<b>100.00%</b>
<b>TOT.</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>17</b>	<b>32</b>
	<b>21.88%</b>	<b>25.00%</b>	<b>53.13%</b>	<b>100.00%</b>

La tabella mostra che la modalità di inclusione maggiormente utilizzata nella fase di avvio è quella mista, il che lascia aperto il problema di capire se questa situazione sia un risultato accidentale o il frutto di una specifica riflessione metodologica.

Il fatto che si ricorra alle due modalità 'pure' (autoselezione o inclusione) in modo abbastanza equidistribuito smentisce l'ipotesi che le politiche partecipative siano principalmente politiche volontaristiche, anzi: seppur al margine, la modalità di selezione è quella più utilizzata, se si tralascia la modalità mista. Notevoli sono comunque le differenze tra ambiti di *policy*: le Agende 21, come ci si aspetta, sono processi di partecipazione aperti che utilizzano maggiormente l'autoinclusione rispetto alla selezione. I bilanci partecipativi confermano di essere i processi a vocazione maggiormente volontaristica, segnalandosi per essere o autoinclusivi o misti. Le politiche di programmazione/pianificazione non ricorrono mai alla

modalità di autoinclusione; quelle di riqualificazione urbana, invece, presentano un quadro piuttosto equilibrato<sup>84</sup>.

La domanda relativa alla modalità di inclusione prevalente nella fase di programmazione che, si ricorda, è la fase cardine di un processo partecipativo, conferma e, anzi, rafforza quanto evidenziato sopra: le politiche partecipative non sono volontaristiche perché in quasi il 65% dei casi prevedono una sollecitazione da parte delle istituzioni. Le Agende 21 (44%) e soprattutto i bilanci partecipativi (86% di inclusione per scelta spontanea) confermano di essere le politiche più volontaristiche.

Dai dati relativi alla domanda relativa all'estensione della partecipazione, risulta che poco più di un terzo dei casi valuta che la partecipazione nella fase della programmazione sia stata o sarà più estesa rispetto alla fase di avvio; poco meno di un terzo valuta che sia stata o sarà più ristretta, e quasi esattamente un terzo che sia stata o sarà simile.

Le Agende 21, nella maggioranza dei casi, optano per una partecipazione più estesa: è in questa fase, infatti, che ritroviamo i forum di Agenda 21. Tra le politiche di riqualificazione urbana, i CdQ hanno una partecipazione mediamente stabile, con qualche eccezione (simmetrica) nelle due direzioni, mentre gli Urban sono perfettamente equidistribuiti. I bilanci partecipativi optano decisamente per una partecipazione più estesa. Il caso più interessante è rappresentato dalle politiche temporali che, sorprendentemente, mostrano univocamente una contrazione della partecipazione: evidentemente nella fase di avvio c'è un coinvolgimento molto ampio (responsabili di scuole, servizi di trasporto, ecc.), mentre la progettazione viene effettuata con pochi grandi *stakeholders*.

Per quanto riguarda la continuità nella partecipazione, a ulteriore conferma della dimensione centrale della fase di programmazione, i dati mostrano che la partecipazione in quest'ultima fase è nel 60% circa dei casi più continua rispetto alla fase di avvio. I PISL costituiscono un caso a parte, poiché, avendo dichiarato quale unica fase partecipata la fase di studio e diagnosi, chiaramente indicano che la partecipazione nella programmazione è stata meno continua, o più probabilmente non c'è stata affatto. Una vera eccezione, invece, è costituita dai PRUSST, che nel 100% dei casi (2 su 2) dichiarano che la partecipazione è stata meno continua: ancora una volta i PRUSST si confermano politiche assimilabili ai PISL (e ai patti territoriali) quanto a natura del progetto inclusivo piuttosto che alle politiche di riqualificazione urbana, come vorrebbe la definizione normativa.

---

<sup>84</sup> I dati disaggregati per singole politiche (non presentati) evidenziano come tra le politiche di programmazione/pianificazione le politiche temporali forniscano l'indicazione più chiara e, in linea con la loro natura più prossima a un modello neocorporativo di concertazione, ricorrano esclusivamente alla selezione.

#### 4.34 Una tipologia della partecipazione imperniata sulla composizione dell'arena

In questa sezione verrà presentato un modello che è stato messo a punto per valutare in maniera quanto più analitica possibile la reale dimensione partecipativa delle politiche, a partire dalla domanda cruciale “chi ha partecipato?”.

Il questionario proponeva domande sugli attori coinvolti per ciascuna delle seguenti fasi dell'intervento: avvio/diagnosi, programmazione/progettazione e implementazione. Per la fase della valutazione la domanda sui partecipanti non è stata posta: l'obiettivo, infatti, era un altro, e cioè capire che cosa significhi ‘valutazione partecipata’.

Alcuni degli attori presenti nelle opzioni di risposta per ciascuna fase possono essere ricondotti univocamente a due tipi ideali di partecipazione, come sarà mostrato in seguito. La partecipazione, infatti, è rappresentabile come un *continuum* in cui i due poli estremi sono costituiti da due tipi ideali di natura contrapposta: da un lato, una partecipazione imperniata su un modello di rappresentanza di interessi ‘funzionale’, che si basa su criteri di partecipazione più formali, che includono grandi *stakeholders*, ossia, più in generale, portatori di interessi specifici e particolari, e che si avvicina maggiormente ad un modello negoziale e strategico; dall'altro lato, una partecipazione maggiormente imperniata su un modello di rappresentanza di interessi generali, fatta dai cittadini per i cittadini e, ancor meglio, fatta da cittadini comuni, che sembra rispondere molto bene ad una concezione più habermassiana di democrazia deliberativa.

La distinzione appena proposta attiene alla composizione delle diverse arene e non alle dinamiche che in esse si sviluppano. Infatti, può benissimo darsi che in un'arena composta da cittadini comuni si verifichino interazioni negoziali e strategiche e, viceversa, in un'arena nella quali siedono portatori di grandi interessi si inneschino dinamiche più deliberative. Se, in generale, un'arena funzionale è potenzialmente meno fertile per la deliberazione, questa relazione non preclude interazioni di tipo opposto.

Ritornando alla questione dell'assegnazione delle differenti categorie di attori ai due idealtipi proposti, la tabella seguente mostra per ciascuna fase le opzioni di risposta previste, e, quando possibile, le riconduce a uno dei due idealtipi.

**Tabella 43: opzioni di risposta disponibili su attori partecipanti per fase dell'intervento (fase 1: avvio/diagnosi; fase 2: programmazione/progettazione; fase 3: implementazione) e assegnazioni di tipo ideale**

<i>attori partecipanti</i>	<i>fase 1</i>	<i>fase 2</i>	<i>fase 3</i>	<i>tipo ideale di partecipazione</i>
il settore dell'amministrazione responsabile dell'intervento		x	x	nessuno
diversi settori dell'amministrazione		x	x	nessuno
associazioni ricreative, culturali, religiose	x	x	x	int. generali
associazioni di categoria e sindacati	x	x	x	int. funzionali
cooperative	x	x	x	nessuno
imprese private di grande, media e piccola dimensione	x	x	x	int. funzionali
imprese a partecipazione pubblica	x	x	x	nessuno
banche o fondazioni	x			int. funzionali
comitati autorganizzati	x	x	x	int. generali
singoli cittadini	x	x	x	int. generali
politici		x	x	nessuno
altro	x	x	x	nessuno

Come si vede, alcune opzioni di risposta non sono riconducibili ad alcun tipo ideale, e quindi costituiscono elementi di valutazione della partecipazione 'neutri'. I settori amministrativi coinvolti, ad esempio, possono dare un'idea della natura integrata o meno dell'intervento, ma non sono influenti rispetto alla definizione di un intervento come partecipato: anche un intervento tradizionale, ossia unilaterale da parte della pubblica amministrazione, può vedere il coinvolgimento di più settori (è la prassi delle conferenze di servizio). Le cooperative, invece, sono state considerate neutre anche alla luce del vaglio dei dati: in moltissimi casi sono state indicate come cooperative i gruppi che hanno fatto facilitazione. In generale, comunque, le cooperative sarebbero ascrivibili ad entrambi gli idealtipi di partecipazione: cooperative sociali possono rappresentare una risorsa autonoma del territorio e andare verso un'idea della partecipazione di stampo più deliberativo, come attori di *advocacy* autonomi del territorio. Viceversa, possono essere cooperative di 'implementatori', ad es. cooperative che gestiscono lo smaltimento dei rifiuti urbani, e in questo caso sarebbero ascrivibili al tipo funzionale. Per tutte queste ragioni non si è ritenuto opportuno farle ricadere nel conteggio degli attori chiave per la definizione della partecipazione. Per quanto riguarda l'opzione residuale 'altro', l'ispezione delle specificazioni ha messo in luce come normalmente questo spazio sia stato utilizzato per indicare principalmente imprese a partecipazione pubblica considerate evidentemente del tutto peculiari (l'opzione messa appositamente a disposizione non è stata utilizzata), come le agenzie pubbliche per l'edilizia popolare (ALER e ATC). In un

caso è stato specificato il coinvolgimento delle scuole: anche questa indicazione è stata considerata neutra, poiché nelle scuole si può fare educazione ambientale o spiegare un progetto, oppure avviare un percorso realmente più partecipativo. Il coinvolgimento di minori, comunque, lascia dubbi sull'idea di una reale partecipazione politica; più sensata sarebbe la partecipazione del corpo docenti o dei dirigenti scolastici, ma non ci è dato sapere a cosa si riferisse realmente la specificazione.

Una volta stabilita l'assegnazione delle categorie di attori a ciascun idealtipo, si è provveduto a costruire degli indicatori numerici in grado di restituire in forma sintetica un'idea accurata del tipo di partecipazione prevalente per ciascun tipo di politica.

**Tabella 44: assegnazione dei pesi del tipo di partecipazione per gli attori chiave**

<i>attori chiave</i>	<i>peso del tipo di partecipazione</i>	
	int. generali	int. funzionali
associazioni ricreative, culturali, religiose	0.5	0
comitati autorganizzati / singoli cittadini (*)	0.5	0
associazioni di categoria e sindacati	0	0.5
imprese private di grande, media e piccola dimensione [/ banche o fondazioni] (*)	0	0.5

Gli asterischi in tabella richiamano l'attenzione sul fatto che, nel caso delle fasi di programmazione/progettazione e di implementazione, le categorie ascrivibili ad un modello di rappresentanza di interessi generali sono tre: “associazioni ricreative, culturali, religiose”, “comitati autorganizzati” e “singoli cittadini”. Le ultime due opzioni di risposta rappresentano a nostro avviso una unica categoria ideale: quella dei cittadini autonomi, ben distinta dalle risorse di *advocacy* del territorio (ossia le associazioni culturali, religiose, ecc.). Per questa ragione le due opzioni riguardanti i cittadini sono state aggregate: l'indicazione di anche una sola delle categorie riguardanti i cittadini incrementa il peso della partecipazione ‘di interessi generali’ nel caso in esame. Lo stesso discorso vale per la partecipazione funzionale: è chiaro che le “imprese private di grande, media e piccola dimensione” e le “banche o fondazioni” (presenti peraltro nella sola fase di avvio/diagnosi) costituiscono un'unica categoria, che è quella imprenditoriale, mentre le “associazioni di categoria e sindacati” fanno parte di un mondo ben distinto di rappresentanza delle categorie economiche.

Passando agli aspetti quantitativi, ciascuna indicazione contribuisce a costruire un indicatore di *intensità* di ciascun idealtipo di partecipazione. I due indicatori,  $p_{iG}$  e  $p_{iF}$  (rispettivamente, interessi generali e interessi funzionali), sono definiti sull'intervallo chiuso  $[0;1]$  e possono

assumere i valori discreti {0; 0.5; 1}, dove allo zero corrisponde intensità nulla, e all'uno intensità massima.

Dalla combinazione di  $p_{iG}$  e  $p_{iF}$  possiamo calcolare un ulteriore indicatore dell' 'inclinazione partecipativa' generale di ciascun caso:  $P$ , anch'esso definito sull'intervallo chiuso [0;1]. Al valore estremo zero corrispondono situazioni di partecipazione funzionale pura (compaiono esclusivamente indicazioni di attori che ricadono nel tipo ideale *funzionale*); al valore estremo uno corrispondono situazioni di partecipazione di interessi generale pura (compaiono esclusivamente indicazioni di attori che ricadono del tipo ideale *generale*). Per come è costruito,  $P$  restituisce un'indicazione di tipo *fuzzy* (benché discreta), dal momento che l'appartenenza di un intervento a ciascuno dei due idealtipi non è esclusiva.

Intuitivamente,  $P$  viene calcolato a partire dal valore centrale 0.5, e subisce uno spostamento verso 1 in ragione delle indicazioni di attori afferenti all'idealtipo generale, verso 0 in ragione delle indicazioni di attori afferenti all'idealtipo funzionale.

La formula per ricavare  $P$  è:

$$P = 0.5 + (0.5 * p_{iG}) - (0.5 * p_{iF})$$

A fasi diverse corrispondono indicatori  $P$  differenti, che verranno indicati con un pedice che si riferisce alla fase:  $P_{\{1;2;3\}}$ .  $P_1$  corrisponde alla prima fase (avvio/diagnosi),  $P_2$  alla seconda (programmazione/progettazione) e  $P_3$  alla terza (ossia alla fase di implementazione).

Per ottenere un'indicazione generale per ciascun intervento si potrebbe calcolare una semplice media aritmetica dei  $P$  relativi alle singole fasi, e la formula per ricavare questo  $P_{tot}$  grezzo sarebbe:

$$P_{tot} = (P_1 + P_2 + P_3) / 3$$

Tuttavia, come è stato detto, attribuire la stessa rilevanza alle fasi è un'operazione che non tiene conto del fatto che una fase in particolare, la seconda, di programmazione/progettazione, è la più importante ai fini di definire un intervento partecipativo.

Con la notazione  $P_{totW}$ , che rappresenta l'indicazione calcolata come una media ponderata delle  $P$  di ciascuna fase, si indicherà l' 'inclinazione' generale – e corretta per i pesi delle diverse fasi – per l'intero intervento rilevato.

La formula per ricavare  $P_{totW}$  è:

$$P_{totW} = (0.25 * P_1 + 0.5 * P_2 + 0.25 * P_3)$$

In questo modo l'inclinazione generale dell'intervento verso una partecipazione generale o funzionale viene calcolata dando alla seconda fase un'importanza, o un 'peso', per l'appunto, maggiore.

In generale, tutti gli indicatori "P", potendo assumere anche valori intermedi, sono in grado di catturare l'appartenenza multipla in modo sfumato e, al tempo stesso, di pesarla: al valore centrale 0.5 corrisponde una partecipazione che definiamo 'mista pura'. Questo significa che il peso delle indicazioni per ciascun idealtipo è identico. Esiste anche la possibilità di situazioni di fatto miste ma che possiamo definire 'prevalentemente funzionali' o 'prevalentemente generali'. La scala dei valori è riportata nella tabella seguente.

**Tabella 45: dominio degli indicatori P, tipi di partecipazione**

<i>tipo di partecipazione</i>	<i>P</i>
funzionale pura	0.00
tendenzialmente funzionale	(0.00; 0.50)
mista pura	0.50
tendenzialmente generale	(0.50; 1.00)
generale pura	1.00

Con le parentesi tonde si indicano intervalli aperti, ossia i cui valori estremi sono esclusi.

Alcuni esempi possono aiutare a comprendere meglio il meccanismo. Ipotizziamo che un compilatore abbia indicato nella fase di programmazione/progettazione l'inclusione dei seguenti soggetti: "associazioni ricreative, culturali, religiose", "comitati autorganizzati" e "imprese private di grande, media e piccola dimensione". In questo caso,  $p_{iG}$  vale 1 (è il risultato della somma del contributo di 0.5 portato dalle associazioni e dello 0.5 portato dai comitati), mentre  $p_{iF}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dall'indicazione delle imprese private).

P, per la fase di programmazione/progettazione presa in considerazione, vale dunque:

$$P_2 = 0.5 + (0.5 * 1) - (0.5 * 0.5) = 0.5 + 0.5 - 0.25 = 0.75$$

L'indicazione corrisponde infatti ad una situazione mista 'tendenzialmente generale'.

Lo stesso compilatore potrebbe avere indicato nella fase di implementazione l'inclusione di "associazioni di categoria e sindacati" e "singoli cittadini". In questo caso,  $p_{iG}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dai singoli cittadini), ma anche  $p_{iF}$  vale 0.5 (il contributo di 0.5 portato dalla indicazione delle associazioni di categoria e sindacati).

P, per la fase di implementazione, vale dunque:

$$P_3 = 0.5 + (0.5*0.5) - (0.5*0.5) = 0.5+0.25-0.25 = 0.5$$

Si tratta di una situazione di perfetto equilibrio, ossia ‘perfettamente mista’.

Da ultimo, ipotizziamo, al fine di completare l’esempio calcolando l’indicatore generale per l’intero intervento, un  $P_1$  pari a 0.25, indice di una situazione ‘tendenzialmente funzionale’ nella prima fase (di avvio/diagnosi). Ricorrendo all’indicatore più grezzo, che assegna uguale peso a tutte e tre le fasi,  $P_{tot}$ , si otterrebbe:

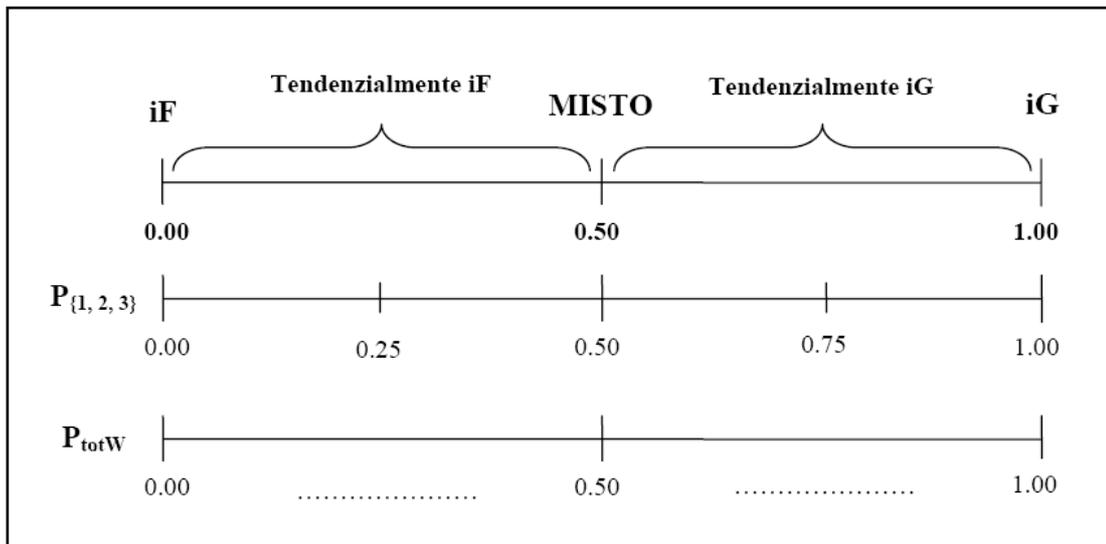
$$P_{tot} = (P_1 + P_2 + P_3) / 3 = (0.25 + 0.75 + 0.5) / 3 = 0.5$$

ossia una situazione per l’intero intervento ‘mista pura’. Se invece, più correttamente, decidiamo di assegnare un peso predominante alla fase 2, di programmazione/progettazione, otteniamo:

$$P_{totW} = (0.25*P_1 + 0.5*P_2 + 0.25*P_3) = (0.25*0.25 + 0.5*0.75 + 0.25*0.5) = 0.5625$$

Cioè una situazione mista ma leggermente più connotata in senso generale. Dunque si tratta di un intervento tendenzialmente generale, che a nostro avviso rappresenta la realtà dei fatti in modo più preciso.

**Figura 15: dominio degli indicatori di ‘inclinazione partecipativa’, valori discreti e fuzziness**



Nella figura sopra è rappresentata la costruzione a piramide degli indicatori P in senso discendente, a partire dagli indicatori delle singole fasi  $P_{\{1, 2, 3\}}$  fino all’indicatore sintetico  $P_{totW}$  per l’intero intervento. Come si può vedere, gli indicatori P delle singole fasi si concretizzano in una scala Likert a 5 valori: partecipazione perfettamente funzionale, tendenzialmente funzionale, mista, tendenzialmente generale e perfettamente generale.

L'indicatore per l'intero intervento, invece, fornisce un'idea migliore della continuità dello spettro, risultando meno discretizzato, essendo definito su un dominio di 17 valori diversi possibili: {0.00, 0.06, 0.13 ... 0.94, 1.00}.

In sintesi, il modello ricavato nella maniera sopra descritta ci ha permesso di giungere a risultati particolarmente significativi e di facile interpretazione.

Presentiamo di seguito i dati relativi all' 'inclinazione partecipativa' media di ciascuna politica, evidenziando anche i raggruppamenti per ambiti di *policy*.

**Tabella 46: inclinazione partecipativa media per le tre fasi considerate, per ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>inclinazione partecipativa media</i>			
		P <sub>1</sub>	P <sub>2</sub>	P <sub>3</sub>	P <sub>totW</sub>
pol. ambientali	A21	0.56	0.52	0.48	0.52
pol. riqual. urbana	CdQ	0.55	0.59	0.64	0.59
	PRU*	0.25	0.54	0.5	0.46 [0.53]
	Urban	0.5	0.42	0.42	0.44
pol. pian./programm.	PRUSST	0.25	0.25	0.25	0.25
	PISL	0	0	0	0
	PS	0.5	0.13	0.19	0.24
	PT	0.25	0.38	0.25	0.31
bilanci partecipativi	BP	0.5	0.75	0.71	0.68
<b>TOT.</b>		<b>0.59</b>	<b>0.65</b>	<b>0.64</b>	<b>0.63</b>

(\*) Per i PRU è riportato tra parentesi quadre un valore di P<sub>totW</sub> corretto, che tiene conto del fatto che la loro prima fase è necessariamente, come detto nel paragrafo relativo alle fasi partecipate, non partecipata, perché antecedente la loro ibridazione con la metodologia Urban.

Dalla tabella si evince che le politiche appartenenti all'ambito di pianificazione/programmazione sono quelle che presentano un' inclinazione partecipativa più funzionale, con valori di P<sub>totW</sub> compresi tra 0.00 (modello funzionale puro) e 0.31, ossia modello tendenzialmente funzionale. In questo ambito di *policy* i PISL confermano l'ipotesi di essere politiche partecipative solo in senso molto estensivo: essi infatti sono puramente 'funzionali'. Le Agende 21 sono le più vicine a risultare miste pure, con un valore di P<sub>totW</sub> pari a 0.52, che è però il risultato di un gradiente che, a partire dalla prima fase, più tendenzialmente generale (0.56) scende fino a tendere marginalmente verso un modello più funzionale (0.48). Queste politiche si confermano dunque a pieno titolo politiche 'pigliatutto', dove il prendere tutti e tutto corrisponde a una posizione mediana tra i poli ideali.

Tra le politiche di riqualificazione urbana, solo i CdQ, confermandosi come il prototipo più genuinamente italiano della politica partecipativa, sono sistematicamente, seppur marginalmente, sbilanciati verso il modello degli interessi generali.

Gli Urban, invece, pendono più decisamente verso il modello funzionale, con un'inclinazione meno sbilanciata verso il modello generale delle Agende 21 ( $P_{totW}$  pari a 0.44 per gli Urban, a 0.52 per le A21). L'interpretazione non sorprende: al di là della loro filosofia, in contesti d'azione così complessi è chiaro che ci siano attori che nell'arena contano di più degli altri, e che siano quelli neocorporativi.

I PRU, come è evidenziato dall'asterisco, rappresentano un caso a parte: se infatti la procedura per il calcolo di  $P_{totW}$  viene applicata senza tenere conto del fatto che sono stati di fatto avviati prima che fosse imposta loro una veste partecipativa, appaiono, seppur debolmente, tendenzialmente funzionali. In realtà, effettuando la dovuta correzione, che consiste nell'escludere dal computo la fase di avvio - che ne distorce indebitamente l'inclinazione -, essi si trovano quasi alla pari delle Agende 21, con un valore di 0.53 che rimane comunque più basso rispetto ai CdQ. Evidentemente, costituire un'arena a composizione generale è più difficile in contesti d'azione precipuamente orientati alle case popolari.

I bilanci partecipativi, con un valore di  $P_{totW}$  pari a 0.68, spiccano ancora una volta: eccettuata la prima fase, ad inclinazione partecipativa mista pura, tutti gli indicatori relativi alle altre fasi e il già citato indicatore totale  $P_{totW}$  si presentano vistosamente sbilanciati in direzione del modello di rappresentanza degli interessi generali, con i valori più elevati di tutta la tabella.

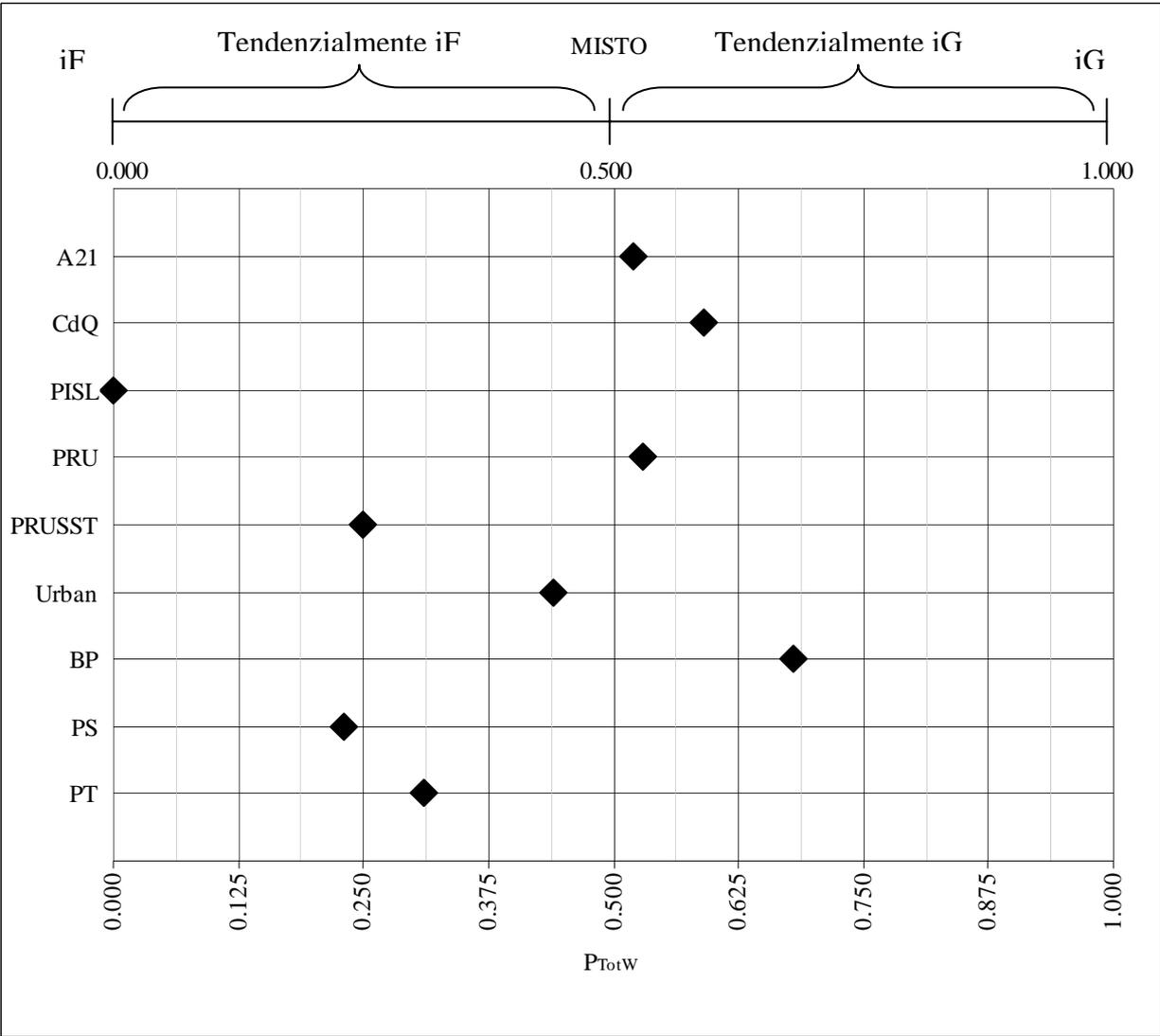
Come si è rilevato più volte, i PRUSST confermano di essere politiche affini ai PISL e in generale, rispetto al profilo della natura dei processi, a tutte le politiche di concertazione: infatti sono stabilmente funzionali, in tutte le fasi.

Le politiche temporali, come ci si può aspettare, sono funzionali: d'altra parte, i piani dei tempi e degli orari vengono decisi da categorie che hanno un legame di rappresentanza piuttosto formale.

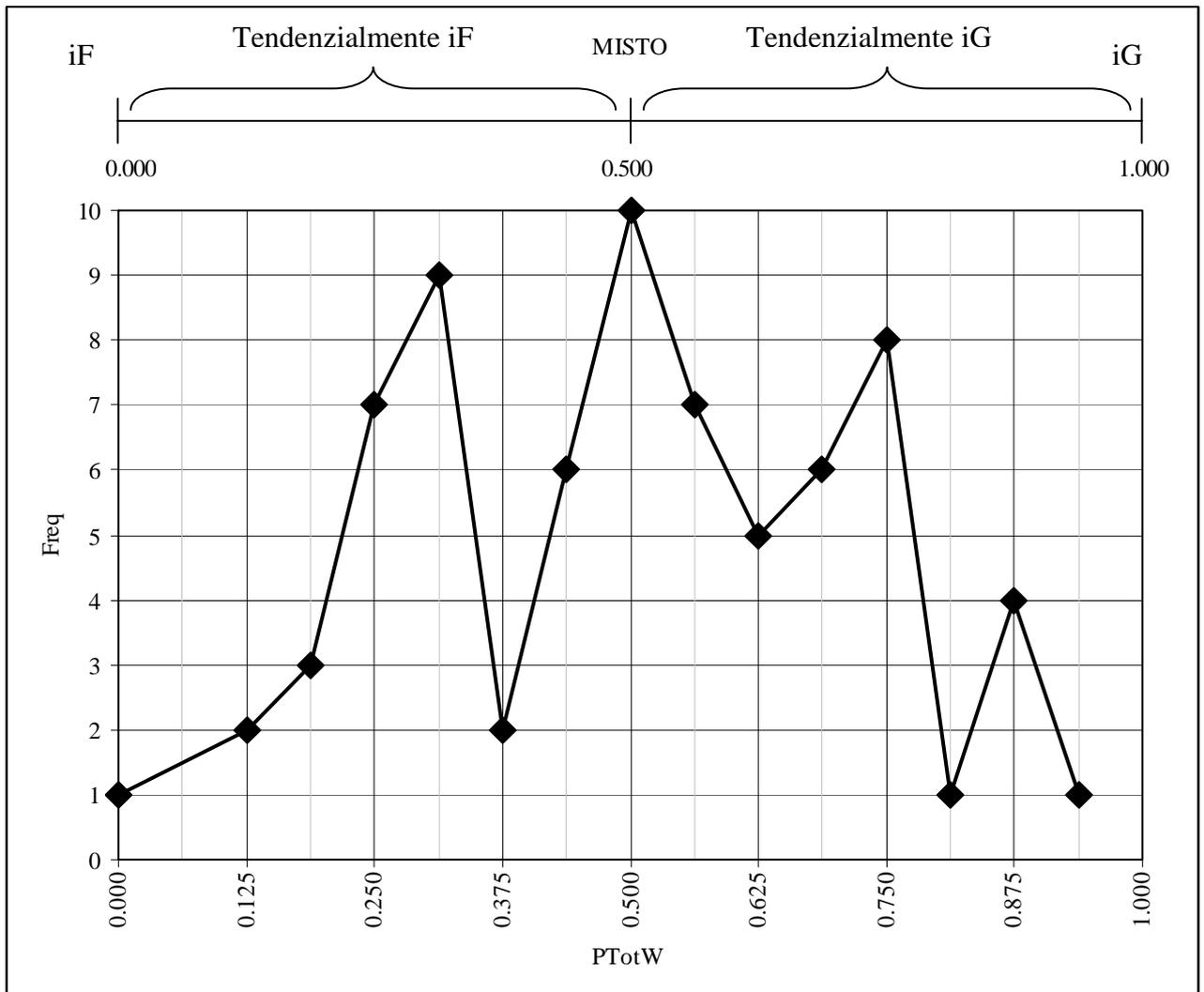
I piani strategici confermano l'ipotesi secondo la quale sono contenitori per una diagnosi preventiva delle politiche che sono gestite altrove, come segnala il fatto che la fase che presenta un P più alto è costituita da quella di avvio e diagnosi, mentre durante la progettazione vera e propria la partecipazione in senso generale cala drasticamente, fino a risultare la penultima prima dei PISL, e si riprende parzialmente solo nella fase dell'implementazione poiché corrisponde a un controllo generico sullo stato di avanzamento delle politiche.

Quanto detto fino ad ora si legge in modo ancora più immediato nel grafico sottostante.

**Figura 16: distribuzione delle medie di  $P_{totW}$  per ciascun tipo dipolitica rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa; per i PRU è stato usato il valore corretto**



**Figura 17: distribuzione di  $P_{totW}$  per i 72 casi rispondenti rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa**



#### 4.35 Il conflitto e le politiche

Nel questionario è stato riservato un apposito spazio per indagare una questione altamente ‘sensibile’ come quella dei conflitti all’interno dei processi partecipativi. L’intento è cercare di rispondere a due domande fondamentali: “le politiche inclusive sono politiche conflittuali?” e, in secondo luogo, “qual è l’effettiva capacità di trattamento del conflitto dei processi inclusivi?”.

La retorica partecipativa e deliberativa, infatti, come abbiamo ampiamente visto nella prima parte di questa tesi, vede nell’apertura dei processi decisionali, e dunque nella partecipazione, la chiave risolutiva di conflitti spesso altamente distruttivi, che sono il corredo naturale di problemi considerati ‘intrattabili’, e che conducono allo stallo decisionale.

Per rispondere a queste domande, la dimensione del conflitto è stata indagata longitudinalmente, ossia lungo due fasi specifiche dei processi: quella di avvio e quella di programmazione/progettazione.

I dati ricavati hanno consentito innanzitutto di rilevare le notizie complessive di conflitto nei processi oggetto di indagine e di dare una prima risposta relativamente alla natura conflittuale o meno di queste politiche.

Domande più specifiche hanno poi gettato luce su tre elementi cruciali della strutturazione dei conflitti: il luogo e gli attori del conflitto (conflitto tra chi?); l'oggetto del conflitto, ossia il motivo del contendere (conflitto perché e su che cosa?); e la configurazione delle alleanze in gioco.

Una particolare attenzione è stata riservata al ruolo delle istituzioni nelle interazioni conflittuali e, più in generale, nei processi partecipativi.

#### 4.35.1 *Le dinamiche conflittuali lungo le fasi del processo*

Alla fine di ciascuna delle due sezioni del questionario dedicate espressamente alle fasi di avvio e di programmazione/progettazione della *policy*, ai compilatori è stata posta esplicitamente una domanda relativa all'esistenza - o meno - di conflitti in quella specifica fase.

Aggregando univocamente le notizie di conflitto nelle due fasi, circa il 57% (40 casi su 69 rispondenti ad entrambe le domande) dei processi di *policy* oggetto d'indagine risultano 'conflittuali', ossia caratterizzati da una notizia di conflitto almeno in una delle due fasi considerate. Se però si considerano distintamente le due fasi, la maggioranza dei casi appare sistematicamente 'a-conflittuale': nella fase di avvio, su 70 rispondenti, il 41% (29 casi) indica che sono emersi dei conflitti, mentre ben il 59% (41 casi) indica che non si è verificato alcun conflitto; nella fase di programmazione/progettazione, su 71 rispondenti, il 48% (34 casi) indica la presenza di conflitti, il 52% (37 casi) la loro totale assenza.

Questi risultati evidenziano innanzitutto che le politiche partecipative in generale non si possono definire 'altamente' conflittuali, poiché, al di là del dato *overall* (v. tabella sottostante), per una quota significativa di processi non si ha alcuna notizia di conflitto, e considerando le singole fasi i casi non conflittuali costituiscono comunque la maggioranza.

L'altro aspetto che emerge con grande chiarezza è costituito dal fatto che, come mostrano i dati per ambiti di *policy* della tabella seguente, la fase di programmazione/progettazione è sistematicamente più conflittuale di quella di avvio, con la sola eccezione delle politiche di riqualificazione urbana. La maggiore conflittualità della fase di programmazione/

progettazione è perfettamente in linea con la lettura di questa fase come momento centrale dei processi inclusivi, nel quale ha luogo il vero e proprio dibattito decisionale.

**Tabella 47: percentuali di notizie di conflitto - complessive e per fase - per ambiti di *policy* e tipi di politiche**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>% conflittualità</i>		
		overall	fase avvio	fase progettaz.
pol. ambientali	A21	52	41	47
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>52</b>	<b>41</b>	<b>47</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	64	57	43
	PRU	50	17	33
	Urban	0	0	0
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>52</b>	<b>39</b>	<b>35</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	100	100	100
	PISL	0	0	0
	PS	75	50	75
	PT	100	50	100
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>78</b>	<b>56</b>	<b>78</b>
bilanci partecipativi	BP	67	33	57
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>67</b>	<b>33</b>	<b>57</b>
<b>TOT.</b>		<b>57</b>	<b>40</b>	<b>48</b>

Nella lettura dei dati in tabella non sorprende che le politiche di programmazione/pianificazione riportino la percentuale più alta di ‘conflittualità’: il 78%. Questo dato evidentemente si spiega con la natura delle politiche che a questo ambito afferiscono: la pianificazione è senz’altro l’esercizio più ambizioso e complesso con cui le tecniche partecipative si confrontano, poiché richiede una visione unitaria del progetto che si scontra con la pluralità dei punti di vista e degli interessi degli *stakeholders*.

Dati sorprendenti sono, invece, quelli relativi agli altri ambiti: le politiche di riqualificazione urbana, che ci si attendeva fossero tra le politiche più conflittuali, poiché incorporano la scomoda componente ‘lavori strutturali’, presentano una percentuale di conflittualità piuttosto contenuta che supera di misura la metà dei casi e che è pari a quella delle politiche ambientali, che usualmente sono meno impegnative sotto il profilo degli interventi fisici, il 52%.

La dimensione della conflittualità delle politiche di riqualificazione urbana risulta ancora più limitata se confrontata con il dato complessivo dei bilanci partecipativi, che registrano - nonostante un tasso di conflittualità per la fase di avvio decisamente basso (il 33%) - un 67%

di notizie di conflitto *overall*, percentuale questa che li pone, insieme alle politiche di programmazione e pianificazione, al di sopra di quel 57% medio relativo all'intero campione. Relativamente ai singoli tipi di politiche, vale senz'altro la pena soffermarci sulle singole politiche di riqualificazione urbana. Innanzitutto, sugli Urban, che nella totalità dei casi indicano esplicitamente che non sono emersi conflitti né nella fase di avvio, né in fase di progettazione, risultando così politiche puramente 'a-conflittuali'. L'indicazione probabilmente va interpretata non come assenza totale di dinamiche conflittuali in questi progetti, ma come assenza di dinamiche conflittuali che abbraccino l'intero programma e che siano in grado mettere in discussione il progetto stesso. Gli Urban, infatti, sono innanzitutto straordinarie occasioni di finanziamenti e, in virtù della loro elevata complessità, sono 'contenitori' di una pluralità di arene progettuali più o meno organicamente integrate tra loro, all'interno delle quali possono esplodere conflitti, che, però, evidentemente si bada bene a non far tracimare per non incorrere in uno stallo che potrebbe risultare oltremodo dannoso.

La lettura dei dati relativi ai contratti di quartiere e ai PRU, invece, rimarca differenze importanti tra questi due strumenti che, in una prospettiva funzionale, sono assai simili. I PRU, infatti, sono in generale meno conflittuali dei CdQ; questo aspetto è particolarmente evidente nella fase di avvio (ben 5 casi su 6 non rilevano conflitti in questa fase), ma anche in quella di progettazione. La dinamica conflittuale dei PRU e dei CdQ lungo le due fasi è di segno opposto: i PRU seguono la legge generale secondo cui la fase di progettazione è quella più conflittuale, mentre i CdQ sembrano contravvenire a questa regolarità. Questa diversità nello sviluppo dei conflitti si spiega con il fatto che i PRU vengono attivati in contesti che, per profilo socioeconomico e per dimensione di rete, si presentano come altamente problematici, mentre - come abbiamo visto nella concettualizzazione del capitale sociale preesistente - i CdQ si innestano su realtà più attive sotto il profilo della capacità organizzativa dei soggetti locali. È chiaro che l'attivazione di un programma di riqualificazione urbana ha una maggiore probabilità di suscitare reazioni conflittuali in un contesto socialmente più vivace, piuttosto che in un contesto altamente degradato come quello in cui si inseriscono i PRU. La spiegazione proposta, che trova riscontro anche nel paragrafo successivo, indica solo la ragione per la quale i PRU risultano meno conflittuali rispetto ai CdQ nella prima fase, ma non spiega l'apparente calo di conflittualità dei CdQ nella fase successiva. Infatti, anche per i CdQ ci si aspetterebbe un aumento della conflittualità nel momento in cui gli interventi fisici vengono percepiti dai soggetti locali, che ne seguono il percorso di progettazione, come più reali e imminenti. Così non è, come mostrano i dati. Il motivo di questa inversione di

tendenza, che sembra essere prerogativa esclusiva dei CdQ, trova spazio nella trattazione della capacità risolutiva dei conflitti a livello di singole politiche e di ambiti di *policy*.

Ritornando alla natura più conflittuale della fase di programmazione/progettazione, questa trova forte riscontro anche nelle indicazioni ricevute circa la variazione dell'intensità dei conflitti tra prima e seconda fase: la maggioranza relativa delle politiche rispondenti (14 su 34) ritiene che il livello di conflittualità nella seconda fase sia cresciuto, mentre solo 11 casi la ritengono costante e solo una sparuta minoranza di 6 casi ritiene che sia diminuito.

I dati per singole politiche mostrano una scarsa coerenza nelle risposte da parte dei funzionari che si sono occupati dei CdQ: queste politiche, infatti, nonostante abbiano segnalato un numero di conflitti inferiore nella seconda fase rispetto alla prima, danno delle risposte allineate a tutte le altre politiche, indicando un'intensità del conflitto generalmente più alta o uguale, con la sola eccezione di un CdQ lombardo. In ogni caso è bene sottolineare che il numero dei conflitti e la loro intensità sono variabili distinte che possono non andare di pari passo: evidentemente l'intensità dei conflitti nella fase di progettazione cresce, anche per i CdQ, perché aumenta sensibilmente la 'posta in gioco' dei partecipanti.

#### *4.35.2 L'impatto degli interventi sul conflitto (la capacità degli interventi di generare conflitto)*

Nell'esplorare la conflittualità dei processi partecipativi è parso utile verificare l'ipotesi che sia la stessa attivazione di interventi partecipativi a generare o acuire i conflitti. Pertanto, si è chiesto agli amministratori se, nella fase di avvio, si fossero rilevate situazioni di conflitto: a) preesistenti e indipendenti dall'intervento partecipativo; b) preesistenti, ma inasprite dall'intervento partecipativo; c) innescate dall'avvio dell'intervento partecipativo.

Dei 29 casi che hanno segnalato la presenza di conflitti nella fase di avvio, 24 hanno indicato quale impatto ha avuto l'intervento sul contesto d'azione in termini di conflitto. Complessivamente, nel 75% dei casi risulta che l'attivazione della politica partecipativa ha avuto una ricaduta negativa in termini di conflitto, innescandone di nuovi o acuendo conflitti già esistenti.

Nella tabella sottostante vengono riportati i dati sull'impatto per ciascun ambito di *policy*.

**Tabella 48: impatto dell'attivazione dell'intervento sul conflitto - frequenze assolute e percentuali**

<i>ambiti</i>	<i>nessun impatto</i>	<i>impatto negativo</i>	<i>% impatto negativo</i>
pol. ambientali	5	6	55%
pol. riqual. urbana	0	7	100%
pol. programmaz./pianificaz.	1	3	75%
bilanci partecipativi	0	2	100%
<b>TOT.</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>75%</b>

Scendendo nello specifico delle singole politiche, si osserva che le A21 presentano un impatto negativo in poco più della metà dei casi, mentre i CdQ (con un numero sufficientemente elevato di rispondenti, 6), indicano nella totalità dei casi un impatto negativo.

#### 4.35.3 *Gli attori del conflitto*

Nella sezione del questionario relativa alla prima fase del processo di *policy* si è indagato lungo quali linee attoriali si sviluppano i conflitti nella fase di avvio. Si è presunto che i conflitti potessero essere: a) interni ai soggetti extra-istituzionali (soggetti locali e/o cittadini); b) tra soggetti locali e/o cittadini da un lato e istituzioni dall'altro; c) trasversali ai soggetti locali e/o cittadini e istituzioni. Inoltre, si è tentato di esplorare il conflitto più propriamente intra-istituzionale, ossia: a) tra i diversi livelli di governo implicati nell'intervento; b) tra i diversi settori dell'amministrazione locale responsabili dell'intervento.

**Tabella 49: configurazione dei conflitti - frequenze assolute e percentuali**

<i>conflitti</i>	<i>frequenza</i>	<i>percentuale</i>
trasversali	13	45%
soggetti locali e cittadini vs. istituzioni	9	31%
tra soggetti locali e/o cittadini	2	7%
non risponde	5	17%
<b>TOT.</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>

Tra coloro (29 casi) che hanno indicato una situazione di conflittualità nella fase di avvio, 5 casi non rispondono (il 17%), la maggior parte dei casi (il 45%) indica che i conflitti sono trasversali, una buona parte (il 31%) segnala conflitti tra attori istituzionali ed extra-istituzionali, mentre solo una minoranza (il 7% circa) indica che i conflitti hanno luogo tra soggetti locali e cittadini.

A livello di singole politiche, le A21 indicano prevalentemente conflitti strutturati tra attori extra-istituzionali da un lato e istituzioni dall'altro, mentre tra i CdQ prevalgono i conflitti

trasversali alle due tipologie di attori. Significativa - e certamente non inaspettata - è l'indicazione relativa ai piani strategici, che segnalano conflitti trasversali: questo dato conferma, in questi progetti, la profonda compenetrazione tra l'*élite* dei 'governanti' e quella dei 'notabili', ossia dei grandi *stakeholders* cittadini.

Per quanto concerne invece i conflitti precipuamente interni alle istituzioni, si rileva una forte e prevedibile reticenza degli amministratori locali a rispondere: solo quattro casi menzionano esplicitamente questo tipo di conflitti e solo tre specificano quali siano gli enti coinvolti. Un PRU piemontese riferisce di un conflitto sviluppatosi tra diversi livelli di governo, comune e circoscrizione, che - peraltro - appartengono alla medesima area politica (il centro-sinistra); un'Agenda 21 riporta un caso classico di conflitto, tra assessorato ai lavori pubblici e assessorato all'ambiente; più curiosa l'indicazione di un'altra Agenda 21, che parla di un conflitto tra settori almeno in parte contigui e affini: lavori pubblici, urbanistica e ragioneria.

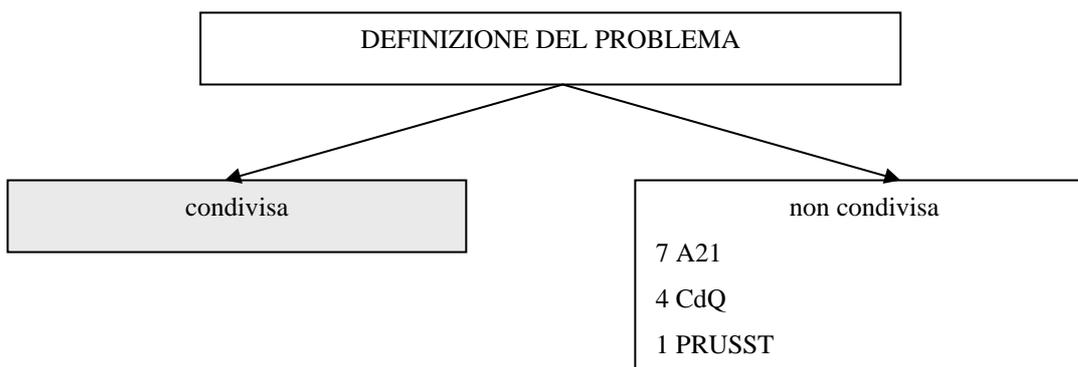
#### 4.35.4 *Gli elementi di strutturazione del conflitto*

Affrontare la questione del contenuto dei conflitti senza imbattersi nelle specificità idiografiche dei singoli processi è questione assai difficile; pertanto, si è scelto di proporre ai rispondenti una scelta tra tre opzioni che sono il frutto di una concettualizzazione che trae parzialmente ispirazione dalla famosa matrice di Thompson (1988) e, più in generale, dai *policy studies*.

Gli argomenti di conflitto sono stati sintetizzati nella combinazione di tre elementi chiave: a) la mancanza di consenso sull'interpretazione dei problemi del contesto territoriale d'azione, che certamente configura un grave problema a monte della definizione della politica e che solleva dunque un problema di legittimazione della stessa; b) la mancanza di una visione condivisa degli obiettivi e della finalità dell'intervento; c) l'indisponibilità, o - più in generale - la mancanza di consenso sulle azioni concrete da mettere in atto per realizzare gli obiettivi dell'intervento. Le ultime due condizioni sono quelle che permettono di individuare i casi che ricadono nei tre quadranti 'problematici' della matrice thompsoniana, che è raffigurata nel seguito.

La negoziazione ha luogo se si verifica unicamente la condizione *sub b)* e alla sua base opera una logica incrementale. La sperimentazione si verifica quando si riscontra in via esclusiva la condizione *sub c)* e implica l'adozione di una razionalità *trial-and-error*. Da ultimo, lo stallo decisionale si realizza nei casi in cui c'è compresenza delle condizioni b) e c); tale stato si caratterizza per decisioni *garbage can* e si può tradurre nella interruzione di fatto di un percorso di *policy* o nella sua riformulazione.

**Figura 18: concettualizzazione degli elementi del dissenso - definizione del problema e matrice thompsoniana**



		OBIETTIVI	
		condivisi (consenso)	non condivisi (conflitto)
MEZZI	condivisi (consenso)	I. Pianificazione  (razionalità sinottica)	II. Negoziazione  1 A21 3 CdQ 2 PS  (razionalità incrementale)
	non condivisi (conflitto)	III. Sperimentazione  3 A21 1 CdQ 1 PRU 1 PRUSST 1 BP  (razionalità limitata)	IV. Stallo decisionale  2 A21 2 CdQ 1 BP  (riformulazione della <i>policy/garbage can</i> )

I dati mostrano che i casi nei quali il conflitto è riconducibile ad una mancanza di consenso sulla definizione del problema di partenza sono il 50% (12 casi su 24), una percentuale piuttosto elevata che, come si è accennato, solleva il dubbio che le politiche partecipative spesso, e fin dalla nascita, soffrano di un *deficit* di legittimazione.

I processi che mostrano una mancanza di consenso sui mezzi e che dunque, almeno idealmente, si configurano come un'arena sperimentale, costituiscono la maggioranza relativa dei casi rispondenti (7 casi su 24, il 29%). Quelli che, invece, ricadono in un'arena tendenzialmente negoziale (mancanza di consenso sulle finalità e gli obiettivi dell'intervento) sono comunque un non trascurabile 25%.

Una parte minoritaria, ma comunque consistente, dei processi (il 21%) si trova apparentemente in una posizione di stallo, dal momento che presentano conflitti sia a livello di mezzi che di fini. In particolare, lo stallo risulta ancora più grave laddove venga a mancare anche il consenso sull'interpretazione dei problemi del contesto territoriale, situazione che si verifica in 3 di questi ultimi 5 casi, e cioè due A21 e un CdQ.

È importante evidenziare che dall'incrocio delle informazioni relative al dissenso sul problema di partenza, gli obiettivi e i mezzi con l'indicatore di 'inclinazione partecipativa'<sup>85</sup> dei singoli casi è risultato che i processi che indicano come unico argomento di conflitto gli obiettivi risultano quelli che propendono maggiormente verso un assetto funzionale ( $P_{totW} = 0.29$ ), confermandosi così appieno processi negoziali. Coloro che hanno indicato la compresenza di conflitto sui mezzi e sugli obiettivi, e che dunque si trovano in posizione di stallo decisionale, sono decisamente sbilanciati verso l'idealtipo degli interessi generali ( $P_{totW} = 0.69$ ).

#### 4.35.5 *Il gioco delle alleanze*

Un altro elemento fondamentale per comprendere la struttura dei conflitti è rappresentato dalle coalizioni in gioco, in particolare dalla loro configurazione stabile o variabile lungo le fasi di avvio e di programmazione/progettazione dei processi.

Su 29 casi che hanno indicato conflittualità nella fase di avvio, 12 hanno indicato coalizioni che si organizzano e si ristrutturano in funzione dei problemi sul tappeto; 7, invece, hanno indicato che si sono formate coalizioni avversarie tendenzialmente stabili. I casi restanti non hanno risposto alla domanda.

Il fatto che all'interno dei processi si realizzino prevalentemente coalizioni 'a geometria variabile' suggerisce che le pratiche oggetto di indagine siano perlopiù caratterizzate da interazioni tipiche delle politiche distributive, in cui prevalgono le logiche dello scambio e del *log rolling*, e non logiche più tipicamente redistributive, poiché queste ultime richiederebbero la presenza di due blocchi ben identificabili, contrapposti e stabili. Questa dinamica

---

<sup>85</sup> Si veda il paragrafo 4.34 "Una tipologia della partecipazione imperniata sulla composizione dell'arena".

coalizionale trova un saldo puntello anche nelle indicazioni rilevate rispetto al ruolo e alla posizione delle istituzioni: la risposta più frequentemente indicata nella domanda successiva, infatti, è rappresentata da: “le istituzioni fanno leva di volta in volta su attori diversi per sostenere le proprie posizioni”: 15 casi su 29 (il 52%) opta per questa formula, contro una minoranza che ha indicato che le istituzioni “hanno preso posizione per una delle parti in gioco”.

Nella fase successiva, di programmazione/progettazione, si è voluto appurare se le coalizioni siano rimaste invariate rispetto alla fase di avvio o se si sia assistito ad una loro riconfigurazione. Per questo motivo si è chiesto di indicare se i conflitti fossero imperniati su problemi diversi o sugli stessi della fase di avvio, e se le coalizioni fossero composte dagli stessi alleati o da alleati differenti.

Dei 34 casi che hanno indicato la presenza di conflitti nella seconda fase, la maggior parte (18 casi, il 53% circa) ha specificato che i conflitti hanno fatto perno su problemi diversi, mentre 10 (il 30%) hanno affermato che i problemi sono rimasti invariati<sup>86</sup>.

Tale risultato suggerisce che la divisione dei processi in fasi non è solo uno strumento analitico, ma corrisponde - anche agli occhi dei funzionari amministrativi - a un'effettiva linea di evoluzione delle politiche. In esse si possono concretamente distinguere momenti differenti, nei quali ci si occupa di questioni diverse. Il passaggio di fase, indipendentemente da quando avviene, è percepito dunque come reale. Nello specifico, le politiche che avvertono maggiormente la cesura tra avvio e programmazione, indicando problemi diversi, sono quelle che si caratterizzano per una maggiore pregnanza della dimensione di programmazione/progettazione partecipata, come quelle di riqualificazione urbana e di programmazione/pianificazione.

Chi indica che i problemi alla base del conflitto sono rimasti sostanzialmente gli stessi si riferisce, con ogni probabilità, a criticità così estensive da trascinarsi di fase in fase, come ad esempio un problema di legittimazione ascrivibile al mancato accordo sulla definizione del problema.

Per quanto concerne, invece, la composizione delle alleanze, sorprendentemente risulta che nella maggior parte dei casi, il 62% (21 su 34), le coalizioni sono formate dagli stessi alleati, mentre per il 24% (8 casi) sono composte da alleati diversi. Questo risultato sembrerebbe evidenziare una dissonanza cognitiva: come è possibile che le alleanze siano composte dagli stessi attori, se - come si è visto nella fase di avvio - le coalizioni sono ‘a geometria variabile’

---

<sup>86</sup> Il 18% dei casi (6) risulta non rispondente.

(perché si strutturano sulla base dei problemi) e i problemi, in questa seconda fase, sono cambiati? Si può ipotizzare che l'informazione complessiva che i compilatori hanno cercato di veicolare è che, seppure le alleanze si strutturano in base ai problemi sul tappeto, e questi sono sensibilmente differenti di fase in fase, è possibile comunque rintracciare una tipicità nella strutturazione delle alleanze, al di là delle singole *issue*.

#### 4.35.6 *Il ruolo delle istituzioni*

Questo paragrafo affronta la questione chiave del ruolo delle istituzioni, non solo all'interno delle dinamiche conflittuali, ma anche, più in generale, nei processi partecipativi. Per affrontare questo importante tema si sono poste domande specifiche ai compilatori in più punti del questionario. L'intento complessivo è comprendere il ruolo che le istituzioni si ritagliano all'interno dei processi, ossia: a) se sono animate da uno spirito partigiano, e quindi costituiscono una parte attiva nei conflitti; o, b), se, al contrario, più weberianamente, si pongono in maniera neutrale nel dibattito che si sviluppa nel corso degli interventi; c) se aspirano ad un ruolo più propriamente di regia; o se, d), si pongono addirittura come mediatori del conflitto.

Come parzialmente abbiamo anticipato a proposito della configurazione delle alleanze nei conflitti, la posizione delle istituzioni non è certo strettamente ispirata a ideali di imparzialità weberiana, dal momento che, nella fase di avvio, i rispondenti hanno frequentemente indicato opzioni non neutrali, che lasciano trasparire un comportamento altamente strategico da parte della pubblica amministrazione. Non solo nella fase di avvio la gran parte dei casi ha indicato che la pubblica amministrazione fa di volta in volta leva su attori differenti per sostenere la propria posizione, ma nella seconda fase gli amministratori locali ribadiscono il concetto dichiarando esplicitamente nel 59% dei casi (20 su 34) che le istituzioni sono parte in gioco nei conflitti; solo in una minoranza dei casi - il 32% - le istituzioni sono dichiarate neutrali.

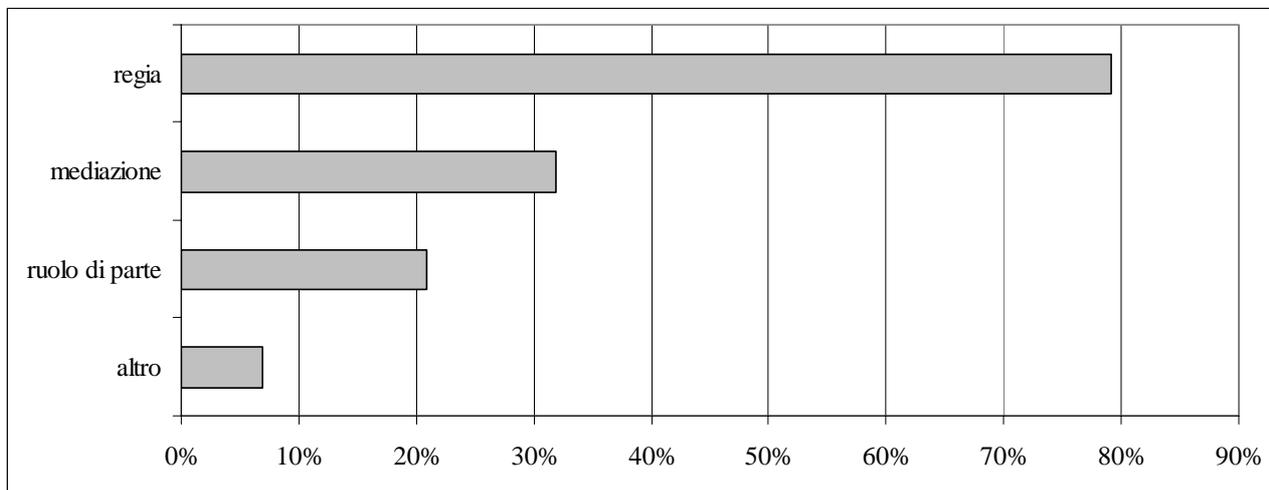
Come evidenziano, però, le specificazioni libere che vanno a complemento di questa seconda domanda, gli amministratori sono consapevoli che l'essere soggetto di parte mal si concilia non solo - e non tanto - con il ruolo di regia, ma soprattutto con quello di mediazione<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Due indicazioni su tre, infatti, sollevano questo problema di conciliazione dei ruoli; in particolare, un'Agenda 21 di una Comunità Montana indica una soluzione di tipo divisionale: i comuni del territorio sono di fatto parte in gioco nei conflitti, mentre l'ente Comunità Montana ricopre una posizione più neutrale, che la rende in grado di esercitare sia un ruolo di regia che di mediazione. Questa soluzione, peraltro molto interessante, ha un'applicabilità più estesa di quanto non sembri: non solo può essere applicata dalle comunità montane, ma una logica divisionale di questo genere può essere impiegata utilmente anche all'interno delle amministrazioni comunali, non tanto avvalendosi dello strumento "terzietà", ma costituendo un'apposita unità di progetto che

Per indagare questo specifico problema è stata posta una domanda a risposta multipla sul ruolo delle istituzioni all'interno dei luoghi e dei momenti progettuali. I risultati sono mostrati nel grafico sottostante.

**Figura 19: i ruoli delle istituzioni - valori percentuali**



Il dato più sorprendente che si osserva in figura è che, a dispetto delle precedenti indicazioni relative al ruolo delle istituzioni nei conflitti durante la fase di avvio e di programmazione/progettazione, il 'ruolo di parte' è qui indicato da poco più del 20% dei casi rispondenti (71), e solo dal 12% come opzione esclusiva. Infatti, al di là della diffusa consapevolezza che la pubblica amministrazione è guidata da uno spirito di parte, poiché ha obiettivi e strategie proprie, nonché propri interessi sulla posta in gioco, qui gli amministratori, in quasi l'80% dei casi, indicano di non voler comunque rinunciare al ruolo di regia, che viene indicato come unica opzione da un sottoinsieme che costituisce un consistente 44% dei casi.

Il 32% dei casi, poi, avoca a sé il ruolo di mediazione, ed è una buona parte di questi ultimi (il 22% dei rispondenti) che lo sovrappone a quello di regia. La combinazione regia-mediazione, seppure di difficile realizzazione, non risulta di per sé problematica, se si ipotizza un'amministrazione weberiana che ha un ruolo molto simile a quello dello Stato negli assetti più tipicamente neocorporativi. Così sicuramente non è per quei 7 casi su 23 che hanno indicato l'opzione della mediazione e che precedentemente hanno optato, nella domanda

---

abbia funzione di regia. È il caso, ad esempio, del Progetto Speciale Periferie del Comune di Torino. Essendo un progetto intersettoriale, godeva di indipendenza e poteva far valere le sue prerogative di regia e mediazione anche rispetto a quella parte di pubblica amministrazione, come il settore urbanistica e il settore ambiente, che certamente erano parte attiva dei conflitti.

relativa al ruolo delle istituzioni nella fase di programmazione/progettazione, per l'affermazione "le istituzioni sono parte in gioco nei conflitti".

Un ulteriore problema è costituito dal fatto che - al di là dei confronti tra domande differenti - anche internamente a questa stessa domanda si sono riscontrate combinazioni poco sostenibili. Per quanto uno solo dei rispondenti (un'agenda 21 provinciale piemontese) si sia spinto fino al punto di indicare simultaneamente i ruoli di "soggetto di parte", di "regia" e di "mediazione", in 3 casi si è rilevata la compresenza dell'indicazione "soggetti di parte" con quella 'registi'.

Di indubbio interesse sono le specificazioni 'altro'; esse, infatti, integrano il repertorio dei ruoli che le istituzioni possono e debbono ricoprire: un CdQ piemontese parla della pubblica amministrazione come 'garante', un altro CdQ, sempre piemontese, della funzione di 'accompagnamento e sostegno' delle istituzioni, evidentemente facendo riferimento al percorso di accompagnamento sociale; infine, uno dei due bilanci partecipativi della stessa regione fa riferimento alla funzione di 'assistenza' decisionale fornita dai funzionari ai cittadini partecipanti.

È importante dire che le contraddizioni rilevate scoperciano un problema sistemico e reale. Infatti, la questione non è tanto la contraddittorietà delle risposte ottenute, ma il fatto che queste segnalino in modo esplicito un dilemma che investe la pubblica amministrazione e che, invero, l'ha sempre interessata, nonostante gli amministratori ne fossero forse meno consapevoli. L'amministrazione, ontologicamente, è - ed è sempre stata - una 'parte in gioco' nelle politiche e nei conflitti, poiché è portatrice anche di interessi particolari. Seppure ciò confligge con l'ideale dell'amministrazione *super partes*, non è pensabile che le istituzioni possano abdicare alla funzione di regia delle politiche - e spesso anche di mediazione dei conflitti -, perché questo comporterebbe una grave deresponsabilizzazione delle amministrazioni stesse e, con ogni probabilità, una perdita ingente in termini di coerenza del disegno complessivo delle politiche e di efficacia nella loro gestione.

#### 4.35.7 *La capacità risolutiva dei conflitti delle politiche partecipative*

Questo paragrafo si propone di fare il punto sulla seconda delle due domande che sono alla base di questo approfondimento sui conflitti all'interno delle politiche oggetto di indagine che, riformulata in modo meno ambizioso, è: "le politiche partecipative si mostrano capaci, almeno agli occhi degli amministratori stessi, di risolvere i conflitti che in seno ad esse si generano?".

Le rilevazioni del questionario si riferiscono specificamente alle due fasi di avvio e programmazione/progettazione. Le informazioni sono state mappate su di un indice sintetico, *Conflict Resolution score* (CRs), a partire dalle risposte date in ciascuna fase. Per ciascuna delle due fasi considerate è stato assegnato un punteggio pari a 0,50 nel caso in cui i conflitti siano stati risolti completamente, pari a 0,25 nel caso di una soluzione parziale, pari a 0 nel caso di una mancata risoluzione. In questo modo, agli interventi con massima capacità risolutiva in entrambe le fasi risultano ottenere il massimo punteggio, pari a 1; gli interventi senza alcuna capacità di risolvere i conflitti si situano all'estremo opposto, con un punteggio pari a 0. Le situazioni intermedie ricevono punteggi proporzionali al successo nella soluzione, secondo quanto riportato nello specchio seguente:

**Tabella 50: valori indice CRs**

		<i>fase di avvio:</i>		
		<i>conflitti risolti</i>		
		no, affatto	in parte	sì, completamente
<i>fase di programmaz./progettaz.:</i> <i>conflitti risolti</i>	no, affatto	0	0.25	0.5
	in parte	0.25	0.5	0.75
	sì, completamente	0.5	0.75	1

Per rendere confrontabili i casi che segnalano conflitti in una sola fase e quelli che li segnalano in entrambe, l'indicatore viene semplicemente moltiplicato per due nel caso di una sola fase conflittuale, e mantenuto invariato nel caso di due fasi conflittuali. I risultati dell'elaborazione sono presentati, per ambiti di *policy* e per singoli tipi di politiche, nella tabella seguente.

**Tabella 51: valori complessivi indice CRs, per ambiti di *policy* e tipi di politiche**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>num. rispondenti</i>	<b>CRs</b>
pol. ambientali	A21	16	<b>0.16</b>
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>16</b>	<b>0.16</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	9	<b>0.61</b>
	PRU	3	<b>1.00</b>
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>12</b>	<b>0.71</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	2	<b>0.25</b>
	PS	3	<b>0.33</b>
	PT	2	<b>0.00</b>
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>7</b>	<b>0.21</b>
bilanci partecipativi	BP	4	<b>0.62</b>
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>4</b>	<b>0.62</b>
<b>TOT.</b>		<b>39</b>	<b>0.33</b>

Il dato sulle politiche ambientali appare piuttosto sconcertante: tali politiche, infatti, si contraddistinguono per la più bassa capacità di *conflict resolution*, dato che viene superato in negativo solo dalle politiche temporali, che appartengono al secondo peggior ambito di *policy* in questo senso.

I risultati sopra permettono anche di formulare un'ipotesi più articolata per la divergenza nell'andamento degli indicatori di conflittualità delle singole fasi tra i CdQ e i PRU.

La tabella mette in evidenza la capacità di risoluzione dei conflitti straordinaria delle politiche di riqualificazione urbana, con un punteggio medio pari a 0.71. I PRU presentano la massima capacità risolutiva (1.00, capacità perfetta), ma anche i CdQ si attestano su un livello piuttosto elevato (0.61). La chiave esplicativa si nasconde, però, nel dato sulla capacità di *conflict resolution* relativo alla sola fase di avvio: qui i CdQ, tra tutti i tipi di politiche, presentano il più alto tasso di successo: 0.56, un valore sensibilmente più elevato di quello dei PRU (0.33). A questo punto ogni dubbio è fugato: il dato realmente anomalo non è costituito dall' 'inversione di tendenza' dei CdQ, ma piuttosto dal basso numero di notizie di conflitto nella fase di avvio dei PRU, la cui spiegazione di stampo sociologico è stata sviluppata nel secondo paragrafo di questa sezione. L'alta capacità di risoluzione dei conflitti spiega bene il minor numero di segnalazioni di conflitto nella seconda fase dei CdQ, mentre la spiegazione dell'andamento dei PRU risiede nel 'brusco risveglio' nella progettazione partecipata dei quei soggetti locali poco attivi nella fase di avvio.

Le specificazioni di coloro che hanno indicato soluzioni parziali dei conflitti ci offrono uno spaccato più vivido dei problemi incontrati da parte degli amministratori. Un'Agenda 21 piemontese rimarca una criticità che abbiamo già incontrato e discusso: “il problema che resta è la legittimazione della partecipazione nel passaggio dall’adesione volontaristica agli adempimenti formali”; un CdQ piemontese, invece, fa riferimento ad un fenomeno di calo fisiologico nella continuità della partecipazione: “non si è riusciti a bloccare l’abbandono da parte degli attori locali dei tavoli partecipativi del piano di accompagnamento sociale”; un'altra Agenda 21, sempre piemontese ma questa volta provinciale, indica un grave problema di consenso nella gestione del processo: “non sono stati risolti i problemi tra alcuni gruppi e l’amministrazione in ordine all’impostazione degli incontri e alla metodologia di applicazione del processo”. Infine, un CdQ piemontese rimarca il corredo di conflittualità insito negli interventi strutturali: “i lavori fisici generano continuamente conflitti: anche se li risolviamo, ne sorgono sempre di nuovi”.

Un’ipotesi sulla capacità di risolvere i conflitti è che essa cresca in funzione del grado di istituzionalizzazione di una politica, ossia che sia sostanzialmente veicolata dall’esperienza. Poiché ad un’elevata anzianità non corrisponde necessariamente un’effettiva capacità di mettere a frutto l’esperienza, nell’elaborazione seguente si è scelto di concentrare l’attenzione sull’unica altra componente dell’istituzionalizzazione disponibile: il grado di strutturazione delle politiche. I risultati dell’elaborazione sul tasso di successo nella soluzione dei conflitti sono stati dunque posti a confronto, nella tabella seguente, con i dati sulla tipicità della struttura di finanziamento, calcolati nel paragrafo sulla istituzionalizzazione delle politiche (si è utilizzato il coefficiente di variazione, ossia la dispersione intorno al numero medio di livelli governativi coinvolti nella struttura di finanziamento).

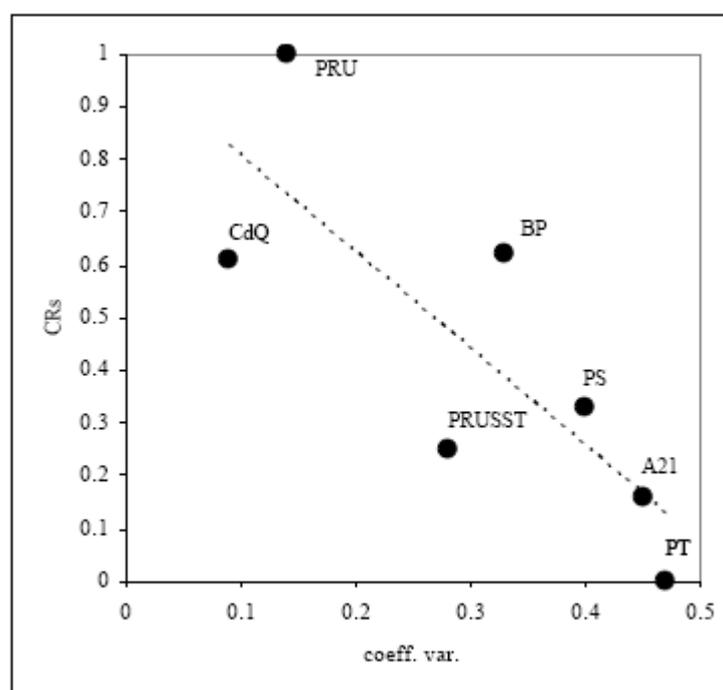
**Tabella 52: valori del coefficiente di variazione del livello di codifica e CRs, per tipi di politiche**

<b>politiche</b>	<i>coeff. var. (std/mean)</i>	<b>CRs</b>
A21	0.45	<b>0.16</b>
CdQ	0.09	<b>0.61</b>
PRU	0.14	<b>1.00</b>
PRUSST	0.28	<b>0.25</b>
piani strategici	0.40	<b>0.33</b>
politiche temporali	0.47	<b>0.00</b>
bilanci partecipativi	0.33	<b>0.62</b>

Ne risulta un coefficiente di correlazione negativo pari a -80%, significativo al 95% ( $2\text{-tail } p = 0.0295$ ). Accade quindi ciò che ci aspettavamo: quanto più una politica presenta un grado elevato di strutturazione (e quindi una bassa dispersione intorno al valore medio dei livelli governativi coinvolti nel finanziamento), tanto più la capacità di *conflict resolution* di quella politica sarà alta.

Questo è il caso, ad esempio, delle politiche di riqualificazione urbana, ma anche dei bilanci partecipativi. Esempi di segno opposto sono, invece, le vecchie ma poco strutturate Agende 21.

**Figura 20: correlazione tra CRs e coefficiente di variazione del livello di codifica**



#### 4.35.8 La propensione al dialogo e l'esito dei conflitti

Una volta analizzata la *performance* delle politiche rispetto ai conflitti, vale la pena chiudere questa specifica sezione con un paragrafo sulla propensione al dialogo che caratterizza le interazioni tra gli attori in sede conflittuale e sulle conseguenze che i conflitti stessi hanno nei processi.

Per quanto concerne la propensione al dialogo, ai rispondenti è stata posta una domanda per comprendere se si è assistito ad una variazione nell'atteggiamento degli attori in gioco rispetto agli avversari. Le risposte hanno consentito soprattutto di verificare il grado di aderenza degli amministratori alla filosofia deliberativa-partecipativa, che vede nel dialogo lo strumento

principio per far crescere il clima di fiducia reciproca e con esso, ovviamente, anche la capacità di risolvere i conflitti e di pervenire a soluzioni condivise.

Il fatto che la propensione al dialogo sia stata indicata come maggiore nella seconda fase rispetto alla prima nella metà dei casi (17), uguale (che può significare sia alta che bassa) per 10 casi (il 29%), e minore in un solo caso (un CdQ piemontese) non solo mostra che effettivamente la propensione al dialogo, almeno laddove un processo è condotto correttamente, può crescere nel tempo, ma suggerisce anche che il livello - per così dire - di *political correctness* dei gestori delle politiche è piuttosto elevato.

Tale idea trova riscontro anche nella domanda sugli esiti dei conflitti, che costruisce come opzioni di risposta scenari differenti. Il primo è decisamente pessimista e prefigura una situazione di stallo; il secondo è di stampo più dirigista, poiché ai conflitti segue un maggiore decisionismo da parte delle istituzioni; il terzo scenario è riconducibile alla teoria della cosiddetta 'fertilità del conflitto' e della gestione creativa dello stesso (Sclavi 1994, 2000, Sclavi *et al.* 2002). I conflitti in questo scenario hanno una funzione positiva, poiché rendono consapevoli gli attori della necessità di giungere ad un accordo, aumentandone così la propensione al dialogo.

La metà dei casi (17 su 34) risponde che i conflitti hanno effettivamente aumentato la propensione al dialogo dei diversi attori partecipanti. Il livello di 'fedeltà' rispetto alla retorica deliberativa che emerge da queste risposte è consistente: in tutto, solo 10 rispondenti (5+5) hanno indicato che i conflitti hanno determinato una situazione di stallo o che comportano un maggior decisionismo da parte delle istituzioni.

Significativa è l'unica specificazione inserita nella risposta libera 'altro': un bilancio partecipativo ha precisato che "i conflitti" - e il potenziale stallo - "sono stati superati con metodi democratici, ossia con votazioni a maggioranza", mettendo così in evidenza che laddove il dialogo e la deliberazione falliscono, possono sopperire le formule classiche della democrazia rappresentativa.

#### 4.36 *L'expertise*

Questa sezione, che conclude il lavoro, affronta una delle questioni di più grande interesse per la diffusione e la realizzazione delle politiche partecipative: il tema delle competenze e della loro eventuale acquisizione attraverso il ricorso a consulenza.

Nella domanda relativa alle ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità inclusiva per l'intervento, l'opzione sulla presenza di una valida *expertise* in politiche partecipative ha raccolto una quota minoritaria di segnalazioni, come si è mostrato nel

paragrafo espressamente dedicato all'argomento<sup>88</sup>. I dati che verranno presentati in questa sede mostrano però una realtà diversa e maggiormente in linea con la nostra interpretazione, che individua proprio nell'*expertise* un motore importante nella diffusione delle politiche. Il primo dato rilevante è costituito dalla percentuale totale delle politiche che fanno ricorso a professionisti esterni, che sfiora l'80%, senza differenze apprezzabili tra le due regioni.

**Tabella 53: percentuali di utilizzo di consulenti esterni all'amministrazione per politiche raggruppate per ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>% utilizzo consulenti</i>
pol. ambientali	A21	79%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>79%</b>
pol. riquial. urbana	CdQ	93%
	PRU	67%
	Urban	100%
<b>TOT. pol. riquial. urbana</b>		<b>87%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	50%
	PISL	100%
	PS	75%
	PT	100%
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>78%</b>
bilanci partecipativi	BP	57%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>57%</b>
<b>TOT.</b>		<b>79%</b>

La tabella soprastante mostra che, tra tutti gli ambiti di *policy*, i bilanci partecipativi sono i processi che meno di tutti si avvalgono di consulenze specializzate, seppur più della metà dei casi (57%) vi faccia ricorso. Gli altri ambiti mostrano percentuali minimamente disperse intorno all'80%. L'ambito della riqualificazione urbana sembra essere quello che fa più sistematicamente uso di esperti esterni, e in questo le due politiche che incarnano meglio un prototipo di politica partecipativa, CdQ e Urban, presentano le percentuali più elevate. Gli Urban, che sono i progetti più complessi e che hanno a disposizione i finanziamenti più ingenti, si distinguono per un tasso del 100%.

<sup>88</sup> Il 75% di coloro che avevano indicato questa opzione ha specificato che si tratta di un'équipe mista, composta da amministratori e professionisti esterni, mentre il 25% ha indicato un'*expertise* totalmente esterna all'amministrazione.

Rivolgendo l'attenzione a quei casi che non utilizzano consulenti, ritroviamo 7 Agende 21, 3 bilanci partecipativi, 2 PRU, un CdQ, un PRUSST e un piano strategico<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il numero medio di consulenti<sup>90</sup>, il dato aggregato indica 1.68 contratti di consulenza stipulati in media per ciascun caso che ha fatto ricorso alla consulenza<sup>91</sup>. Si tratta di un dato sintetico che non restituisce la varietà delle situazioni riscontrate: nelle politiche in *data base* si oscilla da un minimo di un consulente fino a cinque, come mostra la tabella sottostante.

**Tabella 54: numero medio, minimo e massimo di consulenti per tipi di politiche raggruppate in ambiti di policy**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>numero consulenti</i>		
		medio	min	max
pol. ambientali	A21	1.44	1	4
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>1.44</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	2.15	1	5
	PRU	1.50	1	2
	Urban	3.00	2	4
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>2.15</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	2.00	2	2
	PISL	1.00	1	1
	PS	1.33	1	2
	PT	2.00	1	3
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>1.57</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
bilanci partecipativi	BP	1.00	1	1
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>1.00</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>TOT.</b>		<b>1.68</b>	<b>1</b>	<b>5</b>

I bilanci partecipativi, quando lo fanno, ricorrono alle consulenze esterne in modo minimale, non avvalendosi mai di più di un consulente. Per contro, le politiche di riqualificazione urbana rappresentano i processi che si avvalgono maggiormente di professionisti esterni. I CdQ e gli Urban, in particolare, presentano le medie più elevate: 2.15 e 3, rispettivamente. Le politiche ambientali e quelle di programmazione/pianificazione, pur con una certa varietà interna ai singoli ambiti, si situano in posizione intermedia.

<sup>89</sup> Se, data l'anzianità della politica, il dato relativo ai PRU non sorprende, risulta invece molto più strano il dato relativo al contratto di quartiere II lombardo.

<sup>90</sup> Il numero di consulenti è il risultato del conteggio delle singole indicazioni effettuate dai rispondenti, che possono riferirsi a singoli individui o a organizzazioni.

<sup>91</sup> I casi che non si sono avvalsi di professionisti esterni sono stati ovviamente espunti dal calcolo.

Dal confronto tra regioni si rileva che il Piemonte utilizza mediamente più consulenti della regione Lombardia: un dato medio di 1.97 per la prima regione contro 1.35 della seconda. Tale risultato è imputabile, sorprendentemente, non alle politiche di riqualificazione urbana, ma alle politiche ambientali: il Piemonte, che – ricordiamo – ha poche Agende 21, ha una media di consulenti utilizzati per queste politiche pari a 1.87, contro 1.24 della Lombardia.

In linea con quanto rilevato sopra, osserviamo inoltre che, se il dato complessivo derivato dalle indicazioni sui soggetti determinanti nella realizzazione della politica indica che il 51% dei casi include i consulenti<sup>92</sup>, il dato disaggregato invece rimarca ancora una volta una differenza significativa tra le due regioni: la Lombardia solo nel 43% dei casi ritiene che i consulenti abbiano un ruolo determinante, mentre il Piemonte lo afferma nel 79% dei casi.

Il ricorso ai consulenti non è una pratica attuata uniformemente lungo le diverse fasi del processo: i dati mostrano, a livello aggregato, che la fase nella quale i consulenti sono maggiormente protagonisti è quella di avvio e diagnosi; solo al secondo posto ritroviamo la fase più importante per le politiche partecipative, quella di programmazione e progettazione partecipata; mentre in ultima posizione si situa quella che dovrebbe essere – almeno teoricamente – la fase più tecnica di tutte: quella di valutazione.

---

<sup>92</sup> Questa parte è stata trattata nel paragrafo “Gli imprenditori e i *team di policy*”, dove si è mostrato che 39 casi su 72 (il 51% circa) hanno indicato i consulenti tra i soggetti determinanti per la realizzazione della politica. I dati relativi a questo paragrafo sono invece costruiti a partire dalle informazioni richieste a complemento dell’indicazione, che sono state 37.

**Tabella 55: percentuale di utilizzo dei consulenti per singole fasi, per tipi di politiche aggregate in ambiti di *policy***

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>% utilizzo consulenti per fase</i>		
		avvio/diagnosi	programmazz./progettaz.	valutazione
pol. ambientali	A21	64%	39%	6%
<b>TOT. pol. ambientali</b>		<b>64%</b>	<b>39%</b>	<b>6%</b>
pol. riqual. urbana	CdQ	64%	71%	29%
	PRU	33%	16%	0%
	Urban	33%	100%	67%
<b>TOT. pol. riqual. urbana</b>		<b>52%</b>	<b>61%</b>	<b>26%</b>
pol. programmaz./pianificaz.	PRUSST	0%	50%	0%
	PISL	0%	100%	0%
	PS	50%	25%	25%
	PT	100%	0%	0%
<b>TOT. pol. programmaz./pianificaz.</b>		<b>44%</b>	<b>33%</b>	<b>11%</b>
bilanci partecipativi	BP	14%	29%	14%
<b>TOT. bilanci partecipativi</b>		<b>14%</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
<b>TOT.</b>		<b>53%</b>	<b>44%</b>	<b>14%</b>

La tabella sopra mostra, però, che questo strano *trend* complessivo è imputabile principalmente alle politiche ambientali, le più numerose in *data set*. Le politiche che più rispecchiano un modello partecipativo, CdQ e Urban, si comportano invece secondo le aspettative, privilegiando la fase di progettazione, come sembrano fare anche i bilanci partecipativi. Per la valutazione, il risultato in ogni caso è poco edificante: vengono specificati professionisti esterni in un misero 14% dei casi. Solo gli Urban dimostrano a pieno titolo di rispettare il principio di terzietà della valutazione, con un'indicazione nei due terzi dei casi.

Vale la pena di rilevare che la totalità dei rispondenti che hanno specificato i dati relativi ai consulenti nella fase di programmazione/progettazione hanno indicato che questi professionisti esterni hanno anche avuto il ruolo di mediatori di conflitto e facilitatori di comunicazione.

Per quanto concerne il confronto tra regioni, si rileva che la Lombardia si avvale più del Piemonte di consulenti esterni per la sola fase di avvio e diagnosi. La situazione è ribaltata nelle altre due fasi, in particolare quella di valutazione, dove il Piemonte supera di gran lunga la Lombardia. Dato, questo, che rende ragione almeno in parte dell'utilizzo più assiduo dei consulenti esterni da parte piemontese: il Piemonte ha a libro paga più consulenti esterni, ma mostra almeno di utilizzarli nella fase più appropriata.

#### 4.36.1 *Il profilo dei consulenti*

Nell'elenco dei consulenti redatto sulla base delle indicazioni ricevute, il 68% è costituito da organizzazioni, mentre i casi restanti da singoli individui.

Per questi ultimi è stata comunque rilevata o ricostruita, quando possibile, l'affiliazione organizzativa. Per quanto riguarda le organizzazioni, le realtà non strettamente *profit* costituiscono la porzione minoritaria. Nello specifico, si tratta di: 8 ONLUS, 5 Università, 3 associazioni culturali (tra cui la sezione lombarda di Legambiente), 2 agenzie di sviluppo (di cui una nascente), una fondazione per l'ambiente, la ConfCommercio del Piemonte, l'Agenzia Regionale per l'Ambiente piemontese.

Tra le altre organizzazioni, le forme societarie più diffuse sono le Società a Responsabilità Limitata e le Società Cooperative a Responsabilità Limitata (14 e 7 casi rispettivamente). Inoltre, si ritrovano 4 Società per Azioni, 2 Associazioni Temporanee di Impresa, 2 Studi Associati e una Società in Accomandita Semplice. Quest'ultima costituisce l'unico esempio di società di persone: tutte le altre sono società di capitali.

La tabella seguente presenta l'elenco dei consulenti censiti in *data base*, corredato da informazioni sulla sede (Lombardia, Piemonte, altre zone d'Italia), sulla 'vocazione', quando si rende necessario indicarla, e, quando ne esiste uno, sul sito web di riferimento.

**Tabella 56: organizzazioni di consulenza censite nel campione, sedi, vocazione e siti web**

<i>nome ente</i>	<i>sede</i>	<i>vocazione</i>	<i>sito web</i>
ABCittà	L	progettazione partecipata	www.abcitta.org
Ambiente Italia	L	sostenibilità ambientale	www.ambienteitalia.it
Area Studi Ambientali	L	studi ambientali	web.tiscali.it/areastudi
ARPA Piemonte	P	agenzia regionale per la protezione ambientale	www.arpa.piemonte.it
ASM Urbana	P	Ingegneria, assistenza tecnica e urbanistica a piani complessi	www.asm-urbana.it
Associazione Auser	I (Roma)	servizi alla persona	www.auser.it
Avanzi	L	sostenibilità ambientale	www.avanzi.org
Avventura Urbana	P	progettazione partecipata, comunicazione, facilitazione	www.avventuraurbana.it
Biloba	I	accompagnamento sociale e animazione di comunità	www.biloba.it
Centro Studi Prospettive	P	servizi alla persona e sviluppo di comunità	N/D
Cicsene	P	assemblee, ascolto, comunicazione	www.cicsene.it
CIE Piemonte (Centro di Iniziativa per l'Europa)	P		www.ciepiemonte.it
Cles/IRIS	P	valutazione intermedia di progetti comunitari	N/D
ConfCommercio Piemonte	P		www.confcommercio.it
Cooperativa Animazione Valdocco	P	servizi alla persona	www.lavaldocco.it
Cooperativa Esserci	P	servizi alla persona	www.esserci.net
Corintea	P	promozione territoriale e sviluppo locale	www.corintea.it
Creda	L	sostenibilità ambientale: formazione, facilitazione	www.creda.it
Demo Ambiente e Territorio	I (GE)	sostenibilità ambientale	www.demo-at.com
Ecopolis	L	sostenibilità ambientale	www.ecopolis.it
Ecosfera	I (Roma)	studi ambientali	www.ecosfera.it
Ecosistemi Roma	I (Roma)	sostenibilità ambientale	www.ecosistemi-srl.it
Ernst & Young Milano	Multinazionale (MI)	consulenza e servizi, dipartimento ambiente	www.ey.com
FederCasa Servizi	I (Roma)	assistenza tecnica per progetti complessi	www.feder Casaservizi.it
FLAnet (Fondazione Lombardia per l'Ambiente)	L	tutela ambientale	www.flanet.org
Gruppo Abele (Spazi di Intesa)	P	gestione e mediazione dei conflitti, servizi alla persona	www.gruppoabele.org
IRES "Lucia Morosini" CGIL	P	ricerca socioeconomica	www.irescglitorino.it
IRS Milano (Istituto per la Ricerca Sociale)	L	ricerca e valutazione	www.irs-online.it
Isoambiente	L	sostenibilità ambientale	www.isoambiente.it
La città possibile Torino	P	ecologia urbana, partecipazione e cittadinanza attiva	www.cittapossibiletorino.org
Laboratorio21	L	gestione agenda 21	www.a21estticino.org/sitoa21%20estt/LAB21.htm
LAnge MONferrato ROero - Agenzia di Sviluppo del Territorio	P	sviluppo territoriale	www.lamoro.it
Legambiente Lombardia	L		www.legambiente.org
Martini Associati	L	formazione e consulenza psicosociale e sviluppo di comunità	www.martiniassociati.it
Mentelocale	P	sostenibilità ambientale e accompagnamento sociale	www.mentelocale.org
Mesaverde (Partecipa)	L	sviluppo territoriale sostenibile	www.mesaverde.it
Metodi Asscom & Aleph	L	assemblee, ascolto, comunicazione	www.metodi2000.it
Politecnico di Milano	L		www.polimi.it
Politecnico di Torino	P		www.polito.it
Q&A (Qualità e Ambiente) Arcore	L	sostenibilità ambientale	www.qeasrl-online.it
S&T	P	promozione territoriale e sviluppo locale	www.setinweb.it
Servitec	L	consulenza tecnica ambientale	www.servitec.it
Sferalab	P	progettazione partecipata, sostenibilità locale	www.sferalab.it
Società Ricerca e Formazione	P	ricerca socioeconomica	www.srfpiemonte.it
Softech	P	energia, tecnologia, ambiente	www.softech-team.eu
Studio Barbieri	P	studio di architettura	N/D
Tecnologia e Territorio	L	consulenza tributaria e ambientale	www.tecter.it
Terraria	L	consulenza tecnica ambientale	www.terraria.com
Università Cattolica di Milano	L		www.unicatt.it

Università degli Studi di Brescia	L		www.unibs.it
Università degli Studi di Milano-Bicocca	L		www.unimib.it
Università degli Studi di Torino	P		www.unito.it

Un approfondimento è stato fatto sui nominativi dei consulenti accademici, e compare nella tabella B in appendice. I dati rilevati ci danno modo di riflettere sulla porzione dello spettro di consulenza che viene offerta da centri universitari o da singoli accademici. Ciò che emerge in prima istanza è che diversi docenti afferiscono a facoltà di Architettura, e che la quasi totalità di questi ha insegnamenti e competenze strettamente attinenti le politiche partecipative, intese come politiche di *governance* territoriale. Altresì significativa la presenza di personale non strutturato (esercitatori, docenti a contratto, dottori di ricerca), evidentemente interessato a mettere a frutto le proprie competenze al di fuori dell'università.

#### 4.36.2 Consulenti 'generalisti' e consulenti 'specializzati'

Tra i consulenti che sono stati coinvolti in più processi partecipativi è possibile operare una distinzione per versatilità, intesa come capacità di operare in progetti di natura anche molto diversa. I dati parziali a nostra disposizione hanno messo in luce come esistano delle organizzazioni per così dire 'generaliste', che sono in grado non solo, e non tanto, di operare su un numero elevato di processi, ma di rendere consulenze su politiche differenti tra loro, e addirittura riconducibili ad ambiti di *policy* diversi.

La tabella sottostante riporta i nomi delle organizzazioni di consulenza, ordinate in modo decrescente secondo tre criteri successivi: per numero di ambiti di *policy*, per numero di singole politiche e per numerosità dei casi nei quali hanno operato.

**Tabella 57: distinzione di consulenti tra generalisti e specializzati, per varietà di processi nei quali hanno operato**

Consulenti		tot. ambiti diversi	tot. politiche diverse	tot. casi	pol. ambientali	A21	pol. riqua. urbana	CdQ	PRU	Urban	programm./pianif.	PRUSST	PISL	piani strategici	politiche temporali	bilanci partecipativi	bilanci partecipativi
generalisti	Avventura Urbana	3	3	5	1	1	3	3			1				1		
	Università degli Studi di Torino	2	3	4			1			1	3			2	1		
	ASM Urbana	2	3	3			2	1		1	1	1					
	IRS Milano (Istituto per la Ricerca Sociale)	2	2	3			2	2			1			1			
	Politecnico di Torino	2	2	3			2			2	1	1					
	Università Cattolica di Milano	2	2	2	1	1	1	1									
specializzati	Ecopolis	1	1	3	3	3											
	FLAnet (Fondazione Lombardia per l'Ambiente)	1	1	3	3	3											
	Mesaverde (Partecipa)	1	1	3												3	3
	Sferalab	1	1	3	3	3											
	Softech	1	1	3			3	3									
	CIE Piemonte (Centro di Iniziativa per l'Europa)	1	1	2			2	2									
	Cooperativa Animazione Valdocco	1	1	2			2		2								
	Corintea	1	1	2	2	2											
	Metodi Asscom & Aleph	1	1	2			2	2									
Politecnico di Milano	1	1	2			2	2										

I dati mostrano che tra i ‘generalisti’, computati come organizzazioni in grado di offrire i loro servizi spaziando tra ambiti di *policy* differenti, compaiono, oltre alle Università, anche due società private (la torinese Avventura Urbana e la milanese ASM Urbana). Le altre organizzazioni appaiono invece ‘specializzate’, poiché si concentrano su singoli tipi di politiche.

### 4.36.3 La mobilità dell'expertise

Nel paragrafo riguardante l'expertise come meccanismo di contagio inter-settoriale avevamo messo in luce come un nucleo di competenza 'duro', in un dato contesto territoriale, dia luogo ad una proliferazione di differenti processi inclusivi, ossia di politiche partecipative diverse, aspetto questo che trova ulteriore supporto nei risultati presentati nel paragrafo precedente. Rimane però da affrontare un nodo cruciale per la diffusione delle politiche partecipative: la mobilità geografica dei consulenti.

La tabella che segue presenta un indicatore di mobilità costruito a partire dalle informazioni sulla collocazione geografica dei consulenti confrontata con la localizzazione dei casi. L'idea è piuttosto semplice: in ciascun caso, e per ciascuna fase, si è proceduto a verificare la corrispondenza di località (a livello regionale) tra consulenti e processi, il che ha permesso, rendendo le indicazioni sui consulenti univoche laddove fosse necessario, di calcolare per ciascuna politica la percentuale media di utilizzo di consulenti provenienti da un contesto regionale diverso.

**Tabella 58: percentuale del ricorso a consulenti provenienti da regioni diverse, per tipi di politiche**

<i>ambiti</i>	<i>tipi di politiche</i>	<i>num. Consulenti</i>	<i>% consulenti 'mobili'</i>
pol. ambientali	A21	36	11%
pol. riqual. urbana	CdQ	25	24%
	PRU	5	0%
	Urban	8	12%
PRUSST	PRUSST	2	0%
pol. programmaz./pianificaz.	PISL	1	0%
	PS	4	25%
	PT	4	0%
bilanci partecipativi	BP	3	0%
<b>TOT.</b>		<b>88</b>	<b>14%</b>

Le percentuali indicano una mobilità limitata, che complessivamente si ferma al 14%.

I dati analitici rivelano quella che sembra essere un'anomalia: la mobilità, ad eccezione di un centro di ricerca, di una società privata e di un'accademica del Politecnico di Milano, tutti lombardi che hanno operato in iniziative piemontesi<sup>93</sup>, è interamente riconducibile a

<sup>93</sup> Si tratta dell'Istituto per la Ricerca Sociale, all'interno del quale Bruno Dente (rif. tab. B in appendice) è direttore scientifico per l'area Analisi delle Politiche Pubbliche, di Metodi Asscom & Aleph, e di Marianella Sclavi, che ha tuttavia affiancato la società torinese Avventura Urbana.

organizzazioni di consulenza situate al di fuori di entrambe le regioni qui considerate, con sede in genere nella capitale<sup>94</sup>, e pertanto con una dimensione di mercato nazionale. Infine, desta meraviglia il fatto che una piccola provincia piemontese, per un'Agenda 21, abbia scelto di ricorrere ad una delle più conosciute multinazionali della consulenza, la Ernst&Young.

Il quadro generale, comunque, appare chiaro: i consulenti piemontesi non lavorano mai in Lombardia e quelli lombardi lavorano in Piemonte in pochissimi casi. Evidentemente, gli amministratori preferiscono quasi sempre consulenti locali, che conoscono meglio; mentre si rivolgono all'esterno della propria regione solo per progetti importanti, a supporto dei quali scelgono grandi organizzazioni che operano sull'intero mercato nazionale, e che con il loro curriculum forse sono in grado di dare maggior lustro all'intero progetto.

#### 4.36.4 *L'importanza dell'expertise nei bandi europei*

Quest'ultimo paragrafo si concentra proprio su quei grandi progetti di cui si è parlato sopra e, ancora una volta, è teso a mostrare l'importanza dell'*expertise*, seppure non esclusivamente esterna alle amministrazioni.

La tabella sottostante riassume le informazioni inerenti la distribuzione dei programmi urbani europei attivati sull'intero territorio nazionale. Restringendo il *focus* ai casi piemontesi e lombardi (righe in neretto) si nota come solo i due capoluoghi di regione siano stati in grado di accedere ai finanziamenti comunitari, in maniera peraltro perfettamente simmetrica: entrambe le città hanno vinto un PPU di fase 2 e un Urban II. Ciò significa che tali città hanno acquisito una specifica *expertise* nel partecipare a bandi UE (e vincerli) solo a partire dal 1994. Seppure entrambe le metropoli si collochino tra le posizioni alte nel *ranking* delle città che hanno usufruito di tali finanziamenti, Genova e Venezia sono state le più efficaci nel cogliere l'occasione dei finanziamenti europei fin dalla prima edizione (i PPU di fase 1 risalgono al 1989). Genova, in particolare, detiene il primato italiano per numero di interventi finanziati, con ben tre progetti: PPU fase 1, Urban I e Urban II<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Si tratta di: Associazione Auser, basata a Roma; Demo Ambiente e Territorio, genovese; Ecosfera, che ha sedi a Roma, Palermo e Potenza; Ecosistemi e Federcasa Servizi, entrambe ancora romane.

<sup>95</sup> Anche una città del sud, Napoli, vincendo due bandi, si trova nell'empireo della classifica; probabilmente, però, il fatto che gli Urban di prima edizione siano stati rivolti in via prioritaria a zone obiettivo 1 ha inciso sul risultato, consentendo alla città partenopea di trovarsi alla pari con città del nord quali Milano, Torino e Venezia.

**Tabella 59: Distribuzione dei programmi urbani europei attivati sul territorio nazionale**

	<i>PPU fase 1</i>	<i>PPU fase 2</i>	<i>Urban I</i>	<i>Urban II</i>	<b>num. progetti</b>
Bari			x		<b>1</b>
Brindisi		x			<b>1</b>
Cagliari			x		<b>1</b>
Carrara				x	<b>1</b>
Caserta				x	<b>1</b>
Catania			x		<b>1</b>
Catanzaro			x		<b>1</b>
Cosenza			x		<b>1</b>
Crotone				x	<b>1</b>
Foggia			x		<b>1</b>
Genova	x		x	x	<b>3</b>
Lecce			x		<b>1</b>
Milano		x		x	<b>2</b>
Misterbianco				x	<b>1</b>
Mola di Bari				x	<b>1</b>
Napoli		x	x		<b>2</b>
Palermo			x		<b>1</b>
Pescara				x	<b>1</b>
Reggio Cal.			x		<b>1</b>
Roma			x		<b>1</b>
Salerno			x		<b>1</b>
Siracusa			x		<b>1</b>
Taranto				x	<b>1</b>
Torino		x		x	<b>2</b>
Trieste			x		<b>1</b>
Venezia	x		x		<b>2</b>
<b>TOT.</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>32</b>



## Conclusioni

Queste riflessioni finali vogliono essere l'occasione per ripercorrere i principali risultati dell'indagine empirica e presentare alcuni nodi cruciali che sono emersi nella trattazione teorica sviluppata nella prima sezione della ricerca, nonché porre in evidenza i nessi tra l'una e l'altra parte.

Come premessa va ricordato che questa indagine ha un carattere esplorativo ed è fondata su un campionamento forzatamente non rigoroso, benché non presenti distorsioni sistematiche rispetto alle ipotesi di partenza. Le evidenze che ne risultano si devono interpretare, dunque, come elementi che rendono più robuste ipotesi di ricerca che potrebbero essere verificate in via definitiva solo avendo a disposizione dati censuari completi.

Le evidenze empiriche si strutturano essenzialmente in tre blocchi: nel primo, di taglio più descrittivo, si offre una panoramica sulle politiche partecipative incluse nel campione raccolto; nel secondo ci si sofferma sulla caratterizzazione dei processi e della partecipazione, così come si svolge all'interno dei percorsi di *policy* analizzati; nel terzo si affronta la questione relativa ai meccanismi che stanno alla base della diffusione interna delle politiche partecipative, ossia si presentano i fattori esplicativi del contagio *inter-* e *intra-*settoriale.

### *L'identikit delle politiche partecipative*

Partiamo intanto da un dato che potrebbe sembrare scontato, ma che non lo è: tutte le politiche partecipative qui rilevate sono politiche di *governance* territoriale. Questa indagine, infatti, ha messo in luce come non siano rintracciabili casi di politiche *formalizzate* che potremmo definire politiche 'valoriali'. Seppure gli ideali di democrazia partecipativa e deliberativa sembrano avere, quale naturale campo di applicazione, temi controversi relativi - come direbbe Touraine (1999) - alla 'convivenza', come la fecondazione assistita, l'eutanasia, gli OGM o l'inquinamento elettromagnetico, fino ad ora si è a conoscenza, in Italia ma anche nel resto del mondo, solo di sporadici esempi di processi concernenti simili questioni, che peraltro hanno avuto solo l'avallo parziale delle istituzioni.

La riflessione teorica sulla democrazia deliberativa fornisce elementi per spiegare questa assenza. In primo luogo, nelle questioni valoriali viene a mancare un elemento cruciale: la comunità naturale. Infatti, non solo esse mettono in gioco posizioni incommensurabili e un livello di incertezza scientifica elevatissimo, ma non rendono possibile una selezione adeguata

dei partecipanti, che sono potenzialmente universali. In questo senso, le uniche pratiche partecipative-deliberative esperibili richiederebbero tecniche molto complesse e costose, come quelle utilizzate da Fishkin e il suo gruppo, che comunque non hanno per obiettivo l'attuazione di politiche pubbliche, ma rappresentano semmai degli esperimenti tesi a dimostrare la capacità della democrazia deliberativa di creare cittadini migliori e più consapevoli, insistendo sul concetto di apprendimento. In secondo luogo, utilizzare metodi partecipativi in questi settori di *policy* significherebbe affrontare in modo istituzionale la questione del recepimento dei risultati della partecipazione-deliberazione nella produzione legislativa. Questo rimane un nodo drammaticamente irrisolto, tanto in Italia quanto nei paesi esteri che mostrano un utilizzo più frequente e maturo di pratiche partecipative e deliberative anche su questi temi, quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, ma anche l'Olanda, la Danimarca, la Germania, la Spagna, il Regno Unito e la Francia (Hedgecoe 1999). Una soluzione istituzionale si è prospettata solo rispetto alle problematiche ambientali e infrastrutturali: ne costituiscono un esempio le procedure di *audience publique* organizzate in Québec dal BAPE e il *débat public* francese, entrambe incentrate sulla valutazione di impatto delle 'grandi opere'.

Le politiche partecipative, oltre che strumenti di governo del territorio, sono in molti casi intrinsecamente intergovernative e *multi-level*: i livelli governativi coinvolti sono mediamente superiori ai due, e mostrano inoltre una notevole capacità di *bridging*, poiché dialogano e hanno rapporti con livelli gerarchicamente non contigui.

Al contempo, però, le politiche partecipative sono fortemente territorializzate, in quanto si contraddistinguono per il loro radicamento eminentemente locale, com'è dimostrato dal fatto che nell'80% dei casi (e oltre) sono gestite dal livello comunale. Il Comune, pertanto, costituisce l'ente di base delle politiche partecipative; inoltre si è riscontrato che queste iniziative tendono a concentrarsi nei comuni di dimensioni maggiori.

La ricerca ha dato modo di mettere alla prova una prima tipizzazione interpretativa delle politiche, quale il loro raggruppamento in ambiti di *policy*. Le analisi mostrano, infatti, un'elevata compattezza delle politiche di riqualificazione urbana *strictu sensu*: Urban, CdQ e PRU. Le politiche di quest'ambito, come emerge dai livelli di istituzionalizzazione appurati, costituiscono il 'modello per eccellenza' delle politiche partecipative. Nello specifico, il prototipo è costituito dagli Urban, come politiche europee, e dai CdQ, come politiche italiane. Pertanto, la riqualificazione e la rigenerazione urbana si confermano il *milieu* privilegiato per la sperimentazione e l'applicazione di modalità inclusive.

Dagli stessi dati emerge che le politiche meno strutturate, fra quelle più diffuse e di lungo corso, sono le politiche ambientali, rappresentate dalle sole Agende 21, che si configurano come politiche 'pigliatutto', sia per quanto riguarda l'elevatissima frammentazione delle fonti di finanziamento, che rende pressoché impossibile rintracciare uno *standard* nella struttura del finanziamento stesso, sia per quanto concerne il colore politico, poiché tra di esse si riscontra la più alta percentuale di amministrazioni di centro-destra.

I bilanci partecipativi, invece, costituiscono un ambito di *policy* culturalmente a sé stante, come si evince dalla sistematicità nel rispondere in modo difforme - rispetto alle altre iniziative - alla domanda sulle ragioni politiche che hanno indotto l'attivazione dell'intervento partecipativo, elemento da cui emerge con chiarezza che i bilanci partecipativi vogliono essere - e sono - uno strumento di avvicinamento delle istituzioni ai cittadini; ma anche dalla domanda sulla valutazione partecipata, in cui si contraddistinguono per il più corretto intendimento di quest'ultima.

Il fatto che i bilanci partecipativi non siano assimilabili, per cultura amministrativa, a nessuna delle altre politiche conferma le diverse origini partecipative di queste iniziative: le esperienze di bilancio partecipativo affondano le loro radici nella cosiddetta 'direttrice latino-americana' della partecipazione, mentre alla radice più squisitamente europea fanno riferimento tutte le altre *policies*.

I bilanci partecipativi sono incontrovertibilmente politiche 'di bandiera', poiché sono riconducibili, nella totalità dei casi, ad amministrazioni di centro-sinistra, che attivano *motu proprio* questi percorsi, facendo affidamento esclusivamente sulle loro risorse finanziarie. Tali elementi mettono in luce la centralità, in queste politiche, del meccanismo mimetico-normativo nel contagio territoriale e, al tempo stesso, evidenziano come l'attivazione di queste *policies* possa rappresentare per le amministrazioni un modo per promuovere la propria immagine o, più prosaicamente, per fare campagna elettorale a spese della collettività.

Un elemento che taglia trasversalmente gli ambiti di *policy* è costituito, invece, dalla connotazione del contesto di attivazione delle politiche. Mentre i bilanci partecipativi e le Agende 21 si inseriscono in contesti caratterizzati da una consistente dimensione organizzativa e da un contesto socioeconomico prospero, i PRU al contrario - in linea con la loro specificità normativa che li vuole operativi prevalentemente su nuclei di edilizia residenziale pubblica - si concentrano in contesti altamente problematici e degradati, sia sotto il profilo socioeconomico, sia per la pressoché totale assenza di una dimensione di rete. Urban, CdQ e due politiche afferenti all'ambito di programmazione e pianificazione, PISL e politiche temporali, si vengono a trovare, invece, in contesti più favorevoli, almeno per quanto

riguarda quest'ultima dimensione. Le politiche temporali, in particolare, si concentrano in contesti caratterizzati da una "presenza diffusa di realtà attive nel sociale, con capacità autonoma di azione e coordinamento".

### *Partecipazione e conflitto nei processi di policy inclusivi*

Nell'esplorare la dimensione della partecipazione lungo le fasi di *policy*, è emerso con chiarezza che la fase cruciale per un processo inclusivo è costituita dalla programmazione/progettazione partecipata. Se si usa un criterio rigoroso per definire una politica come partecipativa, si deve riscontrare che i PISL non soddisfano questo requisito minimo.

Questo dato relativo ai PISL trova conferma anche nell'elaborazione di quella che è stata chiamata l' 'inclinazione partecipativa' delle politiche: quanto alla composizione dell'arena - che può influire, ma non determina necessariamente la realizzazione di dinamiche più aderenti a un modello strategico-negoziale o partecipativo-deliberativo - il PISL sembra interamente riconducibile ad un idealtipo imperniato sulla rappresentanza di interessi specifici e particolari. La stessa tendenza si riscontra anche per le altre politiche di programmazione/pianificazione, inclusi i PRUSST, che dimostrano ulteriormente di ricadere solo per definizione normativa sotto l'etichetta di "politiche di riqualificazione urbana".

Anche le politiche ambientali e, sorprendentemente, le politiche di riqualificazione urbana in senso stretto, appaiono essenzialmente 'miste', ossia caratterizzate da arene composte da attori che rappresentano interessi generali, ma anche da grandi *stakeholders* e soggetti che rappresentano interessi particolari. Solo i CdQ e le Agende 21 appaiono, ma in misura davvero marginale, più spostate verso un assetto partecipativo-deliberativo. Urban e PRU, invece, si situano al limite di un assetto negoziale.

In conclusione, il quadro è chiaro: quanto a composizione dell'arena, queste politiche appaiono nella maggioranza dei casi 'miste' o spostate verso un polo di rappresentanza di interessi specifici o particolari e, in tal senso, sembrano tendenzialmente più prossime a una configurazione negoziale, piuttosto che a un assetto deliberativo.

Come abbiamo visto nella prima parte della ricerca, una delle scommesse della partecipazione e della deliberazione consiste nel proporsi come chiave risolutiva di conflitti, spesso altamente distruttivi, che costituiscono un elemento ineliminabile nella gestione di problemi cosiddetti 'intrattabili'. Sulla base dell'analisi condotta è emerso che le politiche partecipative sono certo teatro di conflitto, ma non si possono definire 'altamente conflittuali', in quanto non è stata segnalata alcuna notizia di conflitto in più della metà dei casi.

Il basso tasso di conflitti rilevati tra le politiche di riqualificazione urbana e, in particolare, l'assenza totale di conflitto all'interno dei progetti Urban suggeriscono che la tecnica utilizzata nella gestione del conflitto consista non tanto nella neutralizzazione del conflitto di per sé, quanto nel suo contenimento, che risulta essenziale per non mettere a repentaglio i progetti stessi. Questo aspetto conferma, almeno parzialmente, l'idea che il conflitto, nella concezione partecipativa-deliberativa, possa essere interpretato in chiave patologica e disfunzionale, come nella tradizione organicistica e in quella del funzionalismo acritico, ossia che esso non costituisca tanto un elemento che favorisce il mutamento e l'innovazione, quanto un fattore che inibisce l'integrazione e l'auspicata convergenza su una soluzione condivisa.

La fase del processo che è risultata più conflittuale, sia in termini di intensità che di incidenza numerica, è quella della progettazione/pianificazione. Questo dato appare perfettamente in linea con la lettura di questa fase come momento centrale dei processi inclusivi, nel quale ha luogo il vero e proprio dibattito decisionale.

Nel corso dell'analisi è emerso un dato interessante: le politiche partecipative non solo gestiscono conflitti, ma sono in grado anche di crearne di nuovi e di acuire quelli preesistenti, come risulta avvenire nei tre quarti dei casi. Relativamente a questo aspetto, la differenza tra CdQ e PRU ha messo in luce come un fattore discriminante sia la consistenza di quella parte di capitale sociale preesistente costituita dalla 'componente di rete': in contesti caratterizzati da una presenza diffusa di gruppi e associazioni con capacità autonoma di coordinamento è molto probabile che si inneschino conflitti in reazione all'attivazione dell'intervento, mentre questo non avviene in contesti socialmente degradati ove i soggetti sociali sono, quanto meno inizialmente, incapaci di organizzare un'opposizione.

L'analisi degli 'argomenti di conflitto', effettuata attraverso l'utilizzo euristico della matrice thompsoniana, suggerisce come la maggioranza delle politiche rilevate si inserisca in *frame* di sperimentazione, poiché il conflitto ruota intorno ai mezzi da utilizzare per realizzare la politica; una buona quota in quello di negoziazione, in quanto vede il fulcro del dissenso negli obiettivi da perseguire; mentre una quota minore, ma comunque significativa, si viene a trovare in una situazione di sostanziale stallo decisionale, poiché non c'è condivisione né sui mezzi né sui fini. I dati mostrano altresì che nella metà dei casi sussiste un vero e proprio problema di legittimazione a monte delle *policies* stesse: c'è conflitto sulla definizione del problema di partenza e quindi sulla definizione stessa della politica.

Significativo è il fatto che gli interventi che si trovano bloccati in una situazione di stallo siano quelli che tendono più decisamente verso l'idealtipo degli interessi generali, ossia verso un assetto deliberativo-partecipativo.

Per quanto concerne la capacità di *conflict resolution*, che - come detto sopra - rappresenta la vera sfida cui si trovano di fronte le politiche partecipative, le politiche di riqualificazione urbana e i bilanci partecipativi si rivelano di gran lunga gli ambiti di *policy* più capaci. Le politiche ambientali si trovano invece nella situazione opposta, ossia presentano la minore capacità di risolvere i conflitti. Questi due casi estremi rendono perfettamente comprensibile il senso della correlazione statisticamente significativa che si è rilevata tra il grado di istituzionalizzazione *relativa* delle politiche e la loro capacità di risoluzione del conflitto: quanto più una politica presenta un grado elevato di istituzionalizzazione *indipendente* dall'anzianità - caso esemplificato perfettamente dai bilanci partecipativi - tanto più la capacità di *conflict resolution* di quella politica sarà alta. Essa, infatti, cresce in funzione dell'acquisita capacità nella gestione del processo, che la sola anzianità di una politica non è in grado di assicurare e che discende piuttosto dalla capacità riflessiva dei *policy maker* di trasformare, attraverso un processo di apprendimento, le esperienze di fallimento e di successo proprie e altrui in *pattern* organizzativi che finiscono spesso per cristallizzarsi in forme codificate e omogenee, come è appunto il caso delle strutture di finanziamento.

I conflitti, inoltre, sono stati esplorati attraverso uno studio delle dinamiche coalizionali, che ha evidenziato come, all'interno dei processi, si vengano a formare alleanze 'a geometria variabile', nelle quali intervengono le stesse istituzioni: tali coalizioni si strutturano e si ristrutturano in funzione dei problemi sul tappeto. La qual cosa suggerisce che le pratiche oggetto di indagine siano caratterizzate da interazioni tipiche delle politiche distributive, in cui prevalgono le logiche dello scambio e del *log rolling*, e non logiche più tipicamente redistributive che presuppongono la contrapposizione di due blocchi stabili e ben identificabili.

Ritornando all'importantissima questione del ruolo delle istituzioni, si deve rilevare che queste, seppure non più ispirate a ideali di imparzialità weberiana, poiché riconoscono di essere parte in gioco nei conflitti, non rinunciano affatto ad avocare a sé, non solo la funzione di regia (nell'80% dei casi), ma anche quella di mediazione (in quasi il 30% dei casi), trovandosi così in una precaria situazione di equilibrio, a ridosso di un drammatico conflitto di interessi.

Per quanto riguarda, invece, la partecipazione nelle diverse fasi di *policy*, vale la pena rimarcare che - come è emerso nella trattazione dei conflitti - la divisione in *fasi* dei processi non è solo un costrutto analitico, ma rappresenta - anche agli occhi degli stessi funzionari amministrativi - una reale linea di evoluzione lungo la quale si possono osservare momenti ben distinti: la natura dei problemi muta di fase in fase.

Un elemento che accomuna l'implementazione partecipata e la valutazione partecipata è costituito dall'importanza che la comunicazione riveste per i funzionari amministrativi. Infatti, il significato attribuito con maggiore frequenza all'attuazione partecipata riguarda "la comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini", mentre l'affermazione relativa alla valutazione partecipata che ha riscontrato il più alto livello di *agreement* è stata quella concernente "un rapporto di valutazione che deve essere presentato e discusso pubblicamente". La credenza diffusa secondo la quale l'implementazione e la valutazione partecipate si esauriscono in atti comunicativi di *accountability* evidenzia una scarsa consapevolezza del significato reale della funzione della partecipazione in queste due fasi. Anzi, per le politiche inclusive, sembra addirittura prematuro parlare di valutazione partecipata, poiché il suo significato non è sufficientemente socializzato e condiviso.

Il fatto che in più del 90% dei casi rilevati venga dichiarato che è stata prevista una specifica campagna di informazione e comunicazione, da un lato conferma la forte valenza comunicativa e simbolica delle iniziative partecipate, dall'altro sembrerebbe suggerire che i *policy makers* sono consapevoli della centralità della comunicazione in queste politiche: come abbiamo visto, un'adeguata campagna di comunicazione può non solo socializzare l'esperienza del processo, almeno in parte, anche ai soggetti che non hanno potuto/non hanno voluto partecipare in prima persona, ma può anche costituire una sorta di cassa di risonanza funzionale alla creazione del consenso. Ma a un'attenzione generica verso la comunicazione fa da contraltare una certa inadeguatezza dei *media* utilizzati: si continua a ricorrere a strumenti tradizionali come manifesti, locandine, lettere informative e *dépliant*, nonché ad assemblee cittadine, comunicati stampa e convegni, affiancando ad essi solo in un terzo dei casi un sito *web*.

Per quanto poi concerne la valutazione delle *policies*, la cultura di questa pratica appare sì diffusa, ma non nei termini che ci saremmo aspettati, in considerazione della natura innovativa delle politiche oggetto di indagine: il tasso di quanti hanno effettuato, o hanno dimostrato la volontà di effettuare, una valutazione supera di poco il 58%; quanto al 37% di rispondenti che indicano, senza alcuna reticenza, di non avere alcuna intenzione di effettuare una valutazione, si tratta un dato che fa sorgere più di un dubbio circa l'effettiva robustezza di questa cultura. Dubbio che diventa più fondato quando si guardi alla terzietà della valutazione, che non sussiste in oltre la metà dei casi. Proprio quelle iniziative che più assiduamente praticano la valutazione, i bilanci partecipativi, si rivolgono a valutatori esterni in meno del 15% dei casi: elemento che evidenzia come spesso si preferisca ricorrere

all'autovalutazione, ossia ad una modalità di valutazione evidentemente più attenta al merito politico, piuttosto che a quello tecnico.

I dati a nostra disposizione hanno anche consentito di verificare l'effettiva consistenza della dimensione partenariale delle politiche partecipative: di partenariato in senso proprio si può parlare solo per quelle politiche i cui bandi prevedono espressamente una quota di co-finanziamento privato obbligatorio o lo indicano comunque come titolo preferenziale.

### *La diffusione delle politiche partecipative*

Per quanto attiene la questione dei meccanismi di diffusione dei processi inclusivi, che rappresenta il cuore della ricerca, l'indagine questionaria ha fornito chiare indicazioni circa il fatto che i finanziamenti - o, meglio ancora, anche solo la disponibilità di finanziamenti - espressamente riservati a politiche partecipative da parte di enti governativi sovraordinati al livello base, rappresentano il motore primo che spiega la proliferazione di queste politiche, fatta eccezione per quelle che gravano interamente sul bilancio delle amministrazioni che le promuovono.

Infatti, per capire come funziona la diffusione delle politiche partecipative occorre innanzitutto distinguere tra politiche veicolate dall'alto, ossia processi attivati da amministrazioni che ricevono finanziamenti 'esterni', generalmente erogati da enti gerarchicamente superiori (ma è possibile ipotizzare finanziamenti anche da parte del settore privato, ad esempio le fondazioni), e politiche attivate da amministrazioni che fanno affidamento pressoché esclusivamente su fondi di *budget* propri. Un esempio del primo tipo è costituito non solo dalle Agende 21, ma anche dalle politiche di riqualificazione urbana, in quanto i bandi - siano essi ministeriali, regionali o provinciali - rappresentano per gli amministratori un'occasione di finanziamento da non perdere. La seconda dinamica è invece esemplificata perfettamente dai bilanci partecipativi, ma anche dalle politiche temporali e dai piani strategici. Nella diffusione di queste politiche è evidente che, mancando un incentivo economico, i meccanismi in gioco sono necessariamente riconducibili a spinte isomorfiche di tipo mimetico o normativo. Spinte di questo genere hanno comunque un'importante funzione esplicativa anche nelle politiche finanziate dall'esterno, seppure rappresentano condizioni complementari e - in certo modo - di secondo ordine.

In effetti la presenza di un'*expertise* - perlopiù mista, ossia composta da funzionari amministrativi e professionisti esterni alla pubblica amministrazione, ma anche totalmente esterna ad essa - ricopre un ruolo rilevante nella diffusione di politiche partecipative e, in particolare, nel contagio intersettoriale tra politiche di tipo differente.

I dati infatti mostrano l'esistenza di un fiorente mercato di consulenti e di esperti di partecipazione: circa l'80% delle politiche rilevate fa ricorso a professionisti esterni. Tale mercato si contraddistingue per una dimensione preminentemente locale, come evidenziano i risultati relativi alla mobilità dei consulenti; ma non mancano evidenze circa il fatto che, soprattutto per grandi progetti, le amministrazioni preferiscono rivolgersi a Università e soprattutto a società private di consulenza in grado di operare sull'intero territorio nazionale e di dar maggior lustro alle politiche.

Dunque, in molti casi l'attivazione delle politiche è veicolata proprio dalla disponibilità di esperti e professionisti della partecipazione. In questo senso, il mercato della consulenza può essere interpretato come un'offerta che, keynesianamente, induce la domanda di politiche partecipative.

Il meccanismo isomorfo di diffusione di tipo mimetico-normativo, se nella sua componente più normativa è collegato, come nella lezione di Powell e Di Maggio (1983), all'*expertise*, in senso più generale si rifà alla conoscenza di *best practices*. La pratica del *benchmarking*, però, è strettamente settoriale e limitata a poche esperienze di fama nazionale o internazionale. Essa, poi, sembra più assidua solo per alcuni tipi di politiche: *in primis* i bilanci partecipativi e i piani strategici - questi ultimi gli unici a presentare una dimensione internazionale -, ma anche i contratti di quartiere e le Agende 21.

Per quanto riguarda l'ultima ipotesi sull'isomorfismo - dopo l'*expertise* e le *best practices* -, l'indagine ha evidenziato una relazione significativa tra il 'colore politico' e i processi di *policy* inclusivi: a fronte di una sostanziale equidistribuzione tra centro-destra e centro-sinistra delle amministrazioni locali delle due regioni considerate, più del 77% delle politiche sono state attivate da amministrazioni di centro-sinistra, e oltre l'85% dei soggetti politici aventi un ruolo determinante nella promozione e nel coordinamento delle *policies* appartengono alla medesima area politica. I due partiti più presenti sembrano essere quello dei Democratici di Sinistra e Rifondazione Comunista.

Le chiavi esplicative della diffusione delle politiche partecipative si possono distinguere in due blocchi, che fanno riferimento a contrapposte scuole di pensiero nelle scienze sociali e nell'analisi delle politiche pubbliche: l'ipotesi che insiste sulla centralità dei finanziamenti si ispira alla *public choice*, e quelle che si rifanno ai meccanismi isomorfi - colore politico, *expertise*, *best practices* - al neoistituzionalismo e alla scuola ecologica.

Ora, se in questo lavoro si è mostrato in quali contesti ciascuna delle suddette ipotesi prevale, risulta però necessario chiarire che queste ipotesi, pur traendo origine da scuole di pensiero che la tradizione vuole confliggenti, sono perfettamente compatibili, dato che l'ipotesi sui

finanziamenti può essere interpretata come la componente mancante dell'isomorfismo: quella coercitiva, intesa come dipendenza dalle risorse. Non c'è dubbio, infatti, che i bandi di finanziamento costituiscono una spinta rilevante, in quanto non solo inducono dall'alto l'attivazione delle politiche, ma ne impongono la forma<sup>96</sup>.

Il ricorso al concetto di isomorfismo impone di considerare centrali le percezioni e le *credenze* degli amministratori, poiché solo la loro esplorazione consente di distinguere, caso per caso, quale sia il principale elemento isomorfico in gioco: ossia, se la politica sia stata attivata per ragioni prevalentemente coercitive e strumentali come l'accesso a finanziamenti, o per ragioni ideologiche e normative, o infine per pura mimesi.

Lo strumento 'questionario' è stato scelto proprio per rilevare tali percezioni e credenze. L'indagine ha messo in luce un elevato grado di aderenza degli amministratori rispetto alla teoria deliberativa-partecipativa, come mostrano le risposte sull'inclusione dei soggetti non istituzionali (nei processi vanno inclusi tutti gli *stakeholders* e non solo i cittadini che si sono dimostrati più attivi), quelle sulla variazione della propensione al dialogo delle coalizioni (che cresce lungo le fasi di *policy*) e quelle sull'esito dei conflitti (che non portano allo stallo o a un maggior decisionismo da parte delle istituzioni, ma aumentano la propensione all'accordo da parte dei diversi attori). Questo dato, al di là del fatto che possa essere un'espressione della *political correctness* degli amministratori, induce a ritenere che la componente normativa costituisca un elemento cardine delle politiche partecipative.

### *Un ritorno alla teoria*

La proliferazione delle politiche partecipative e la fiducia che gli amministratori ripongono nelle potenzialità degli strumenti partecipativi e deliberativi sono esattamente gli aspetti che ci riportano a quello che costituisce il filo rosso dell'intero lavoro di tesi: un sostanziale invito alla cautela.

---

<sup>96</sup> Come abbiamo visto nella nota 2 a pag. 100, nella definizione di Powell e DiMaggio (1983, pp. 150 *ss.*, trad. mia) l'isomorfismo è coercitivo quando l'organizzazione è sottoposta a pressioni esterne che la obbligano a conformarsi, ed è proprio questo il caso delle politiche veicolate dai bandi. Secondo gli autori, infatti, "in alcune circostanze, il cambiamento organizzativo è una risposta diretta a mandati governativi", poiché "la diretta imposizione di procedure operative standardizzate e di regole e strutture legittimate [da enti di governo] ha luogo anche all'esterno dell'arena governativa". Va specificato, ad ogni modo, che l'isomorfismo coercitivo, nelle parole degli autori stessi, non si concretizza esclusivamente in "un'imposizione diretta ed esplicita di modelli organizzativi ad organizzazioni dipendenti, ma può essere più sottile e meno esplicito", come mostra il citato lavoro di Milofsky (1981) sulle organizzazioni di quartiere (*neighborhood organizations*) in comunità urbane: molte di esse, "votate a ideali di democrazia partecipativa, sono portate a sviluppare modelli organizzativi gerarchici per ottenere supporto [finanziario] da parte di enti finanziatori" più solidi e meglio organizzati.

Innanzitutto, bisogna tenere presente che le politiche partecipative non sono assimilabili *tout court* ad arene deliberative. Infatti, le politiche partecipative *possono* essere luoghi privilegiati della deliberazione ma non lo sono necessariamente, poiché al loro interno si possono sviluppare dinamiche più tipicamente negoziali; eventualità, questa, che trova riscontro nello studio della composizione delle arene partecipative, che mostra come molte di queste politiche siano sbilanciate verso un assetto quasi neocorporativo. Dunque, indipendentemente dalla composizione delle arene, un giudizio sulle dinamiche che si realizzano al loro interno può essere formulato soltanto *ex post* e caso per caso. Il metodo deliberativo, infatti, è assai esigente: tra i suoi innumerevoli requisiti quello fondamentale è senz'altro costituito dal fatto che a una soluzione condivisa si debba pervenire esclusivamente attraverso un'argomentazione razionale intorno al bene comune, che è cosa assai diversa dalla negoziazione e ben più difficile a realizzarsi.

Nella prima parte di questo lavoro si è mostrato come la democrazia deliberativa nasca come risposta ai limiti e ai fallimenti della democrazia rappresentativa, riproponendosi di riempire di sostanza una democrazia che sembra ormai solo formale, ossia - in un motto - di "ripoliticizzare la politica".

Tuttavia, salutarla come l'avvento di una 'nuova' forma di democrazia costituirebbe un grave errore: infatti, la democrazia deliberativa in nessun caso è in grado di sostituirsi alla democrazia rappresentativa, che proceduralmente è democrazia elettorale, ma semmai potrebbe rappresentarne un complemento.

Non è pensabile, infatti, che la democrazia possa fare a meno di quel meccanismo fondamentale che la rende realmente 'responsabile' e che, assicurando che i governanti fattivamente rispondano ai governati, costituisce un cardine imprescindibile della legittimità democratica: le elezioni.

A questo punto, però, è necessario cercare di identificare qual è l'ambito precipuo di applicazione della democrazia deliberativa all'interno della democrazia rappresentativa, e per farlo occorre innanzitutto chiarire in che rapporto stanno i concetti, ma ancor più le procedure, di 'partecipazione', 'deliberazione' e 'negoziiazione'.

Partiamo da un dato di fatto: si negozia e si delibera in un contesto necessariamente *plurale*, o meglio, in termini meno retorici e più neutri, in un contesto multiattoriale che può essere interamente istituzionale (si pensi ad esempio al parlamento o ad un'amministrazione locale), non istituzionale (come un'associazione di volontariato o un consiglio di amministrazione aziendale) o misto.

La partecipazione di *policy* dà vita a un contesto misto: essa, infatti, al di là del suo significato psicologico - rappresentato dal prendere attivamente parte in prima persona ad un processo, in quanto si è parte, o ci si sente parte, di un gruppo o di una comunità (Pellizzoni 2005b) -, oggettivamente si concretizza nell'apertura di processi decisionali istituzionali anche a soggetti extra-istituzionali. In questo senso, la partecipazione rappresenta sia la risposta ad una crescente domanda di inclusione da parte della società civile, sia il riconoscimento - da parte degli stessi protagonisti della democrazia rappresentativa schumpeteriana, gli eletti e la pubblica amministrazione - dell'inadeguatezza e dei limiti del solo paradigma elettorale.

Per i *policy maker* optare per un contesto di *policy* partecipato significa, innanzitutto, internalizzare - almeno in parte - i costi esterni delle decisioni politiche, condividendone la responsabilità con gli stessi destinatari; in altre parole, significa ristrutturare il rapporto principale-agente. L'elemento cardine che guida questa scelta è rappresentato dal calcolo del consenso e della legittimità: la partecipazione dovrebbe assicurare un *surplus* di entrambi e allontanare lo spettro di una *débaclé* elettorale.

Proprio questo elemento di convenienza dei *policy maker* costituirà il principale criterio per individuare gli ambiti di applicabilità della deliberazione.

Come già detto, in un contesto partecipato si possono sviluppare dinamiche sia deliberative che negoziali. Sotto questo profilo, la partecipazione rappresenta una sorta di contenitore, all'interno del quale ritroviamo processi negoziali e processi deliberativi.

Nei processi reali la negoziazione assume diverse forme, e può essere più o meno strutturata e più o meno di vertice: si va dal neocorporativismo nella sua forma più classica, alla concertazione, fino al *partisan mutual adjustment* à la Lindblom (1965).

La definizione di partecipazione come inclusione di soggetti extra-istituzionali mette in luce un elemento analitico importante: seppure partecipazione e neocorporativismo siano usualmente considerati modelli reciprocamente estranei, in quanto afferenti a due diversi paradigmi democratici, non vi è dubbio alcuno che il neocorporativismo rappresenti la prima strategia partecipativa in senso proprio, poiché nel processo decisionale sono inclusi attori non strettamente istituzionali, quali i sindacati e la confindustria, intesi come grandi *stakeholders*. In questo senso il neocorporativismo rappresenta, anche in una prospettiva storica delle relazioni industriali, il punto di partenza dal quale ha preso le mosse, differenziandosene nettamente, quella che attualmente viene chiamata *stakeholder democracy* (Freeman 1984, Turnbull 1994, Matten e Crane 2005) che tanta parte ha nella retorica partecipativa-deliberativa.

L'aspetto che in ogni caso è fondamentale sottolineare è che, dopo il 'mercato del voto', la negoziazione rappresenta la principale modalità di autoregolazione della politica, soprattutto qualora la si intenda come incrementalismo sconnesso, che - non a caso - rappresenta, per Lindblom (1965), l'"intelligenza della democrazia".

Come ci insegna la teoria economica, però, i meccanismi di scambio e di autoregolazione, ossia di mercato, sono soggetti a fallimenti. Così come la partecipazione rappresenta la risposta ai fallimenti della democrazia elettorale e del suo 'mercato', così la deliberazione rappresenta una possibile risposta ai fallimenti della negoziazione quale meccanismo di autoregolazione della politica.

Guardando al calcolo del consenso e della legittimità, ai *policy maker* conviene ricorrere alla deliberazione quando si trovano di fronte ad un fallimento accertato ed evidente della negoziazione, ossia quando questa modalità non ha prodotto un compromesso sostenibile a livello di consenso. Infatti, usare la deliberazione come *extrema ratio* mette i *policy maker*, in caso di fallimento del processo, al riparo da un crollo di legittimità potenzialmente disastroso, quale certamente sarebbe quello cui andrebbero incontro se ricorressero alla deliberazione in prima battuta, senza esperire preventivamente una risoluzione negoziale<sup>97</sup>. La deliberazione, con le sue promesse di maggiore efficacia, trasparenza ed equità, crea delle aspettative molto elevate nei cittadini che, se deluse, rappresentano una voce di bilancio negativa difficilmente recuperabile nella contabilità del consenso.

Inoltre, la costituzione di un assetto deliberativo comporta uno sforzo particolarmente oneroso in termini di tempi, di risorse impegnate e di competenze che, in quanto tale, appare giustificabile solo di fronte all'esaurimento di tutte le opzioni alternative.

In particolare, il passaggio da un assetto negoziale ad un assetto deliberativo impone di effettuare una serie di complesse operazioni volte a realizzare tutte le condizioni richieste dal modello deliberativo, che - come abbiamo visto - è altamente esigente.

Per 'allargare la posta in gioco', innanzitutto bisogna operare sulla definizione del problema di partenza, evidenziandone e accentuandone la dimensione poliedrica, ossia la numerosità e l'interdipendenza di tutte le componenti. È necessario, inoltre, mettere il problema in relazione con altri problemi, eventualmente trattati su altri tavoli decisionali, e non considerati fino a quel momento da parte dell'arena. Tutti questi accorgimenti relativi alla definizione

---

<sup>97</sup> Sotto questo aspetto, ben diverso è il caso di fallimento di un processo deliberativo quando alla deliberazione effettivamente si perviene a seguito di uno stallo decisionale ascrivibile alla negoziazione: in questo caso, infatti, con ogni probabilità il fallimento verrà imputato non al metodo - che peraltro godrà per definizione dello *status* di ultimo tentativo sperimentale -, ma alla natura stessa del problema, che sarà definitivamente etichettato come 'intrattabile'.

dell'*issue* e, successivamente, al suo trattamento servono a rendere più difficile una presa di posizione netta, pro o contro, da parte dei partecipanti che inibirebbe di fatto la convergenza su una soluzione condivisa.

In secondo luogo, bisognerebbe agire sui partecipanti stessi: un'arena deliberativa è tale solo se è policentrica, e dunque se si osserva una sufficiente dispersione di interessi e poteri. In considerazione di ciò, è assolutamente deleterio che i partecipanti siano altamente ideologizzati e connotati da forti appartenenze identitarie contrapposte: essi devono, piuttosto, essere simili ad *opiners*, ossia a semplici detentori di opinioni, come quegli *issue voters* che parte della letteratura *rational* ritiene elettori più razionali rispetto agli elettori 'identificati' e di 'appartenenza' (Downs 1957, Davis *et al.* 1970).

Lo 'spacchettamento' e la ricomposizione 'contestuale' dell'*issue* e la presenza di partecipanti non fortemente ideologizzati costituiscono fattori imprescindibili per la realizzazione di un contesto consono alla deliberazione: un contesto caratterizzato da 'sospensione del giudizio', che, nelle parole di Bobbio (2006), prevede attori con preferenze "consapevoli", ma "deboli" e che è in grado di produrre una larga convergenza su una soluzione condivisa.

Un elemento che vale la pena rimarcare è costituito dal fatto che un contesto di questo genere è incompatibile con questioni percepite come redistributive e che spaccano la compagine dei partecipanti in blocchi coalizionali antagonisti stabili. Infatti, la scommessa della democrazia deliberativa, ma anche il suo requisito di applicazione, come abbiamo detto più volte, è trasformare non solo le politiche, ma la Politica, in un gioco a somma positiva, ossia in giochi essenzialmente distributivi, la cui soluzione prefigura un 'guadagno' per tutti. Proprio rispetto a questo elemento è possibile affermare che le attuali politiche partecipative, che - come si è mostrato - sono tutte territoriali e non valoriali, ma, soprattutto, sono caratterizzate da dinamiche distributive, rappresentano per la democrazia deliberativa un ambito fertile di applicazione. Le dinamiche distributive, però, possono dare vita a meccanismi di scambio sostanzialmente diversi e opposti: una possibilità è certo rappresentata dal modello di 'scambio di ragioni' (deliberazione), ma l'altra, ben più frequente, è senz'altro costituita dal modello più classico di 'scambio di risorse', la negoziazione, intesa talvolta come vero e proprio *log rolling*.

Si è detto che la deliberazione per i *policy maker* può rappresentare un'opzione valida a fronte del fallimento dichiarato della negoziazione, è bene considerare, però, che la partecipazione di per sé (non necessariamente orientata alla deliberazione), costituisce un potente strumento per ristrutturare i rapporti di minoranza e maggioranza tra i decisori, ossia per riaprire i giochi negoziali, dando vita ad una rinnovata capacità risolutiva della negoziazione stessa.

In considerazione di quanto messo in luce finora, dovrebbero risultare chiari i motivi per i quali la deliberazione costituisce una opzione al contempo rischiosa e onerosa per i *policy maker* e, in definitiva, conveniente solo quando sono risultati fallimentari tutti i tentativi negoziali: rischiosa, perché la deliberazione, se fallisce, anziché portare un *surplus* di legittimità, può accrescere il *gap* tra governanti e governati e trasformarsi in un capitale di delegittimazione e di diffidenza, quantomeno rispetto alla tecnica deliberativa stessa; onerosa perché la costituzione di un *deliberative setting* adeguato è estremamente complessa e costosa in termini di risorse e competenze.

Rispetto a questo ultimo punto è essenziale tenere nel debito conto che non tutto il *setting* deliberativo è endogeno e dunque modificabile: una cosa, per quanto difficile, è agire sulla definizione del problema di partenza cercando di ‘allargare la posta in gioco’, tutt’altra cosa è incidere sulle identità e sulle appartenenze di coloro che siedono nell’arena.

Anche lasciando da parte la questione della ‘scarnificazione dei deliberanti’, che rappresenta un gravissimo paradosso, prima di tutto etico, della democrazia deliberativa, il punto è che una politica pubblica non si svolge nel vuoto e che gli attori rilevanti da includere sono sicuramente, almeno in parte, già dati *a priori*.

Un altro aspetto che senz’altro vale la pena considerare è che la democrazia deliberativa, in virtù della sua supposta superiorità cognitiva, viene spesso indicata come metodo elettivo per affrontare questioni estremamente controverse e connotate da un elevatissimo livello di incertezza anche tecnica e scientifica. Qui è essenziale mettere in luce come tale ‘superiorità cognitiva’ sia ascrivibile non solo, e non tanto, al metodo della deliberazione di per sé (ossia all’argomentare intorno al bene comune), ma al contesto multiattoriale e *face to face* che consente l’emersione di nuovi punti di vista, competenze e *know how*, essenziali per pervenire a soluzioni più innovative, efficaci ed efficienti. La realizzazione di un contesto multiattoriale (cui peraltro si può pervenire non solo attraverso la partecipazione, ossia l’inclusione di soggetti extra-istituzionali, ma anche - ad esempio - attraverso l’istituzione di conferenze di servizio o tavoli istituzionali di confronto) e l’immissione di informazione qualificata dall’esterno, invero, non costituiscono una prerogativa esclusiva della democrazia deliberativa, seppure ne rappresentano due aspetti fondanti. In particolare, è fuorviante ritenere che quella che potremmo definire ‘democrazia informativa’, o - meglio ancora - ‘democrazia informante’, perché è in grado di dare forma e consistenza alle opinioni e alle preferenze, rendendole consapevoli, si esaurisca nella sola democrazia deliberativa. Infatti, non vi è dubbio alcuno che un’‘iniezione’ di informazione *corretta* (ed è proprio questa la sfida della democrazia informante) migliora la *performance* - e talvolta risulta essenziale -

anche nel mercato della politica rappresentativa, inteso tanto come mercato elettorale, quanto come meccanismo di autoregolazione negoziale.

Concludendo la riflessione sull'ambito di applicazione della democrazia deliberativa, si è cercato di mettere in evidenza come la sua supposta capacità risolutiva sia in realtà largamente ascrivibile non tanto alla deliberazione quanto alla partecipazione *per se*, intesa come apertura dei processi decisionali in grado di dare vita ad un rinnovato contesto decisionale, e come in effetti la deliberazione rappresenti un metodo risolutivo che opera al margine della negoziazione, e - più precisamente - dei suoi fallimenti.

L'inclusione e la partecipazione possono sì rappresentare un meccanismo in grado di aumentare la capacità ricettiva degli amministratori, ma non è realistico né produttivo considerarli tutt'uno con la democrazia deliberativa e guardare a quest'ultima come ad una sorta di panacea in grado di porre rimedio a tutti i *deficit* della democrazia rappresentativa.

È molto più proficuo riservare alla democrazia deliberativa lo stesso trattamento che è stato riservato - e viene riservato tuttora - alla democrazia rappresentativa, ossia evidenziarne i rischi, i paradossi e le criticità: in sintesi, metterla alla *prova* per capire se funziona, come funziona e - semmai - come migliorarla.

Va riconosciuto che la democrazia deliberativa rappresenta una sfida aperta: infatti, al di là delle aporie e dei paradossi, essa è ancora in corso di invenzione e di sperimentazione. Quanto ai politici, non possono sottrarsi al confronto, poiché è il loro stesso ruolo ad essere messo in discussione. In un contesto di *policy* 'plurale', la loro possibilità di continuare ad essere *leader* e *registi* passa attraverso un profondo ripensamento della politica, che non può prescindere dalla prassi, e che deve trasformarsi - in senso proprio - in un *politeuein* (Tucidide, *Epitaffio*, II, 46, 1; Platone, *Leggi*, X, 889 e *ss.*): essi infatti non solo devono, a tutti gli effetti, divenire *reflexive practitioners* (Schön 1983), ma debbono governare essendo 'cittadini con gli altri'.

La sfida della democrazia deliberativa risulterà così tanto più feconda quanto più la democrazia rappresentativa saprà raccoglierla, facendone occasione e stimolo per rafforzarsi e reinventarsi.





## Appendice

**Tabella A: distribuzione di rispondenti e non rispondenti (tasso di risposta) per tipo di politica - livello regionale disaggregato**

<i>regione</i>	<i>politica</i>	<i>rispondenti</i>	<i>non rispondenti</i>	<b>TOT.</b>	<b>tasso di risposta</b>
Lombardia	A21	23	9	<b>32</b>	<b>72%</b>
	CdQ	5	1	<b>6</b>	<b>83%</b>
	PRU	0	1	<b>1</b>	<b>0%</b>
	PRp	0	1	<b>1</b>	<b>0%</b>
	PdZ	0	1	<b>1</b>	<b>0%</b>
	Urban	0	1	<b>1</b>	<b>0%</b>
	Bil. partecipativo	6	2	<b>8</b>	<b>75%</b>
	politica temporale	1	1	<b>2</b>	<b>50%</b>
Piemonte	A21	10	1	<b>11</b>	<b>91%</b>
	CdQ	9	5	<b>14</b>	<b>64%</b>
	PISL	1	0	<b>1</b>	<b>100%</b>
	PP	0	2	<b>2</b>	<b>0%</b>
	PRU	6	6	<b>12</b>	<b>50%</b>
	PRUSST	2	0	<b>2</b>	<b>100%</b>
	Urban	3	0	<b>3</b>	<b>100%</b>
	Bil. partecipativo	1	1	<b>2</b>	<b>50%</b>
	piano strategico	4	0	<b>4</b>	<b>100%</b>
	politica temporale	1	0	<b>1</b>	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>		<b>72</b>	<b>32</b>	<b>104</b>	<b>69%</b>

**Tabella B: Agende 21 attivate in Regione Piemonte – dati censuari**

<i>Ente</i>	<i>Provincia</i>
Prov. di Biella	Biella
Prov. di Cuneo	Cuneo
Prov. di Novara	Novara
Prov. di Torino	Torino
Prov. di VCO	VCO
Prov. di Vercelli	Vercelli
C.M. Valsesia	Vercelli
C.M. Pinerolese e Pedemontano	Torino
C.M. Bassa val di Susa e Val Cenischia	Torino
C.M. Val Chisone	Torino
C.M. Val Pellice	Torino
C.M. Val Sangone	Torino
C.M. Valli Mongia, Cevetta, Langa Cebana	Cuneo
Comune di Asti	Asti
Comune di Biella	Biella
Comune di Casale Monferrato	Alessandria
Comune di Chieri	Torino
Comune di Collegno	Torino
Comune di Grugliasco	Torino
Comune di Moncalieri	Torino
Comune di Novara	Novara
Comune di Quincinetto	Torino
Comune di Torino	Torino
Comune di Venaria	Torino
Comune di Verbania	VCO
Comune di Vercelli	Vercelli
Comune di Villastellone	Torino
Ente Parco Canavese	Torino
Ente Parco Po-Torinese	Torino

[Fonte: sito internet della Regione Piemonte, bollettino regionale Rete Ambiente, n. 34, novembre:  
[www.regione.piemonte.it/ambiente/tutela\\_amb/dwd/news34.pdf](http://www.regione.piemonte.it/ambiente/tutela_amb/dwd/news34.pdf) ]

**Tabella C: Contratti di Quartiere I attivati in Regione Lombardia – fonte: sito internet della Regione Lombardia**

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Denominazione / motto</i>
Cinisello Balsamo	Milano	Quartiere Sant'Eusebio e Progetto di riqualificazione Edilizia
Samarate	Varese	Riqualificazione di San Macario e Cascina Sopra
Vigevano	Pavia	Quartiere Pietrasana - Qui si sana

[per le schede dei progetti: [www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/cdq.htm](http://www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/cdq.htm)]

**Tabella D: Contratti di Quartiere II attivati in Regione Lombardia – fonte: sito internet della Regione Lombardia**

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Denominazione / motto</i>
Bollate	Milano	Cascina del Sole
Busto Arsizio	Varese	via Tito Speri
Cernusco sul Naviglio*	Milano	Quartiere Aler via don Sturzo, completamento villaggio Arcobaleno
Cinisello Balsamo	Milano	Oltre S. Eusebio
Cremona*	Cremona	Vivere a borgo Loreto
Limbiate*	Milano	Quartiere Pinzano
Mantova*	Mantova	Quartiere Lunetta
Milano (Calvairate/Molise)	Milano	Quartiere Calvairate e Quartiere Molise
Milano (Gratosoglio)	Milano	Puntare in alto
Milano (Mazzini)	Milano	Il quartiere si ritrova in città
Milano (Ponte Lambro)	Milano	Quartiere Monte Lambro Muovere Ponte Lambro
Milano (San Siro)	Milano	Quartiere San Siro
Pavia	Pavia	Quartiere Pelizza
Pavia (Cascina Scala)	Pavia	Cascina Scala
Pavia (Crosione)	Pavia	Quartiere Crosione
Pioltello*	Milano	Roma/LaMalfa/Nenni: da quartiere dormitorio a città laboratorio
Rho	Milano	Contratto di Quartiere a Lucernate di Rho
Rozzano	Milano	Quartiere Aler
Sant'Angelo Lodigiano	Lodi	Villaggio Pilota
Saronno*	Varese	Quartiere Matteotti
Seregno*	Milano	Abitare e incontrarsi al Crocione
Sesto San Giovanni*	Milano	Parco delle Torri
Treviglio	Bergamo	Castel Ceretto

[per le schede dei progetti: [www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm](http://www.politicheperlacasa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm). Per l'elenco fornito dalla Regione Lombardia - casi contrassegnati dall'asterisco-, si ringraziano l'Arch. Francesco Bargiggia e Paolo Grulla della D.G. Casa e opere pubbliche, U.O. Politiche per la Casa, Struttura Programmi per l'ERS]

**Tabella E: Contratti di Quartiere I attivati in Regione Piemonte – fonte: sito internet della Regione Piemonte**

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>	<i>Denominazione / motto</i>
Torino	Torino	Via Arquata
Pinerolo	Torino	Località ex Foro Boario

[sito: [extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr\\_quart\\_I.htm](http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr_quart_I.htm) ]

**Tabella F: Contratti di Quartiere II attivati in Regione Piemonte - dati censuari forniti dalla Regione Piemonte**

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>
Alessandria	Alessandria
Asti	Asti
Avigliana	Torino
Beinasco	Torino
Biella	Biella
Borgaro T.se	Torino
Casale M.to	Alessandria
Chivasso	Torino
Cuneo	Cuneo
Moncalieri	Torino
Novara	Novara
Novi Ligure	Alessandria
Orbassano	Torino
Rivalta T.se	Torino
Settimo	Torino
Torino (3)	Torino
Venaria Reale	Torino

[Fonte: elenco fornito dalla Regione Piemonte – si ringraziano Dario Milone e Francesco Nizzo della Direzione Edilizia]

**Tabella G: PRU attivati in Regione Piemonte – dati censuari**

<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>
Alessandria	Alessandria
Asti	Asti
Avigliana	Torino
Beinasco	Torino
Biella	Biella
Carmagnola	Torino
Caselle T.se	Torino
Ciriè	Torino
Collegno	Torino
Grugliasco	Torino
Leinì	Torino
Moncalieri	Torino
Novi Ligure	Alessandria
Torino (3)	Torino
Venaria	Torino
Volvera	Torino

[Fonte: elenco fornito dalla Regione Piemonte – si ringraziano Dario Milone e Francesco Nizzo della Direzione Edilizia]

**Tabella H: P.R.U.S.S.T. attivati in Piemonte e Lombardia – dati censuari**

<i>Regione</i>	<i>Promotore</i>	<i>Titolo</i>
LOMBARDIA	Comune di Milano	Passante ferroviario/stazione di Porta Vittoria: funzioni di pregio e riqualificazione urbana
	Provincia di Varese	Integrazione del patto territoriale e del PTA Malpensa 2000
	Provincia di Pavia	Zona pavese
PIEMONTE	Comune di Settimo Torinese	2010 PLAN
	Comune di Novara	Novara: approdo, innovazione, cultura, e ambiente
	Provincia di Cuneo	Il Piemonte Meridionale : una porta naturale verso l'Europa
	Comune di Moncalieri	Porta sud dell'area metropolitana torinese
	Comune di Carmagnola	Eurokarma 2000
	Comune di Torino	Eurotorino

[Fonte: elenco fornito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – si ringrazia la Dirigente Ing. Barile e l'Arch. Rinaldi]

**Tabella I: Tassi di partecipazione alla *survey* - livello regionale disaggregato (solo politiche i cui dati sugli universi di riferimento sono disponibili)**

<i>Regione</i>	<i>politica</i>	<i>inviati</i>	<i>universo</i>	<b>tasso di partecipazione (inviati/universo)</b>
Lombardia	A21	32	121	<b>26%</b>
	CdQ II	6	23	<b>26%</b>
	PRU	1	n/d	<b>n/d</b>
	Urban	1	3	<b>33%</b>
	Bilancio partecipativo	8	9	<b>89%</b>
Piemonte	A21	11	29	<b>38%</b>
	CdQ II	13	19	<b>68%</b>
	PRU	12	18	<b>67%</b>
	Urban	3	3	<b>100%</b>
	Bilancio partecipativo	2	2	<b>100%</b>
<b>TOT.</b>		<b>89</b>	<b>227</b>	<b>39%</b>

**Tabella J: politiche partecipative attivate sul territorio piemontese (dati non censuari)**

<i>Comuni</i>	<i>AZI</i>	<i>CdQ</i>	<i>PRU</i>	<i>PRUSST</i>	<i>PPU</i>	<i>PISL</i>	<i>PS</i>	<i>BP</i>	<i>PT</i>	<i>Urban</i>	<b>TOT.</b>
Alessandria		x	x			x			x		<b>4</b>
Asti	x	x	x			x			x		<b>5</b>
Avigliana		x	x								<b>2</b>
Beinasco	x	x	x						x		<b>4</b>
Biella	x	x	x				x				<b>4</b>
Borgaro T.se		x							x		<b>2</b>
Carmagnola			x	x							<b>2</b>
Casale M.to	x	x		x		x	x				<b>5</b>
Caselle T.se			x								<b>1</b>
Chieri	x										<b>1</b>
Chivasso		x									<b>1</b>
Ciriè			x								<b>1</b>
Collegno	x		x					x	x		<b>4</b>
Cuneo		x		x	x	x	x				<b>5</b>
Grugliasco	x		x						x		<b>3</b>
Ivrea	x										<b>1</b>
Leinì	x		x								<b>2</b>
Moncalieri	x	x	x	x					x		<b>5</b>
Novara	x	x		x							<b>3</b>
Novi Ligure		x	x								<b>2</b>
Orbassano		x									<b>1</b>
Quincinetto	x										<b>1</b>
Rivalta T.se	x	x									<b>2</b>
San Sebastiano da Po								x			<b>1</b>
Settimo T.se	x	x	x	x					x	x	<b>6</b>
Torino	x	x (4)	x (3)	x			x	x	x	x	<b>13</b>
Venaria Reale	x	x	x						x	x	<b>5</b>
Verbania	x					x			x		<b>3</b>
Vercelli	x										<b>1</b>
Villastellone	x										<b>1</b>
Volvera			x								<b>1</b>

**Tabella K: accademici con ruolo di consulenza censiti nel campione**

<i>nome</i>	<i>affiliazione</i>	<i>facoltà</i>	<i>insegnamento</i>	<i>ruolo</i>	<i>politiche</i>	<i>regione progetto</i>
Sclavi Marianella	POLIMI	Architettura - DIAP	Sociologia e Antropologia Urbana	ricercatore	CdQ	Piemonte
Monge Filippo	UNITO	Lingue e Letterature Straniere	Sociologia del Territorio, Economia e Gestione delle Imprese, Marketing	ricercatore	PS	Piemonte
Bagnasco Arnaldo	UNITO	Lettere e Filosofia	Sociologia di base, Organizzazione sociale, Sociologia della comunità	ordinario	PS	Piemonte
Belloni Carmen	UNITO	Lettere e Filosofia	Sociologia della Comunicazione	associato	PT	Piemonte
Mezzanotte Valeria	UNIMIB	Scienze Matematiche Fisiche e Naturali	Ecologia	ricercatore	A21	Lombardia
Dente Bruno	POLIMI	Architettura - DIAP	Scienze dell'Amministrazione Pubblica, Sistema dei Controlli Interni	ordinario	PS	Piemonte
Carlo Alberto Barbieri	POLITO	Architettura	Pianificazione Urbana	associato	Urban Italia	Piemonte
Tacchi Enrico	UNICATTMI	Scienze della Formazione	Sociologia, Sociologia dell'Ambiente	associato	CdQ	Lombardia
Cucca Roberta	UNICATTMI	Scienze della Formazione	Laboratorio di Analisi dei Contesti Organizzativi	dottore di ricerca	A21, CdQ	Lombardia
Saccomani Silvia	POLITO	Architettura - DITER	Pianificazione territoriale Sociologia dell'ambiente, Tecniche di valutazione e di programmazione urbanistica	associato	Urban Italia	Piemonte
Triacchini Giuseppe	UNICATTMI	Scienze Matematiche Fisiche e Naturali - CRASL	Tecnologie informatiche per il Territorio	esercitante	A21	Lombardia
Tira Maurizio	UNIBS	Ingegneria	Ingegneria del Territorio	ordinario	PT	Lombardia
Balducci Alessandro	POLIMI	Architettura - DIAP	Politiche Urbane e Territoriali, Progettazione Urbanistica Partecipata	ordinario	CdQ	Lombardia
Bricocoli Massimo	POLIMI	Architettura - DIAP	Etnografia Urbana	ricercatore	CdQ	Lombardia
Savoldi Paola	POLIMI	Architettura - DIAP	Strumenti di Sviluppo dei Territorio, Sviluppo Locale	a contratto	CdQ	Lombardia



## Bibliografia

- Allegretti G. (2001), *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in Carli M. (a cura di) (2001) "Il ruolo delle assemblee elettive", Giappichelli, Torino
- Ambrosanio M., Bordignon M. e Dallara A. (2003), *Enti locali e sviluppo sostenibile*, Dexia-Crediop, Roma
- Andersen I., Jaeger B. (1999), Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making, in "Science and Public Policy", 26 (5), pp. 331-340
- Arena G. (2006), *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari
- Argyris C. e Schon D.A. (1995), *Organizational Learning: Theory, Method, and Practice*, Addison & Wesley Publication, Palo Alto, CA
- Avritzer L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton
- Bacqué M.-H., Rey H. e Sintomer Y. (a cura di) (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A. e Trigilia C. (2002), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna
- Balducci A. (1991), *Disegnare il futuro*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1996), *L'urbanistica partecipata*, in "Territorio", n. 2, FrancoAngeli, Milano
- Id. (2001), *La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane*, in Bianchi D. e Zanchini E., *Ambiente Italia 2001*, Milano, Edizioni Ambiente, pp.59-71
- Id. (2004), *La produzione dal basso di beni pubblici urbani*, in "Urbanistica", n. 123, INU edizioni, Roma
- Barbera F. (2005), *Deliberare lo sviluppo: i patti territoriali come processi*, in Pellizzoni L. (a cura di), "La deliberazione pubblica", Meltemi, Roma, pp. 249-264
- Barbieri P. (1997), *Il tesoro nascosto. La mappa del capitale sociale in un'area metropolitana*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 3
- Bartoli M.T. (2007), *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Mondadori, Milano
- Bassoli M. (2007a), *Imola. Il piano per la salute*, in Bobbio L. (a cura di) (2007), "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Napoli, ESI, pp. 69-76
- Id. (2007b), *Processi decisionali pubblico-privati e democrazia nelle politiche territoriali*, bozza di tesi di dottorato, Università degli Studi di Pavia
- Battistella A., De Ambrogio U. e Ranci Ortigosa E. (2004), *Il piano di zona, costruzione, gestione, valutazione*, Carocci, Roma
- Beck U. (1986), *Risikogesellschaft*, Suhrkamp, Francoforte - ed. it (2000), *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma
- Id., Giddens A. e Lash S. (1994), *Reflexive Modernisation*, Polity Press, Cambridge - ed. it. (1999), *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.
- Benhabib S. (1996), *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in Benhabib S. (1996), "Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political", Princeton University Press, Princeton, pp. 67-94
- Bertuglia S., Rota F.S. e Staricco L. (2004), *Pianificazione Strategica e sostenibilità urbana*, FrancoAngeli, Milano
- Besio M. e Monti C. (a cura di) (1999), *Dal cannocchiale alle stelle, strumenti per il nuovo piano*, FrancoAngeli, Milano

- Bessette J.M. (1980), *Deliberative Democracy: the Majority Principle in Republic Government*, in Goldwin R., Shamba W. (a cura di) (1980), "How Democratic is the Constitution?", Washington DC, American Enterprise Institute, pp. 102-116
- Id. (1994), *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, University of Chicago Press, Londra-Chicago
- Billig M. (1995), *Ideologia e opinioni*, Laterza, Roma-Bari
- Id. (1999), *Discutere e pensare. Un approccio retorico alla psicologia sociale*, Raffaello Cortina, Milano
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano
- Id. e Zeppetella A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano
- Id. (2000a), *Le strategie dei processi decisionali inclusivi*, in Bellaviti P. et al., "Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali", PIM, Milano, pp. 20-38.
- Id. (2000b), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n. 58, pp. 111-141
- Id. (2002a), *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n. 64, pp. 101-141
- Id. (2002b), *Le arene deliberative*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", n. 3, pp. 5-29
- Id. (a cura di) (2004), *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, reperibile sul sito: [www.cantieripa.it/allegati/A\\_pi%F9\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/A_pi%F9_voci.pdf)
- Id. (2006), *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*, paper presentato al convegno annuale della SISP 2006, Bologna
- Id. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Napoli, ESI.
- Bobbio N. (1995), *Stato, governo e Società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Torino
- Bohman J. (1996), *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*, The MIT Press, Cambridge
- Id. (1998), *The coming of age of deliberative democracy*, in "Journal of Political Philosophy", 6 (4), pp. 400-425
- Id. e Rehg W. (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, The MIT Press, Cambridge
- Bonanni M. (1998a), *L'agone e il simposio. Riflessioni per una teoria della discussione*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 1, pp. 83-109
- Id. (1998b), *Conversare, discutere, deliberare. Alcune precisazioni terminologiche in materia di discussione*, in "Quaderni di Scienza Politica", n. 3, pp. 457-469
- Id. (2002), *Dalle preferenze alle argomentazioni: alle radici della democrazia deliberativa*, paper reperibile sul sito: [www.csb-scipo.unige.it/dispos](http://www.csb-scipo.unige.it/dispos)
- Id. e Penco M. (2006), *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Francoangeli, Milano
- Bonazzi G. (2002), *Come studiare le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Börzel T. (2003), *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, Queen's Papers On Europeanization, n. 3/2003, reperibile presso il sito: [www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload\\_5270.en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload_5270.en.pdf)
- Bosetti G. e Maffettone S. (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma
- Bourdieu P. (1979), *La distinction*, Les éditions de minuit, Parigi - ed. it. (2001), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1980), *Le capital social: notes provisoires*, in "Actes de la recherche en sciences sociales", n. 31
- Boy D., Bonnet K. e Roqueplo P. (2000), *Un exemple de démocratie participative. La 'conférence des citoyens' sur les organismes génétiquement modifiés*, in "Revue française de science politique", n. 4-5, pp. 779-809.

- Buchanan J.M. e Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor
- Bulmer S. e Radaelli C. (2004), *The europeanization of National Policy?*, Queen's Papers on Europeanization, n. 1-2004, reperibile sul sito: [www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload\\_5270\\_en.pdf](http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload_5270_en.pdf)
- Burke E. (1834), *The Works*, Oldsworth & Ball, Londra
- Callon M., Lascoumes P. e Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Parigi
- Caiani M. (2000), *Capitale sociale, associazioni e democrazia deliberativa: associazioni e attivisti a Firenze*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, a Genova 18-20 settembre 2002, reperibile sul sito [www.sisp.it](http://www.sisp.it)
- Cardano M. (2002), *Tecniche di ricerca qualitativa*, Libreria Stampatori, Torino
- Cataldi L. (2007a), *San Gimignano. Il progetto Sangimignano*, in Bobbio L. (a cura di) (2007), "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Napoli, ESI, pp. 85-90
- Id. (2007b), *Capitale sociale*, in Bobbio L. (a cura di) (2007), "Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia", Napoli, ESI, pp. 163-165
- Ciaffi D. e Mela A. (2006), *La partecipazione*, Carocci, Roma
- Ciciotti E. e Rizzi P. (a cura di) (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Carocci, Roma
- Cognetti F. e Cottino P. (2004), *Cittadinanza attiva, pratiche sociali e la costruzione della città pubblica*, in "Territorio", nn. 29/30, FrancoAngeli, Milano
- Cohen J. (1986), *An Epistemic Conception of Democracy*, in "Ethics", n. 97, pp. 26-38.
- Id. (1989), *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in Hamlin A. e Pettit P. (a cura di), "The Good Polity", Blackwell, Oxford, pp. 17-34
- Id. (1994), *Pluralism and Proceduralism*, in "Chicago-Kent Law Review", 69, pp.589-618
- Id. e Rogers J. (1995), *Secondary Associations and Democratic Governance*, in "Association and Democracy", Eric Olin Wright, Verso, New York, pp.7-98.
- Id. (1996), *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in Benhabib S., "Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political", Princeton University Press, Princeton, pp. 95-119.
- Id. e Sabel C.F. (1997), *Directly-Deliberative Polyarchy*, in "European Law Journal", vol. 3, n. 4, pp. 313-340.
- Id. (1998), *Dahl on Democracy and Equal Consideration*, paper work in progress reperibile sul sito
- Id. (2002), *For a democratic society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Id. e Rogers J. (2003), *Power and Reason*, in Fung A. e Wright E.O. (a cura di), "Deepening Democracy: Experiments in Empowered Participatory Governance", Verso Press, Londra, pp. 237-255.
- Id. e Sabel C.F. (2004), *Sovereignty and Solidarity: EU and US*, in Lateur K.-H. (a cura di), "Public Governance in the Age of Globalization", Ashgate Publishing, pp. 157-175.
- Coleman J.S. (1988), *Social Capital in the creation of Human Capital*, in "American Journal of Sociology", n. 94, pp. 95-120
- Id. (1990), *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge e Londra - ed. it. (2005) *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna
- Collier D. e Levitsky S. (1997), *Democrazia con aggettivi. L'innovazione concettuale nella ricerca comparata*, in "Rivista italiana di scienza politica", 27(3), pp. 449-476
- Colozzi I. (2002), *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Coomber R. (1997), *Using the Internet for Survey Research*, Sociological Research Online, 2(2).
- Cowles M.G., Caporaso J. e Risse T. (a cura di) (2001), *Introduction e Conclusion*, in Id (a cura di), "Trasforming Europe: Europeanization and Domestic Change", Cornell University Press, Ithaca, NY, pp. 1-20, 217-237.
- Croci A. (2001), *La legislazione sociale e l'organizzazione dei servizi*, Giappichelli, Torino

- Crosby N. (1995), *Citizen Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions*, in Renn O., Webler T. e Wiedemann P. (a cura di), "Fairness and competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse", Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 157-174
- Crosta P.L. (2003), *Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come politiche e come politica*, in "Foedus", n. 7, pp. 5-18
- Curini L. (2003), *Sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso*, working paper del Dipartimento di Studi Sociali e Politici, n. 7, Università degli Studi di Milano
- Dahl, R.A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago
- Id. (1961), *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven
- Id. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven
- Id. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, Yale University Press, New Haven
- Id. (1998), *On Democracy*, Yale University Press, New Haven
- Davis O.A., Hinich M.J. e Ordeshook P. (1970), *An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process*, in "American Political Science Review", n. 64, pp. 426-448
- de la Porte C. (2002), *Is the Open Method of Coordination appropriate for organising activities at European level in sensitive policy areas?*, in *European Law Journal*, vol. 8, n. 1, pp. 38-58
- Id. e Pochet P. (a cura di) (2002a), *Building Social Europe through The Open Method of Coordination*, Peter Lang, Brussels
- Id. e Id. (2003), *The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe*, report preparato per Vandembroucke F., Ministro degli Affari Sociali e delle Pensioni del Belgio, reperibile sul sito: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportepochet.pdf>.
- DeGiardi E., Bonfiglioli M. e Meriggi M. (a cura di) (2003), *Le esperienze delle politiche temporali urbane dei comuni della Lombardia nel panorama nazionale ed europeo*, IReR, Milano
- Della Porta D. (2002), *La democrazia e la partecipazione: le sfide di oggi*, paper reperibile sul sito [www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf](http://www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf).
- Dematteis G. e Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, FrancoAngeli, Milano.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Id. (1995), *In un diverso stato*, Il Mulino, Bologna.
- De Toni A. F. e Comello L. (2005), *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, Utet Libreria, Novara.
- Diani M. (2000), *Capitale sociale, Partecipazione associativa e Fiducia*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 475-511.
- Doğanay Ü. (2004), *Rethinking Democratic Procedures: Democracy and Deliberative Experiences in Turkey's LA21 Process*, in "Political Studies", 52 (4), pp. 728-744
- Donati P. (2003), *La famiglia come capitale sociale primario*, in "Famiglia e capitale sociale nella società italiana", Ottavo Rapporto Cisl sulla Famiglia in Italia, S.Paolo, Cinisello Balsamo
- Id. (a cura di) (2007), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, Franco Angeli, Milano
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori Editore, Milano
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Addison Wesley - ed. it. (1988), *Teoria economica della democrazia*, il Mulino, Bologna
- Dryzek J.S. (1990), *Discursive democracy. Policy, Politics and Political science*, Cambridge University Press, Cambridge
- Id. (2004), *Handle with Care: The Deadly Hermeneutics of Deliberative Instrumentation*, paper presentato alla conferenza "Empirical Approaches to deliberative Politics" all'Istituto Europeo di Firenze il 21-22 maggio 2004
- Id. e List C. (2003), *Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation*, in "British Journal of Political Science", n. 33, pp. 1-28

- Easton D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press, Chicago - ed. it. (1984) *L'analisi sistemica della politica*, Marietti, Casale Monferrato
- Ecopolis (a cura di) (2004), *A più mani: partecipare e progettare. Il Piano Regolatore Partecipato del Comune di Trezzo. Atto I*, Ecopolis, Milano
- Elster J. (1986), *The Market and the Forum*, in Elster J. e Hylland A. (a cura di), "Foundations of Social Choice Theory", Cambridge University Press, Cambridge
- Id. (1993), *Argomentare e negoziare*, Anabasi, Milano
- Id. (1995), *Il cemento della società. Uno studio sull'ordine sociale*, Il Mulino, Bologna
- Id. (a cura di) (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Id. (2000), *Strong Feelings. Emotion, Addiction, and Human Behavior*, MIT Press, Cambridge - ed. it. (2001), *Sensazioni forti*, Il Mulino, Bologna
- Eriksen E.O. e Fossum J.E. (2000) (a cura di.), *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, Routledge, London
- Falbo E. (2002), *Servizi sociali oggi*, Armando, Roma
- Fareri P. (2004), *Innovazione urbana a Milano: politiche, società ed esperti*, in "Urbanistica", n. 123, INU edizioni, Roma
- Fazzi L. e Scaglia A. (a cura di) (2001), *Il governo delle città nella trasformazione del welfare*, FrancoAngeli, Milano
- Fearon J.D. (1998), *Deliberation as discussion*, in Elster (1998), *cit.*, pp. 44-68
- Featherstone K. e Radaelli C. (a cura di) (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, cap. 1-3 ("Theorising Europeanization"), pp. 3-80
- Ferraresi G. (2002), *Sviluppo autosostenibile, democrazia radicale, reti del locale strategico*, in Sullo P. (a cura di), "La democrazia possibile", Intra Moenia ed., Napoli
- Festinger L. (1954), *A Theory of Social Comparison Processes*, in "Human Relations", n. 7, pp. 117-140
- Fisher R. e Ury W. (1995), *L'arte del negoziato*, Mondadori, Milano
- Fishkin J.S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Yale University Press, New Haven
- Id. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut - ed. it. (2003), *La nostra voce*, Marsilio, Venezia
- Id. (2000), *The Filter, the Mirror and the Mob. Reflections on Deliberative Democracy*, paper presentato al convegno "Deliberating about Deliberative Democracy", Texas, 4-6 Febbraio, reperibile all'indirizzo [http://www.svet.lu.se/links/Demokratiresurser/papers\\_deliberativ\\_demokrati/FilterMirrorMob.pdf](http://www.svet.lu.se/links/Demokratiresurser/papers_deliberativ_demokrati/FilterMirrorMob.pdf)
- Font J. e Blanco I. (2001), *Citizen Participation and Democratic Legitimacy: the Case of Citizen Juries in Spanish Local Government (1992-2000)*, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble 6-11 April 2001
- Forester J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge
- Fourniau J.-M. (2001), *Information, Access to Decision-making and Public Debate in France: the Growing Demand for Deliberative Democracy*, in "Science and Public Policy", n. 28, 6, pp. 441-445
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston
- French D. e Laver M., *Participation Bias and Framing Effects in Citizens' Juries*, paper presentato alla conferenza APSA 2005, Washington D.C
- Fung A. e Wright E. O. (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in empowered Participatory Governance*, Verso, New York
- Gambetta D. (1998), "Claro!": *An Essay on Discursive Machismo*, in Elster J. (a cura di) (1998), *cit.*, pp. 19-43
- Garolfi G. (2001), *I livelli di governo delle politiche di sviluppo locale*, in Becattini G., Dei Ottati G. e Sforzi F. (a cura di) (2001), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, pp. 213-234, Rosenberg&Sellier, Torino

- Gastil J. (2000), *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkley, CA.
- Gbikpi B. e Grote J. (a cura di) (2002), *Participatory Governance. Political and Societal Implication*, Leske & Budrich, Opladen
- Id. (2005), *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in "Stato e mercato", 73(1), pp. 97-130
- Gherardi S. (1993), *Introduzione all'edizione italiana*, in March J. G., "Decisioni e Organizzazioni", Il Mulino, Bologna
- Girotti F. (2007), *Amministrazioni Pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma
- Gret M. e Sintomer Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Parigi
- Guala C. (2000), *Metodi della ricerca sociale. La storia, le tecniche, gli indicatori*, Carocci, Roma
- Gunn L.A. (1978), *Why Is Implementation So Difficult?*, Management Service in Government, November 1978
- Gutmann A. e Thompson D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge
- Id. e Id. (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Habermas J. (1974), *Storia critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari
- Id. (1975), *Discorso e verità*, in Id., "Agire comunicativo e logica delle scienze sociali", il Mulino, Bologna, 1980
- Id. (1981), *Teoria dell'agire comunicativo*, il Mulino, Bologna, 1986
- Id. (1989), *Verità e giustificazione*, Laterza, Roma-Bari, 2001
- Id. (1992), *Fatti e Norme: Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1997
- Id. (1996), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998
- Id. (1993), *Solidarietà tra estranei*, Angelo Guerini e Associati, 1997
- Id. (2001), *Morale, Diritto, Politica*, Edizioni di Comunità, Milano
- Hamilton A., Madison J. e Jay J. (1997), *Il federalista*, Il Mulino, Bologna
- Hanifan, L.J. (1920), *The Community Center*, Silver, Burdette and Co., Boston
- Hedgecoe A. (1999), *Public Consultation and Biotechnology in OECD Member Countries: The Past Ten Years*, internal working document, OECD, Parigi
- Héritier A. (2003), *New Modes of Governance in Europe: increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?*, in Börzel T. e Cichowski, State of the European Union, vol. 6, pp. 105-126
- Hooghe L. e Marks G. (2001), *Multi-Level Governance in Europe*, in Id., "Multi-Level Governance and European Integration", Rowman and Littlefield, Lanham, MD, pp. 1-32
- INU (a cura di) (2000), *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbane*, INU, Roma
- Isernia P. (2001), *Introduzione alla ricerca politica e sociale*, il Mulino, Bologna
- Jacobs, J. (1961), *Life and Death of Great American Cities*, Random House, New York - ed. it. (1969) "Vita e morte delle grandi città", Einaudi, Torino
- Janis I.L. (1972), *Victims of Groupthink*, Houghton Mifflin, New York
- Kelsen H. (1967), *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Treves R. (a cura di), Einaudi, Torino
- Lanzara G.F. (2004), *Comunità-rifugio o laboratori per l'innovazione?*, in "Urbanistica", n. 123, INU edizioni, Roma
- Id. (2005), *La deliberazione come indagine pubblica*, in Pellizzoni L. (a cura di) (2005a), "La deliberazione pubblica", Meltemi editore, Roma, pp. 51-73

- Larsen T.P., Taylor-Gooby P. e Kananen J. (2004), *European Policy Co-ordination and The OMC*, first draft, University of Kent, Canterbury, reperibile sul sito: [www.kent.ac.uk/wramsoc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/espanetconference/europeanpolicy](http://www.kent.ac.uk/wramsoc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/espanetconference/europeanpolicy)
- Leibholz G. (1989), *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano
- Lindblom C.E. (1959), *The Science Of Muddling Through*, in "Public Administration Review", Vol. 19, pp. 79-88
- Id. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, Free Press, New York
- Loury G. (1977), *A Dynamic Theory of Racial Income Differences*, in Wallace P.A. e Mund A. (a cura di), "Women, Minorities and Employment Discrimination", Lexington Books, Lexington
- Lowi T.J. (1964), *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in "World Politics", n. 16, pp. 677-715 - ed. it. Politiche pubbliche, case studies e teoria politica, in Id. (1999)
- Id. (1999), *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna
- Luskin R.C., Fishkin J.S. e Jowell R. (2002), *Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain*, in "British Journal of Political Science" n. 32, pp. 455-487
- Macedo S. et al. (2005), *Democracy at Risk. How Political Choices Undermine Citizen Participation and What We Can Do About It*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Majone G.D. (1989), *Evidence, argument, persuasion in the policy process*, Yale University Press, New Haven
- Id. (1993), *When does policy deliberation matter?*, EUI workpaper, Firenze.
- Id. (1994), *Décisions publiques et deliberation*, in "Revue Française de science politique", n. 44 (4), pp. 579-598.
- Manin B. (2002), *L'idée de la démocratie délibérative dans la science politique contemporaine*, in *Politix*, n. 57 pp. 37-55
- March J.G. (1993), *Decisioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Id., Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York
- Mastropaolo A. (1991), *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", n. 4, pp. 1612-1635
- Matten D. e Crane A. (2005), *What is Stakeholder Democracy? Perspectives and Issues*, in "Business Ethics: a European Review", vol. 14, n. 1, pp. 6-13
- Meyer J. e Rowan B. (1977), *Institutional Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*, in "American Journal of Sociology", n. 83, pp. 340-363
- Michels R. (1966), *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Il Mulino, Bologna
- Miller D. (1993), *Deliberative Democracy and Social Choice*, in Held D. (a cura di), "Prospects for Democracy", Polity Press, Cambridge, pp. 74-92
- Milofsky C. (1981), *Structure and Process in Community Self-help Organizations*, Working Paper n. 17, Yale Program on Non-Profit Organizations, New Haven
- Morgan R. (2005), *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Pellizzoni L. (a cura di) (2005a), "La deliberazione pubblica", Meltemi editore, Roma
- Morisi M., Lippi A. (2001, a cura di), *Manuale di Scienza dell'Amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino
- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo*, il Mulino, Bologna
- Offe C. (1997), *Microaspects of Democratic Theory: What Makes for the Deliberative Competence of Citizens?*, in Hadenius A. (a cura di), "Democracy's Victory and Crisis", Cambridge University Press, New York, pp. 81-104
- Oliver P. (1984), *If you Don't Do it, Nobody Else Will: Active and Token Contributors To Local Collective Action*, in "American Sociological Review", n. 49, pp. 601-610
- Olson K. (2006), *Reflexive Democracy. Political Equality and Welfare State*, MIT Press, Cambridge

- Orr S.K. (2005), *New Technology and Research: an Analysis of Internet Survey Methodology in Political Science*, PSOnline April 2005, Ostrom-Awan Civic Education Endowment, APSA, Washington D.C.
- Overdevest C. (2002), *The Open method of Coordination, New Governance & Learning: Toward a Research Agenda*, working paper, reperibile sul sito: [www.wisc.edu/wage/pubs/papers/overdev\\_open.pdf](http://www.wisc.edu/wage/pubs/papers/overdev_open.pdf)
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale delle città*, FrancoAngeli, Milano
- Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano
- Pantaleo G. (2005), *Gestire il molteplice: una prospettiva psicologica sulla deliberazione pubblica*, in Pellizzoni L. (a cura di) (2005a), "La deliberazione pubblica", Meltemi editore, Roma, pp. 75-90
- Papadopoulos Y. (2002), *Is "Governance" a Form of "Deliberative Democracy"?*, paper presentato alla ECPR Joint Session of Workshops, Turin, 22-27 Marzo 2002, workshop "The Politics of Metropolitan Governance"
- Pateman C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge
- Pellizzoni L. (1998), *Conoscenza, deliberazione e cooperazione*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXXIX, n. 4, pp. 577-619
- Id. (a cura di) (2005a), *La deliberazione pubblica*, Meltemi editore, Roma
- Id. (2005b), *Cosa significa partecipare*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XLVI, n. 3, pp. 479-514
- Perulli P. (2006), *Piani strategici. Governare le città europee*, FrancoAngeli, Roma
- Peters B. Guy (2001), *Politica comparata*, il Mulino, Bologna
- Pichierri A. (1999), *Dalle economie regionali alle economie urbane: la riscoperta della città*, in "Sviluppo locale", VI, 12, pp.105-127
- Pichierri A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", il Mulino, Bologna, n.62, pp.237-266
- Pomatto G. (2007), *Ivrea. Il progetto Ivrea partecipata a San Giovanni*, in Bobbio L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Napoli, ESI, pp. 15-22
- Portes A. (1998), *Social Capital. Its Origins and Application in Modern Sociology*, in "Annual Review of Sociology", pp. 1-24
- Powell W. e DiMaggio P. (1983), *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality*, in "American Sociological Review", n. 48, Aprile, pp. 147-160
- Provasi G. (1995), *Oltre il modello della razionalità limitata*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 2
- Pugliese T. e Spazianta A. (a cura di) (2003), *La pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Putnam R. (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in "Journal of Democracy", vol. 6, n. 1, pp. 65-78
- Id. (2004), *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna
- Radaelli C.M. (2003), *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma
- Ravazzi S. (2006), *La deliberazione in un processo decisionale. Alcune riflessioni a partire da un caso di studio*, paper presentato al convegno annuale della SISP 2006
- Id. (2007a), *Civiczia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma
- Id. (2007b), *Pieve Emanuele. Dal bilancio al sistema partecipativo*, in Bobbio L. (a cura di) (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Napoli, ESI, pp. 37-44
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford - ed. it. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano
- Id. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna
- Id. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", n. 73, pp. 3-31

- Rhodes R. (1996), *The new governance: governing without government*, in "Political Studies", 44, pp. 652-667
- Rosanvallon P. (2000), *La démocratie inachevée*, Gallimard, coll. Folio histoire, Paris
- Rousseau J.-J. (2005), *Il contratto sociale*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milano
- Sabatini F. (2005), *Un atlante del capitale sociale italiano*, paper disponibile sul sito: [www.socialcapitalgateway.org/Sabatini%20\(2005\)%20-%20Atlante%20del%20capitale%20sociale%20italiano.pdf](http://www.socialcapitalgateway.org/Sabatini%20(2005)%20-%20Atlante%20del%20capitale%20sociale%20italiano.pdf)
- Id. (2007), *Capitale sociale, imprese sociali, spesa pubblica e benessere sociale in Italia*, forthcoming in "Impresa Sociale", Numero monografico su "Fiducia, capitale sociale e beni relazionali", paper disponibile sul sito: [mp.ra.ub.uni-muenchen.de/2365/01/MPRA\\_paper\\_2365.pdf](http://mp.ra.ub.uni-muenchen.de/2365/01/MPRA_paper_2365.pdf)
- Sabel C. F. (1997), *Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions*, in Ladeur K.-H. (a cura di), "Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations", Ed. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 101-149
- Id., Fung A. e Karkkainen B. (2000), *Beyond Backyard Environmentalism: A New Democracy Forum*, in Cohen J. e Rogers J. (a cura di), "New Democracy Forum", Beacon Press
- Id. (2001), *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, in "Governance in the 21st Century", OECD, Parigi, pp. 121-148
- Id. e Gerstenberg O. (2002), *Directly Deliberative Polyarchy: An Institutional Ideal for Europe?*, in Joerges C. e Dehousse R. (a cura di), "Good Governance in Europe's Integrated Market", Oxford: OUP, pp. 289-341
- Id. e Zeitlin J. (2003), *Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*, with Jonathan Zeitlin, paper presentato alla Conferenza Internazionale della Presidenza Ellenica dell'Unione Europea "The Modernisation of the European Social Model and EU Policies and Instruments", a Ioannina, Grecia, nel Maggio del 2003
- Id. e Cohen J. (2003), *Sovereignty and Solidarity: EU and US*, in Zeilin J. e Trubek D. (a cura di), "Gverning Work and Welfare", pp. 345-375
- Sancassiani W. (a cura di) (2000), *A scuola di Agenda 21*, Regione Emilia Romagna, Bologna, guida cd-rom-video
- Sanders L. (1997), *Against Deliberation*, in "Political Theory", n. 25, 3, pp. 347-376
- Sartori G. (1957), *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1991), *Comparing and Miscomparing*, in "Journal of Theoretical Politics", Vol. 3, No. 3, pp. 243-257
- Id. (1995), *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna
- Saward M. (2000), *Democratic innovation*, in id. (a cura di), "Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association", Routledge, Londra, pp. 3-13
- Scharpf F. W. (1996), *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, in Marks et al., "Governance in the European Union", Sage. Londra, pp.15-39
- Id. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism*, in "Policy Research", Boulder, Westview Press
- Id. (2002), *The European social model: Coping with the challenges of diversity*, in Journal of Common Market Studies, vol. 40, n. 4, pp. 645-670
- Schattschneider E.E (1969), *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, Holt, Rinehart & Wiston, New York
- Schmitter P. (2002), *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context?*, in Gbikpi e Grote (a cura di), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen, pp. 51-69
- Sciarra S. (2004), *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, in "Rivista italiana di diritto costituzionale", n. 2, pp. 281-302
- Schön D.A. (1983), *The Reflexive Practitioner*, Basic Books, New York - ed. it. (1993) *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari
- Id. e Rein M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York

- Sclavi M. (1994), *La signora va nel bronx*, Anabasi, Milano
- Id. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano
- Id., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M. e Toussaint I. (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Milano
- Selznick P. (1949), *Pianificazione regionale e partecipazione democratica: il caso della Tennessee Valley Authority*, FrancoAngeli, Milano
- Smith G. e Wales C. (2000), *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, in "Political Studies", n. 48, pp. 51-65
- Sørensen E. (2006a), *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*, in "The American Review of Public Administration", vol. 36, n. 1, pp. 98-114
- Sørensen E. et al. (2006b), *Governance networks, democratic anchorage, and the impact of national political context*, paper presentato al convegno "A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue", Katholieke Universiteit, Leuven, Belgium, 1-3 Giugno 2006, reperibile sul sito: [http://www.inlogov.bham.ac.uk/research/DAGN/pdfs/National\\_political\\_context.pdf](http://www.inlogov.bham.ac.uk/research/DAGN/pdfs/National_political_context.pdf)
- Spada M. (2002), *Il facilitatore*, in "Una Città", rotocalco culturale, Forlì, maggio, n.104
- Steiner J., Bächtiger A., Spörndli M., Steenbergen M. (2005), *Deliberative Politics in Action. Crossnational Study of Parliamentary Debates*, Cambridge University Press, Cambridge
- Streeck W. (1996), *Neo-voluntarism: A new European social policy regime?*, in Marks G., Scharpf F., Schmitter P.C. and Streeck W. (a cura di), "Governance in the European Union", Sage, Londra, pp. 64-94
- Sunstein C. (1999), *Agreement without Theory*, in Macedo S., "Deliberative Politics", Oxford University Press, New York, pp.123-150
- Susskind L. e Elliot M. (1983), *Paternalism, Conflict and Coproduction*, Plenum Press, New York
- Id., McKernan S. e Thomas-Larmer J. (a cura di) (1999), *The consensus building Handbook. A comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Sage, Londra
- Thompson J.D. (1988), *L'azione organizzativa*, ISEDI, Torino
- Tocqueville, A. de (2005), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano
- Toth F. (2002), *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza della Politica, a Genova 18-20 settembre 2002, reperibile sul sito [www.sisp.it](http://www.sisp.it)
- Touraine A. (1999), *Pouvons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Le Livre de Poche, Paris
- Triglia C. (1999), *Capitale sociale e sviluppo locale*, in "Stato e mercato", n. 57, pp. 419-440
- Trubek D.K. e Trubek L.G. (2003), *Hard and soft law in the construction of Social Europe*, paper preparato per il workshop sul Metodo di Coordinamento Aperto presso l'Istituto Europeo di Firenze il 4-5 luglio 2003
- Tse A. (1998), *Comparing the Response Rate, Response Speed and Response Quality of Two Methods of Sending Questionnaires: E-mail vs. Mail*, Journal of the Market Research Society 40(4), pp. 353-361
- Turnbull S. (1994), *Stakeholder democracy: redesigning the governance of firms and bureaucracies*, in "Journal of Socio-Economics", vol. 23, n. 3, pp. 321-360
- Urbinati N. (2000), *Representation as Advocacy. A Study of Democratic Deliberation*, in "Political Theory", vol. 28, n. 6, pp. 758-786
- Van Eeten M. (2001), *The Challenge Ahead for Deliberative Democracy*, in "Science and Public Policy", vol. 28, n. 6, pp. 423-426
- Vandenbroucke F. (2002), *Sustainable Social Justice and 'Open Coordination' in Europe*, Foreword to Esping-Andersen G. et al., "Why We Need a New Welfare State", Oxford University Press, Oxford, x-xxiv
- Walzer M. (2001), *Ragione e passione*, Milano, Feltrinelli.
- Warren M. E. (1992), *Democratic Theory and Self-Transformation*, in "American Political Science Review", vol. 86, n. 1, pp. 8-23
- Id. (1993), *Can Participatory Democracy Produce Better Selves? Psychological Dimensions of Habermas's Discursive Model of Democracy*, in "Political Psychology", vol. 14, n. 2, pp. 209-234

Weick K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage, London - ed. it. (1997) *Senso e significato dell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano

Young I.M. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford and New York

Zeitlin J. (2005, forthcoming), *Introduction: The Open Method of Coordination in Question e Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*, in Zeitlin J. e Pochet P. con Magnusson L. (a cura di), "The Open Method of Coordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies", Peter Lang, Brussels



## Sitografia

- Democrazia deliberativa

[www.activedemocracy.net](http://www.activedemocracy.net) (sito curato da Lyn Carson - University of Sidney)

[www.deliberative-democracy.net](http://www.deliberative-democracy.net) (sito curato da John Gastil - University of Washington, con contributi di oltre 40 autori)

[www.iap2.org](http://www.iap2.org) (sito della “International Association for Public Participation” - Denver)

[cdd.stanford.edu](http://cdd.stanford.edu) (sito del “Center for the Deliberative Democracy”, direttore James Fishkin - Stanford University, dedicato ai deliberative polling)

[www.jefferson-center.org](http://www.jefferson-center.org) (sito del Jefferson Center fondato da Ned Crosby, specializzato in citizen juries)

[services.bepress.com/jpd/](http://services.bepress.com/jpd/) (sito del Journal of Public Deliberation, curato da Ted Becker - Auburn University)

[www.openspaceworld.org](http://www.openspaceworld.org) (sito di riferimento per l’Open Space Technology)

[www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk](http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=468&toppic=kategori12&language=uk) (sito del Danish Board of Technology, pagina di riferimento per le *consensus conferences*)

[www.americaspeaks.org/services/town\\_meetings/what\\_is.htm](http://www.americaspeaks.org/services/town_meetings/what_is.htm) (sito di riferimento per gli *Electronic Town Meeting*)

- Partecipazione

[temi.provincia.mi.it/allegati/ricerca\\_partec.pdf](http://temi.provincia.mi.it/allegati/ricerca_partec.pdf) (ricerca della Provincia di Milano)

- Agende 21

[www.a21italy.it](http://www.a21italy.it)

[62.101.84.82/Ambiente/Agenda21.nsf/Agenda21](http://62.101.84.82/Ambiente/Agenda21.nsf/Agenda21) (Regione Lombardia)

[www.agenziainnova21.org/modules/Doc/RELAZIONE.pdf](http://www.agenziainnova21.org/modules/Doc/RELAZIONE.pdf) (ricerca della Provincia di Monza e Brianza)

- CdQ

[www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html](http://www.infrastrutturetrasporti.it/sites/quartiere1/index.html) (CdQ I)

[www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=1109](http://www.infrastrutturetrasporti.it/page/standard/site.php?p=cm&o=vd&id=1109) (CdQ II)

[www.comune.torino.it/periferie/CdQ/index.htm](http://www.comune.torino.it/periferie/CdQ/index.htm) (CdQ Torino)

[extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr\\_quart\\_I.htm](http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr_quart_I.htm) (CdQ I Piemonte)

[extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr\\_quart\\_II.htm](http://extranet.regione.piemonte.it/edilizia/riqualificazione/site/contr_quart_II.htm) (CdQ II Piemonte)

[www.casa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm](http://www.casa.regione.lombardia.it/cdq2schede.htm) (CdQ II Lombardia)

[www.contrattidiquartiere.net](http://www.contrattidiquartiere.net) (CdQ II, Regione Umbria)

- PRU e PRUSST

[www.regione.lombardia.it/rlcontent/linker/divine/divine?pagename=PortaleLombardia/GenDoc/PL\\_GenDoc\\_lig ht\\_territorio.c%3DGenDoc.cid%3D1104886097051](http://www.regione.lombardia.it/rlcontent/linker/divine/divine?pagename=PortaleLombardia/GenDoc/PL_GenDoc_lig ht_territorio.c%3DGenDoc.cid%3D1104886097051) (Lombardia)

Piani Strategici

[www.recs.it](http://www.recs.it) (Rete delle città strategiche)

- PISL

[www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl](http://www.obiettivo2.regione.lombardia.it/inside.php?page=pisl) (Lombardia)

[www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo\\_loc.htm](http://www.regione.piemonte.it/programmazione/accordi/sviluppo_loc.htm) (Piemonte)

- Urban

[ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm) (Urban 1 UE)

[ec.europa.eu/regional\\_policy/urban2/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_it.htm) (Urban 2 UE)

[urbact.eu](http://urbact.eu) (rete per lo scambio di *best practices* europee)

- bilanci partecipativi

[www.nuovomunicipio.org](http://www.nuovomunicipio.org) (Rete del Nuovo Municipio)

- Ministero dell'Ambiente

[www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

- Ex Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

[www.infrastrutturetrasporti.it](http://www.infrastrutturetrasporti.it)

- Ministero dell'Economia e Finanze

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

- Altri siti

[www.comune.torino.it/periferie](http://www.comune.torino.it/periferie) (Progetto Periferie, Torino)

[www.focus-lab.it](http://www.focus-lab.it) (FocusLab)

[www.sferalab.it](http://www.sferalab.it) (Sferalab)

[www.inu.it/commissioniegruppi/commissioni/urbanistica\\_partecipata.html](http://www.inu.it/commissioniegruppi/commissioni/urbanistica_partecipata.html) (Commissione Urbanistica Partecipata dell'Istituto nazionale di Urbanistica)

[www.socialcapitalgateway.org](http://www.socialcapitalgateway.org) (Portale bibliografico e di dibattito sul capitale sociale)

## INDICE DELLE FIGURE

### Parte I. La democrazia deliberativa

Fig. 1: rischi esterni e costi decisionali in relazione al numero di decisori .....	81
Fig. 2: costi totali con rischi esterni lineari (a sinistra) o rischi esterni curvilinei (a destra) .....	82
Fig. 3: circoli virtuosi concatenati .....	88
Fig. 4: il circolo virtuoso della legittimità .....	95

### Parte II. Le politiche partecipative: evidenze empiriche

Fig. 1: distribuzione percentuale dei questionari inviati per tipo di politiche – livello regionale aggregato .....	115
Fig. 2: tipi di politiche, questionari inviati, numeri assoluti, per regione (a sinistra Lombardia, a destra Piemonte)....	116
Fig. 3: distribuzione nazionale dei Contratti di Quartiere I – dati censuari .....	121
Fig. 4: distribuzione dei programmi Urban sul territorio nazionale .....	124
Fig. 5: distribuzione dei PPU, degli Urban e dei PRU sul territorio nazionale.....	133
Fig. 6: distribuzione dei PISL nella regione Piemonte .....	137
Fig. 7: anno mediano di istituzione e range temporale delle politiche in data set, e tappe significative della storia normativa.....	145
Fig. 8: linea di evoluzione temporale degli ambiti di policy in data set .....	146
Fig. 9: matrice dell'istituzionalizzazione delle policies, per anzianità e livello di codifica .....	146
Fig. 10: distribuzione dei tipi di politiche nello spazio bidimensionale del contesto di attivazione delle politiche .....	171
Fig. 11: strumenti della fase di diagnosi, percentuali di indicazioni per ambiti di policy .....	185
Fig. 12: strumenti della fase di programmazione/progettazione, percentuali di indicazioni per ambiti di policy .....	186
Fig. 13: metodo della fase di programmazione/progettazione, percentuali di indicazioni per ambiti di policy .....	188
Fig. 14: percentuali di indicazioni di modalità partecipativa per ciascuna fase, per ambiti di policy .....	191
Fig. 15: dominio degli indicatori di 'inclinazione partecipativa', valori discreti e fuzziness .....	211
Fig. 16: distribuzione delle medie di PtotW per ciascun tipo dipolitica rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa; per i PRU è stato usato il valore corretto .....	214
Fig. 17: distribuzione di PtotW per i 72 casi rispondenti rispetto allo spettro dell'inclinazione partecipativa.....	215
Fig. 18: concettualizzazione degli elementi del dissenso - definizione del problema e matrice thompsoniana .....	222
Fig. 19: i ruoli delle istituzioni - valori percentuali .....	226
Fig. 20: correlazione tra CRs e coefficiente di variazione del livello di codifica .....	231

## INDICE DELLE TABELLE

### Parte II. Le politiche partecipative: evidenze empiriche

Tab. 1: Enti gestori per regione (frequenze assolute): focus su tutti i casi.....	113
Tab. 2: URBAN attivati in Lombardia e Piemonte- dati censuari .....	125
Tab. 3: bilanci partecipativi attivati sul territorio lombardo e piemontese .....	127
Tab. 4: Tassi di partecipazione alla survey - livello regionale aggregato (solo politiche ‘core’) .....	128
Tab. 5: distribuzione rispondenti e non rispondenti (tasso di risposta) per tipo di politica - livello regionale aggregato; evidenziate in grigio le politiche ‘core’ .....	142
Tab. 6: attribuzione delle singole politiche agli ambiti di policy.....	144
Tab. 7: Tempo intercorso tra il lavoro sul territorio e l’atto istituzionale di avvio della politica (frequenze assolute).....	148
Tab. 8: Numero di casi in cui è coinvolto ciascun ente promotore-finanziatore (valori caratteristici), escluso ‘altro’ .....	149
Tab. 9: Specificazioni del Ministero promotore-finanziatore (valori caratteristici) per tipi di politica: dati corretti....	150
Tab. 10: finanziamento regionale per ambiti di policy, livello regionale disaggregato .....	151
Tab. 11: Indicazione di Provincia quale ente promotore-finanziatore, per tipi di politiche aggregati per ambiti di policy (frequenze assolute).....	152
Tab. 12: Indicazioni del Comune quale ente promotore-finanziatore (frequenze assolute) per tipi di politiche raggruppati per ambiti di policy, solo casi con Comune come ente gestore .....	153
Tab. 13: i livelli di governo coinvolti nella promozione/finanziamento dei processi, valori caratteristici per politiche raggruppate per ambiti di policy .....	155
Tab. 14: Discontinuità tra livelli di governo gerarchicamente contigui per politiche raggruppate per ambiti di policy (frequenze assolute).....	156
Tab. 15: relazioni tra enti governativi, casi riscontrati .....	158
Tab. 16: distribuzione degli enti gestori, rispondenti e non rispondenti .....	163
Tab. 17: Dimensione dei comuni (quartili) per tipi di politiche (frequenze assolute), rispondenti e non rispondenti per i soli ambiti di policy considerati (escl. PPU, PRP, PdZ).....	164
Tab. 18: bilanci partecipativi attivati sul territorio lombardo e piemontese .....	166
Tab. 19: processi di Agenda 21 attivati sul territorio piemontese (dati censuari).....	168
Tab. 20: mappatura delle dimensioni di ‘rete’ e socioeconomica su valori numerici .....	170
Tab. 21: frequenze delle risposte alla domanda 12 (ragioni politiche per l’avvio dell’intervento part.vo) per ambiti di policy .....	172
Tab. 22: ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa, per ambiti di policy .....	174
Tab. 23: colore politico dell’ente gestore che ha attivato l’intervento, per tipi di politiche raggruppati per ambiti .....	176
Tab. 24: presenza nel programma elettorale della politica, per politiche, raggruppate per ambiti .....	177
Tab. 25: ricorrenze dei pattern di attori con ruoli determinanti (numeri assoluti e percentuali dei rispondenti per regione).....	178
Tab. 26: frequenze delle specificazioni di partiti (o area politica) per politica, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) .....	180
Tab. 27: area politica di riferimento, confronto tra variabili affini, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo centro-destra e centro-sinistra .....	181
Tab. 28: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx .....	182
Tab. 29: area politica di riferimento, confronto tra rispondenti e non rispondenti, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo tra parentesi) – solo cdx e csx .....	183
Tab. 30: corrispondenze per politici e amministrativi come responsabili dell’intervento e con ruolo determinante....	183
Tab. 31: indicazioni di best practices rilevate, per fonte.....	190
Tab. 32: frequenze dei diversi significati attribuiti alla partecipazione durante l’attuazione, per ambiti di policy .....	193
Tab. 33: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per ambiti di policy, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo).....	194
Tab. 34: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di effettuare una valutazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo).....	195
Tab. 35: utilizzo di valutatori professionisti esterni all’amministrazione, per ambiti di policy, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo) .....	196
Tab. 36: utilizzo di valutatori professionisti esterni all’amministrazione, per regione di appartenenza, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo) .....	197
Tab. 37: risposte alla domanda sulla effettuazione/intenzione di ottenere una valutazione partecipata, per ambiti di policy, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo).....	197
Tab. 38: mappatura di livelli di consenso su valori numerici .....	198
Tab. 39: valori medi e deviazioni standard dei giudizi relativi alle definizioni di valutazione partecipata .....	199

Tab. 40: indici di agreement medio (0 = minimo; 1 = massimo accordo) per ciascuna definizione di valutazione partecipata, per tipi di politiche .....	199
Tab. 41: percentuali di indicazioni relative ai singoli strumenti di comunicazione/informazione .....	203
Tab. 42: frequenze delle modalità di inclusione nella fase di avvio, per ambiti di policy, numeri assoluti (in tondo) e percentuali di riga (in corsivo) .....	204
Tab. 43: opzioni di risposta disponibili su attori partecipanti per fase dell'intervento (fase 1: avvio/diagnosi; fase 2: programmazione/progettazione; fase 3: implementazione) e assegnazioni di tipo ideale .....	207
Tab. 44: assegnazione dei pesi del tipo di partecipazione per gli attori chiave .....	208
Tab. 45: dominio degli indicatori P, tipi di partecipazione .....	210
Tab. 46: inclinazione partecipativa media per le tre fasi considerate, per tipi di politiche .....	212
Tab. 47: percentuali di notizie di conflitto - complessive e per fase - per ambiti di policy e tipi di politiche .....	217
Tab. 48: impatto dell'attivazione dell'intervento sul conflitto - frequenze assolute e percentuali .....	220
Tab. 49: conFig.ione dei conflitti - frequenze assolute e percentuali .....	220
Tab. 50: valori indice CRs .....	228
Tab. 51: valori complessivi indice CRs, per ambiti di policy e tipi di politiche .....	229
Tab. 52: valori del coefficiente di variazione del livello di codifica e CRs, per tipi di politiche .....	230
Tab. 53: percentuali di utilizzo di consulenti esterni all'amministrazione per politiche raggruppate in ambiti .....	233
Tab. 54: numero medio, minimo e massimo di consulenti per tipi di politiche raggruppate in ambiti .....	234
Tab. 55: percentuale di utilizzo dei consulenti per singole fasi, per tipi di politiche aggregate in ambiti .....	236
Tab. 56: organizzazioni di consulenza censite nel campione, sedi, vocazione e siti web .....	238
Tab. 57: distinzione di consulenti tra generalisti e specializzati, per varietà di processi nei quali hanno operato .....	240
Tab. 58: percentuale del ricorso a consulenti provenienti da regioni diverse, per tipi di politiche .....	241
Tab. 59: Distribuzione dei programmi urbani europei attivati sul territorio nazionale .....	243



## QUESTIONARIO SULLE POLITICHE PARTECIPATIVE

Questo questionario si inserisce in un progetto di ricerca avviato all'interno del dottorato in Istituzioni e Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università degli Studi di Milano. Obiettivo dell'indagine è ottenere un quadro quanto più completo possibile delle esperienze partecipative in Italia e in particolare in Piemonte e Lombardia. Le politiche partecipative o inclusive rappresentano, infatti, un fenomeno in crescita nel nostro paese, ma la loro diffusione non è stata ancora sufficientemente studiata. Il presente strumento ha la funzione di censire le varie esperienze sul territorio e di ottenere alcune informazioni chiave sui processi in corso, conclusi o ancora da avviare. I dati che verranno raccolti saranno utilizzati esclusivamente a fini di ricerca e saranno analizzati in forma aggregata e anonima ai sensi della legge sulla privacy.

La preghiamo di procedere alla compilazione del questionario con la massima attenzione, leggendo prima l'intera sequenza delle domande. Il quesiti sono raggruppati in cinque gruppi: il primo, di carattere più compilativo, è teso a raccogliere informazioni generali per elaborare una "scheda dell'intervento", gli altri quattro, invece, mirano a ottenere informazioni più specifiche, seguendo una ripartizione dell'intervento partecipativo in fasi: "avvio e diagnosi", "programmazione/progettazione", "attuazione delle azioni concrete" e "valutazione".

Il tempo stimato per rispondere all'intero questionario è di 30 minuti.

La ringraziamo per la preziosa collaborazione.

Per qualsiasi informazione e dubbio sull'interpretazione dei quesiti si rivolga a:

Laura Cataldi (\*)

EMAIL: [laura.cataldi@unimi.it](mailto:laura.cataldi@unimi.it)

TELEFONO FISSO: 011/19504591

CELLULARE: 349/3218286

(\*) dottoranda presso il Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell'Università degli Studi di Milano, via Passione 13/15, 20122, Milano.

### SCHEDA DELL'INTERVENTO

(DOMANDA 1, tb 1, ti 1) **Tipo di intervento/progetto partecipativo:**

- Bilancio partecipativo
- Agenda 21
- Politica temporale (tempi e orari della città)
- Politica di riqualificazione/rigenerazione urbana (*specificare se si tratta di: Urban Italia, Urban Europa, CdQ, PRU, PRIU, PRUSST o altro*) .....
- Piano strategico
- Altro (specificare): .....
- .....

(DOMANDA 2, ti 3) **Nome dell'intervento, della struttura di riferimento e luogo geografico**

(es: *Urban2 Mirafiori, Progetto Periferie, Torino*) :.....

.....

.....

(DOMANDA 3, tb 2, ti 4-11) **Indicare i soggetti promotori/finanziatori dell'intervento:**

- Unione Europea
- Ministero (*specificare*) .....
- Regione (*specificare*).....
- Provincia/area metropolitana (*specificare*) .....
- Comune (*specificare*).....
- Consorzio/i di Comuni (*specificare*) .....
- Comunità Montana (*specificare*) .....
- Circoscrizione/i (*specificare*).....
- Privati (*specificare*) .....
- Altro (*specificare*).....

(DOMANDA 4, ti 12-16) **Compilatore:**

Nome e Cognome: .....

Posizione e unità amministrativa di appartenenza (*specificare se si tratta di una direzione, un settore, un ufficio, un progetto intersettoriale, la sede di un consorzio o altro*):

.....

.....

Ruolo svolto nell'intervento oggetto di indagine: .....

.....

Email: .....

Telefono: .....

(DOMANDA 5, ti 17-20) **Responsabile amministrativo della struttura organizzativa di riferimento dell'intervento (divisione/settore/ufficio, ecc):** *(compilare solo se diverso dal compilatore)*

Nome e Cognome: .....

Posizione amministrativa: .....

Email: .....

Telefono: .....

(DOMANDA 6, ti 21-24) **Responsabile politico dell'intervento:**

Nome e Cognome: .....

Qualifica *(specificare se assessore, sindaco, presidente di circoscrizione o altro)*

.....

Partito di appartenenza o area politica di riferimento *(per chi ricopre cariche elettive)*

.....

Email: .....

(DOMANDA 7, ti 25-28) **Referente dell'intervento:** *(compilare solo se diverso dal responsabile amministrativo e dal responsabile politico)*

Nome e Cognome: .....

Ruolo e organizzazione di appartenenza.....

.....

Email: .....

Telefono: .....

(DOMANDA 8, dti 1-3) **Orizzonte temporale dell'intervento:**

Data di inizio: - del lavoro di preparazione dell'intervento sul contesto territoriale .....

- dell'atto istituzionale di avvio.....

Data di conclusione *(solo se prevista)*: .....

(DOMANDA 9, tb3) **Qual è l'attuale stato di realizzazione dell'intervento?**

da avviare

fase di studio e diagnosi = fase di avvio

fase di programmazione/progettazione

fase di attuazione delle azioni concrete

fase di valutazione e/o ridefinizione

(DOMANDA 10, tb 4-7) **L'idea di attuare l'intervento partecipativo oggetto di indagine è sorta durante:** *(in caso di intervento multi-governativo, indicare una risposta per ciascun livello di governo coinvolto)*

una giunta regionale di centrodestra

una giunta regionale di centrosinistra

.....

una giunta provinciale di centrodestra

una giunta provinciale di centrosinistra

.....

una giunta comunale di centrodestra

una giunta comunale di centrosinistra

.....

una giunta circoscrizionale di centrodestra

una giunta circoscrizionale di centrosinistra

(DOMANDA 11, tb 8, ti 29) **L'intervento è stato parte del programma elettorale di uno dei livelli governativi coinvolti?**

No

Non so

Sì *(specificare di quale livello di governo)*.....

.....

(DOMANDA 12, tb 9, ti 30-31) **Le ragioni politiche che hanno portato all'avvio dell'intervento partecipativo sono connesse a** *(sono ammesse massimo 2 risposte):*

la volontà di contrastare la generalizzata crisi di fiducia/consenso verso le istituzioni

la volontà di risolvere un problema manifesto in una data unità territoriale

la difficoltà di raggiungere un accordo in sede politica per prendere le decisioni necessarie per affrontare la questione

l'esistenza di una domanda sociale di partecipazione che in quella situazione non poteva essere elusa

un mutamento nella composizione e/o nell'orientamento di governo (della regione, della provincia, del comune, della circoscrizione...) *specificare*.....

(DOMANDA 12s) **Specificare se il cambiamento è stato:**

- da centro-destra a centro-sinistra
- da centro-sinistra a centro-destra
- sempre di centro-destra ma con diversa composizione (diversa distribuzione di potere tra le forze della coalizione)
- sempre di centro-sinistra ma con diversa composizione (diversa distribuzione di potere tra le forze della coalizione)

altro (*specificare*) .....

(DOMANDA 13, tb 11, ti 32-33) **Tra le ragioni che hanno indotto la sperimentazione di una modalità partecipativa per l'intervento in questione le più rilevanti sono state:** (*sono ammesse al massimo 2 risposte*)

la necessità di assicurare il consenso di soggetti importanti per il successo della messa in opera dell'intervento

la possibilità di ottenere finanziamenti espressamente riservati a politiche da realizzare con metodi partecipativi

la conoscenza di politiche partecipative sperimentate con successo in altri luoghi e/o altri campi (*specificare quali e dove*).....

la presenza di una valida expertise in politiche partecipative

(DOMANDA 13 s, tb12) **Specificare se:**

- interna all'amministrazione
- esterna all'amministrazione
- mista, ossia composta da amministratori e professionisti esterni

altro (*specificare*) .....

(DOMANDA 14, tb 13, ti 34-37) **Nella realizzazione (nell'avvio) della politica ha avuto (avrà) un ruolo determinante di promozione e coordinamento:**

uno o più politici (*per ciascuno specificare Nome e Cognome, Livello governativo, Incarico politico e Area politica di appartenenza*.....)

uno o più dirigenti (*per ciascuno specificare Nome e Cognome, Incarico amministrativo e Struttura amministrativa di riferimento*.....)

uno o più consulenti/uno o più centri di ricerca (*per ciascuno specificare nome, telefono e email*.....)

gruppi autorganizzati di cittadini (*specificare, se possibile, il nome dei gruppi o dei referenti, telefono e email*.....)

(DOMANDA 15, ti 38) **Indicare la provenienza dei fondi di finanziamento dell'intervento** (*in caso di provenienze multiple specificare le quote attraverso percentuali*):

(DOMANDA 16, tb 14) **In quale delle seguenti fasi è prevista la partecipazione?** (*sono ammesse risposte multiple*)

fase di diagnosi

- fase di progettazione/programmazione degli interventi
- fase di implementazione degli interventi
- fase di valutazione e ridefinizione

FASE di AVVIO

(DOMANDA 17, tb 15, ti 39) **Per l'avvio dell'intervento è stato stipulato (si stipulerà) un accordo formale che include (includerà) anche soggetti NON istituzionali?**

- No
- Sì (Specificare il tipo di accordo e la data in cui è stato stipulato.....)

(DOMANDA 17sA, tb 16, ti 40) **Se sì, quali sono stati (si prevede che saranno) i soggetti non istituzionali presenti nell'accordo?**

- associazioni ricreative, culturali, religiose
- associazioni di categoria e sindacati
- cooperative
- imprese a partecipazione pubblica
- imprese private di grande, media e piccola dimensione (anche commercianti)
- banche o fondazioni
- comitati autorganizzati
- singoli cittadini
- altro (specificare).....

(DOMANDA 17sB, dds 1) **Se erano presenti (se si prevede che siano presenti) soggetti non istituzionali, come è avvenuta (avverrà) la loro inclusione nell'accordo?**

- per autoinclusione
- per selezione
- in entrambi i modi

(DOMANDA 18 tb 17-18, ti 41) **Il contesto territoriale di applicazione dell'intervento si presentava/si presenta (se l'intervento è ancora da avviare) caratterizzato da: (indicare una risposta per ciascun gruppo tematico)**

- una situazione socioeconomica sufficientemente prospera
- una situazione socioeconomica problematica (elencare i fattori di preoccupazione più rilevanti: es. aumento del flusso di immigrati, riconversione economica dell'area, alta quota di anziani residenti, ecc.).....

- 
- una presenza diffusa di gruppi, associazioni e realtà attive nel sociale, senza capacità di azione e di coordinamento
  - una rete di gruppi, associazioni e realtà attive nel sociale con capacità autonoma d'azione e coordinamento
  - assenza di gruppi, associazioni e realtà attive nel sociale

(DOMANDA 19, tb 19) **Nella fase di avvio del progetto è stata prevista/effettuata qualche forma di partecipazione della cittadinanza?**

- No
- Sì

(DOMANDA 19sA, tb 20, ti 43) **Se sì, attraverso quali strumenti? (sono ammesse risposte multiple)**

- forum strutturati di discussione (specificare se telematici o fisici) .....
- assemblee pubbliche
- momenti di ascolto
- questionari e indagini
- seminari

- interviste
- altro (specificare) .....
- .....
- .....
- .....

(DOMANDA 19sB, tb 21) **Per la realizzazione di tali eventi è stata prevista una specifica campagna di informazione/comunicazione?**

- No
- Sì

(DOMANDA 19sBs, tb22, ti 44) **Se sì, specificare attraverso quali strumenti:** *(sono ammesse risposte multiple)*

- depliant e lettere informative inviate ai cittadini residenti
- la creazione di un sito web
- manifesti e locandine
- incontri in scuole, parrocchie, associazioni, ecc.
- organizzazione di eventi come spettacoli, feste, ecc.
- cantieri-evento
- altro (specificare) .....
- .....

(DOMANDA 20, tb 23, ti 45) **Quali strumenti sono stati utilizzati (saranno utilizzati) durante la fase di diagnosi dei bisogni, delle risorse, dei vincoli e delle opportunità del contesto d'azione?** *(sono ammesse risposte multiple)*

- gruppi di ascolto e discussione aperti a tutti i soggetti interessati
- gruppi di ascolto e discussione di soggetti appositamente selezionati
- studi di settore già esistenti
- costruzione di scenari
- indagini appositamente commissionate
- raccolta di materiale di documentazione

- altro (specificare) .....

(DOMANDA 21, tb 24) **Per l'organizzazione di assemblee, l'ascolto, la comunicazione, le indagini e i questionari, ci si è avvalsi (si prevede di avvalersi) della collaborazione di professionalità specifiche, di consulenti, centri di ricerca o università?**

- No
- Sì

(DOMANDA 21s, ti 46-60) **Se sì, specificare:**

NOME della società, cooperativa, università.....	ATTIVITÀ SVOLTA	NOME E COGNOME REFERENTE	EMAIL e TELEFONO	DURATA COMMITTENZA indicare le date

(DOMANDA 22, tb 25) **Nella fase di avvio sono emersi (si prevede che emergeranno) dei conflitti?**

- No
- Sì

(DOMANDA 22sA, tb 26-29, ti 61-62) **Se sì, i conflitti erano (si prevede che saranno):** *(sono ammesse risposte multiple per gruppi tematici solo se strettamente necessario)*

- preesistenti e indipendenti dall'intervento partecipativo
- preesistenti, ma inaspriti dall'avvio dell'intervento partecipativo
- innescati dall'avvio dell'intervento partecipativo

- 
- tra soggetti locali e/o cittadini
  - tra soggetti locali e/o cittadini (da un lato) e istituzioni (dall'altro)
  - trasversali ai soggetti locali e/o cittadini e istituzioni
- 

- tra i diversi livelli di governo implicati nell'intervento (*specificare, es. tra regione e comune*).....
  - tra i diversi settori dell'amministrazione locale responsabile implicati nell'intervento (*specificare, es. tra Ambiente e Urbanistica*) .....
- 

- sull'interpretazione dei problemi del contesto territoriale
- sugli obiettivi e le finalità dell'intervento
- sulle azioni concrete per raggiungere (da mettere in atto per) gli obiettivi dell'intervento

(DOMANDA 22sB, tb 30-31) **Rispetto ai conflitti si è riscontrato che (si prevede che):** (*indicare una risposta per gruppo tematico*)

- si sono formate (si formeranno) coalizioni avversarie tendenzialmente stabili
- si sono formate (si formeranno) coalizioni variabili a seconda dei problemi
- le istituzioni hanno preso (si prevede che prenderanno) posizione per una delle parti in gioco
- le istituzioni di volta in volta hanno fatto leva (faranno leva) su differenti attori per sostenere la propria legittima posizione

(DOMANDA 22sC, tb 32) **Per il "trattamento" dei conflitti ci si è avvalsi (si prevede di avvalersi) di figure professionali terze specializzate e/o di metodi specifici?**

- No
- Sì

(DOMANDA 22sCs, ti 63-77) **Se si specificare:**

NOME della società, cooperativa, università, ecc. di appartenenza dei professionisti	NOME E COGNOME REFERENTE	METODO UTILIZZATO breve descrizione	EMAIL e TELEFONO	DURATA COMMITTENZA indicare le date

(DOMANDA 22sD, tb 33, ti 78) **I conflitti sono stati risolti?** (*rispondere solo se l'intervento ha già attraversato/sta attraversando la fase di avvio*)

- Del tutto
- In parte (*specificare brevemente quali problemi sono stati risolti e quali no*) .....
- No, affatto

FASE DI PROGRAMMAZIONE/PROGETTAZIONE

(DOMANDA 23, tb 34, ti 80) **Per la partecipazione durante la fase di progettazione/programmazione sono stati organizzati/previsti:** (*sono ammesse risposte multiple*)

- forum strutturati di discussione (*specificare se telematici o fisici*).....

- tavoli di progettazione tematici per linea e obiettivo
- tavoli tecnici per progetto
- gruppi di lavoro consultivi
- gruppi di informazione ai cittadini e/o ai soggetti locali
- assemblee pubbliche
- altro (*specificare*) .....
- .....

(DOMANDA 24, tb 35, ti 81-83) **Chi ha partecipato (chi parteciperà)?** (*sono ammesse risposte multiple*)

- il settore dell'amministrazione responsabile dell'intervento
- diversi settori dell'amministrazione (*specificare*).....
- .....
- associazioni ricreative, culturali, religiose
- associazioni di categoria e sindacati
- cooperative
- imprese private di grande, media e piccola dimensione (anche commercianti)
- imprese a partecipazione pubblica
- comitati autorganizzati (*specificare*) .....
- .....
- cittadini singoli
- politici
- altro (*specificare*) .....
- .....

(DOMANDA 25, tb 36) **Rispetto alla fase precedente (avvio), la partecipazione all'interno della fase di progettazione/programmazione è stata (si prevede che sarà):**

- più ristretta
- più estesa
- simile a quella della fase precedente

(DOMANDA 26, tb 37) **Chi ha partecipato in questa fase (progettazione/programmazione) l'ha fatto (si prevede che lo farà) prevalentemente per:**

- scelta spontanea
- sollecitazione da parte delle istituzioni

(DOMANDA 27, tb 38) **La partecipazione ai gruppi, ai forum, ai tavoli progettuali e alle assemblee da parte dei soggetti non istituzionali è stata (si prevede che sarà) più continua rispetto alla fase di avvio?**

- No
- Sì

(DOMANDA 28, tb 39) **L'amministrazione responsabile ha stilato (stilerà) un elenco/indirizzario dei partecipanti?**

- No
- Sì

(DOMANDA 29, tb 40, ti 84) **Quale è stato (sarà) il ruolo delle istituzioni all'interno dei luoghi e dei momenti progettuali?** (*sono ammesse risposte multiple*)

- di soggetto di parte
- di regia
- di mediazione
- altro (*specificare*) .....
- .....

(DOMANDA 30, tb 41) **Nella fase di programmazione/progettazione ci si è avvalsi (si prevede di avvalersi) di un supporto metodologico professionale?**

- No
- Sì

**(DOMANDA 30sA, ti 85-96) Se sì, specificare:**

NOME della società, cooperativa, univesità, ecc. di appertenza dei professionisti	NOME E COGNOME REFERENTE	EMAIL e TELEFONO	DURATA COMMITTENZA indicare le date

**(DOMANDA 30sB, tb 42) I professionisti che hanno avuto (avranno) il compito di supporto metodologico hanno anche svolto (svolgeranno anche) il ruolo di mediazione e di facilitazione di comunicazione?**

- No
- Sì

**(DOMANDA 31, tb 43, 97-98) Per la fase di programmazione/progettazione partecipata si è fatto (si farà) riferimento a: (sono ammesse risposte multiple)**

- un modello in gran parte sperimentale
- un modello mutuato da altre politiche ed esempi di best practices (specificare quali e dove).....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

- un metodo specifico proposto e gestito da professionisti qualificati (specificarne il nome e la provenienza) .....  
.....

**(DOMANDA 32, tb 44) All'interno della fase di programmazione/progettazione sono emersi (si prevede che emergeranno) dei conflitti?**

- No
- Sì

**(DOMANDA 32sA, tb 45-46) Rispetto alla fase di avvio, i conflitti in questa fase (programmazione/progettazione) sono stati (si prevede che saranno): (indicare una risposta per gruppo tematico)**

- caratterizzati da un livello di conflittualità maggiore
- caretterizzati da un livello di conflittualità minore
- caratterizzati dallo stesso livello di conflittualità
- imperniati su problemi diversi
- imperniati sugli stessi problemi

**(DOMANDA 32sB, tb 47-48) Rispetto alla fase di avvio dell'intervento, le coalizioni in fase programmatica/progettuale erano (si prevede che saranno) sostanzialmente: (indicare una risposta per gruppo tematico) (comparazione 2 var: composizione alleanze e polarizzazione)**

- composte dagli stessi alleati
- composte da alleati diversi
- caratterizzate da una maggiore propensione al dialogo con le parti avverse
- caratterizzate da una minore propensione al dialogo con le parti avverse
- caratterizzate dalla medesima propensione al dialogo con le parti avverse

**(DOMANDA 32sC, tb49, ti 99) La posizione delle istituzioni rispetto ai conflitti è stata (si prevede che sarà):**

- le istituzioni erano (saranno) parte in gioco nei conflitti
- le istituzioni hanno assunto (assumeranno) una posizione neutra
- altro (specificare) .....

.....  
.....

(DOMANDA 32sD, tb 50) **I conflitti sono stati risolti:** (rispondere solo se la politica ha già attraversato/sta attraversando la fase di programmazione/progettazione)

- del tutto
- in parte
- no, affatto

(DOMANDA 32sE, tb 51, ti 100) **I conflitti hanno (si prevede che):**

- portato (porteranno) ad una situazione di stallo
- portato (porteranno) ad un maggior decisionismo da parte delle istituzioni
- aumentato (aumenteranno) la propensione all'accordo da parte dei diversi attori
- altro (specificare).....

FASE DI ATTUAZIONE delle azioni concrete

(DOMANDA 33, tb 52, ti 101) **La partecipazione durante la fase di attuazione delle azioni concrete è stata intesa (sarà intesa) come:** (sono ammesse risposte multiple)

- affidamento della realizzazione degli interventi di attuazione ad un partenariato pubblico-privato
- comunicazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori da parte delle istituzioni ai soggetti locali e/o ai cittadini
- coinvolgimento di soggetti non-istituzionali nella supervisione e gestione dei problemi inerenti gli interventi di attuazione
- altro (specificare) .....

.....  
.....  
.....  
.....

(DOMANDA 34, tb 53) **Durante la fase di attuazione gli attori non istituzionali che hanno partecipato sono stati (saranno):**

- sostanzialmente gli stessi attori delle fasi precedenti
- attori prevalentemente diversi rispetto alle fasi precedenti

(DOMANDA 35, tb 54, ti 102-104) **Nella fase di attuazione quali sono gli attori che hanno partecipato (si prevede che parteciperanno)?**

- il settore dell'amministrazione responsabile dell'intervento
- diversi settori dell'amministrazione (specificare).....  
.....
- associazioni ricreative, culturali, religiose
- associazioni di categoria e sindacati
- cooperative
- imprese private di grande, media e piccola dimensione (anche commercianti)
- imprese a partecipazione pubblica
- comitati autorganizzati (specificare) .....
- .....
- .....
- cittadini singoli
- politici
- altro (specificare) .....
- .....

FASE DI VALUTAZIONE

(DOMANDA 36, tb55) **È stata/sarà effettuata una valutazione dell'intervento partecipativo in questione?**

- No
- Sì

(DOMANDA 36sA, tb 56) **Se sì, per la valutazione di questa politica ci si è rivolti o si pensa di rivolgersi a valutatori professionisti esterni all'amministrazione?**

- No
- Sì

(DOMANDA 36sB, ti 105-116) **Se sì, specificare:**

NOME della società, cooperativa, università, ecc. di appartenenza dei professionisti	NOME E COGNOME REFERENTE	EMAIL e TELEFONO	DURATA COMMITTENZA indicare le date

(DOMANDA 36, tb 57) **Nello specifico, si è effettuata/si intende ottenere una valutazione partecipata?** (risposta obbligatoria)

- No
- Sì

(DOMANDE 37 A e B, dds 2-7) **Optare per una valutazione partecipata significa che:**  
(indicare quanto si è d'accordo con le seguenti affermazioni – risposta obbligatoria)

- a decidere *che cosa* deve essere valutato e *come* non è solo il committente istituzionale, ma anche attori non istituzionali

*molto*    *abbastanza*    *poco*    *affatto*  
                                   

- il grado di soddisfazione espresso dai soggetti locali e/o cittadini rappresenta il criterio fondamentale per stabilire il successo o il fallimento delle singole azioni e/o dell'intervento

*molto*    *abbastanza*    *poco*    *affatto*  
                                   

- il punto di vista e le valutazioni di tutti gli attori che hanno preso parte in prima persona al processo devono costituire le fonti privilegiate di indagine nell'attività di valutazione

*molto*    *abbastanza*    *poco*    *affatto*  
                                   

- il rapporto di valutazione deve essere presentato e discusso pubblicamente

*molto*    *abbastanza*    *poco*    *affatto*  
                                   

- deve essere costituita un'unità di valutazione composta da soggetti locali e/o cittadini, istituzioni e valutatori professionisti

*molto*    *abbastanza*    *poco*    *affatto*  
                                   

(DOMANDA 38, tb 58) **Nella valutazione partecipata sono da includere** (risposta obbligatoria):

- solo quegli attori non istituzionali che hanno svolto un ruolo attivo nelle fasi precedenti dell'intervento
- in generale tutti i soggetti non istituzionali che sono toccati dall'intervento (ad esempio tutti gli abitanti del territorio)

(DOMANDA 39, tb 59, ti 117) **Alle valutazioni espresse dagli attori non istituzionali che hanno attivamente partecipato all'intervento è da riconoscere un peso maggiore rispetto a quelle degli altri soggetti non istituzionali?** (risposta obbligatoria)

- No
- Sì

**Specificare i motivi del sì e del no**.....  
 .....

**Il questionario è terminato, grazie della collaborazione.**