



uniss
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

*Scuola di dottorato in Scienze Giuridiche
XXXVI ciclo*

Coordinatrice: Prof. Giuseppina Carboni

*Visione ecosistemica e istituti di democrazia deliberativa:
teoria e prassi*

Tutor:

Prof. Domenico D'Orsogna

Tesi di dottorato di:

Dott. Stefano Sotgiu

Anno accademico 2023-2024

"La scelta è pensiero desiderante o desiderio pensante e l'uomo è un principio di questa specie"

Aristotele, Etica Nicomachea

"La cura per le malattie della democrazia è più democrazia"

John Dewey, Democrazia ed Educazione

Indice

1. <i>Esperimenti di democrazia deliberativa: l'innovazione che nasce dal basso</i>	7
1.1 L'"onda" deliberativa: un excursus introduttivo	7
1.2 Progetti di democrazia deliberativa in Italia: inquadramento	20
1.3 Citizens' Assembly e piccoli comuni: il caso Bulzi Futura in Sardegna	28
1.4 Bologna e l'Assemblea cittadina sul Clima: una grande città italiana e la democrazia "climatica"	39
1.5 La Convention Citoyenne pour le Climat: deliberazione e politiche nazionali.....	49
1.6 La Conferenza sul Futuro dell'Europa: la scala macro.....	60
1.7 La deliberazione su scala globale: la Global Assembly for COP 26.....	70
1.8 Le pratiche di democrazia deliberativa come processi multiscalarari e i loro caratteri.....	77
1.8.1 In particolare - La bassa sensibilità alla scala di decisione (segue).....	78
1.8.2. L'adattabilità a cornici istituzionali diverse	79
1.8.3. L'adattabilità ad argomenti e contenuti diversi	80
2. <i>Una visione ecosistemica per la democrazia deliberativa</i>	82
2.1 Democrazia deliberativa e scienze politico-sociali: un concetto polisemico in continua evoluzione.....	82
2.2 Un "ecosistema" democratico: per una sistemazione dell'inquadramento teorico della democrazia deliberativa	108
2.2.1 La crisi della democrazia contemporanea: una lettura alla luce della teoria dei sistemi	108
2.2.2 Mondo della vita e Sistema: elementi costitutivi e relazionali	112
2.3 L'innovazione democratica: istituzionalizzazione, <i>embeddedness</i> , <i>assemblage</i> , <i>mixing</i> "ecosistemico"	128
2.4 Focus: La Irish Constitutional Convention come esempio di <i>mixing</i> "ecosistemico"	142
2.5 I confini della deliberazione come <i>working theory: command-and-control, nudging e</i> <i>thinking</i>	147

3. <i>Democrazia deliberativa e diritto positivo: casi di studio</i>	167
3.1 Partecipazione e deliberazione nel diritto positivo italiano	167
3.2 La dottrina costituzionale ed amministrativa: demarchia, amministrazione capovolta, amministrazione condivisa	176
3.3 La democrazia deliberativa nei Paesi europei. In particolare: le esperienze di Francia e Germania	188
3.4 La democrazia deliberativa nel diritto comunitario	196
3.5 Caratteri e funzioni degli istituti di democrazia deliberativa: il diritto di partecipazione e la qualità nella deliberazione.....	198
3.6 Autoselezione, estrazione a sorte, forme ibride: il <i>demo</i> partecipante.....	210
3.7 La ratio dell' estrazione a sorte: un approfondimento	214
3.8 Partecipazione deliberativa e <i>malaise</i> democratica.....	219

Introduzione

L'onda deliberativa cresce in Europa, in Occidente in generale e non solo. La recente indagine "Innovative Citizen Participation and *New democratic institutions: catching the deliberative wave*", OCSE 2020, ha messo in luce un forte sviluppo delle prassi partecipativo-deliberative in molti Paesi europei. Un forte avanzamento è stato registrato in Francia, Belgio, Irlanda, Germania. Questa tendenza si è saldata con quella già in atto negli Stati Uniti, in Canada, Australia e nel Regno Unito.

La misura del fenomeno e l'interesse che ha suscitato anche a livello scientifico danno conto della rilevanza che oggi la deliberazione sta assumendo come paradigma di azione democratica. Una ricerca su Google Scholar al giugno 2023 effettuata nell'ambito di questo studio restituisce 491.000 documenti in Inglese, 17.000 in Francese e 13.500 in Italiano. In tutto il mondo nascono e crescono organizzazioni che, a diverso titolo (ricerca, advocacy, supporto finanziario e professionale) fanno della democrazia deliberativa missione della loro attività. Gli stessi governi, a partire dalla Commissione Europea, con la Conferenza sul Futuro dell'Europa e l'istituzionalizzazione dei Citizens' Panel, iniziano a cogliere il valore della proposta deliberativa ed il suo carico innovativo nel possibile miglioramento delle performance di democrazie in crisi. Non una panacea ad ogni male delle democrazie contemporanee ma un correttivo senz'altro efficace per colmare un divario sempre più grande e preoccupante fra istituzioni e cittadini.

In questo quadro, non è possibile non riscontrare un ritardo italiano. L'Italia occupa nello studio OCSE l'ultimo posto in classifica con un solo processo realizzato dal 1986 al 2019. Un ritardo che viene confermato anche ricalcolando i dati con il ricorso a numeri più aggiornati, come si è fatto in questa ricerca.

Il nostro Paese non è tuttavia digiuno di prassi partecipative, sebbene sempre nell'ambito di piccole nicchie decisionali. Negli anni, a partire dai primi '90 sono stati realizzati migliaia di percorsi partecipativi in numerosi policy field, anche grazie all'iniziativa di alcune regioni che hanno legiferato in materia (su tutte Toscana ed Emilia-Romagna). Alcuni interessanti esperimenti di discussione deliberativa al livello regionale sono stati realizzati nell'ultimo decennio anche in Sardegna sui temi delle riforme urbanistica e sanitaria.

I percorsi, tuttavia, sono stati basati generalmente sul principio della porta aperta e quindi caratterizzati da un forte *selection bias* che ha favorito la partecipazione di soggetti auto-interessati o professionali, portatori di competenze forti e consolidate, in grado di influenzare in modo decisivo le decisioni.

Metodologie che favoriscano la partecipazione di un campione più diversificato della società sono poco utilizzate. I cosiddetti minipubblici stratificati, rappresentativi del *demo* di riferimento rispetto alla decisione, ottenuti con estrazione a sorte, iniziano solo oggi un percorso di progressiva diffusione. Progetti grandi e piccoli nascono e crescono, in effetti, solo negli ultimi tre anni. Di essi si dà conto nel primo capitolo, dedicato a presentare una serie significativa di casi di studio schedati e riletti alla luce di elementi comuni che ne evidenziano la scalabilità a diversi livelli di governo: dal micro comune di Bulzi in Sardegna fino alle Assemblee climatiche di Milano e Bologna, per arrivare alle politiche europee ed agli accordi internazionali sul clima, questa prospettiva di metodo inizia ad essere presa in considerazione e diffondersi sempre più nelle pratiche di policy making.

Si tratta di esperimenti sul campo con caratteristiche rilevanti dal punto di vista del disegno del processo decisionale: in particolare la realizzazione di *civic lottery*, la presenza di una governance caratterizzata da comitati di garanzia e coordinamento esperto, programmi d'informazione bilanciata, formazione, discussione facilitata in presenza e on line, sensibilizzazione dei media per la rappresentazione del processo nella più ampia opinione pubblica, osservazione del processo e valutazione, forme d'istituzionalizzazione delle prassi deliberative sperimentate nei processi decisionali dell'amministrazione pubblica che realizza il percorso di coinvolgimento dei cittadini.

Questo primo movimento verso un'evoluzione del disegno di politiche costruite attraverso la partecipazione avviene mentre alcuni Paesi "battistrada" di questa visione della democrazia iniziano ad integrarla nei sistemi decisionali ed istituzionalizzarla, fino a sfiorare - con una "piegatura" che sembrerebbe preludere in un futuro prossimo a possibili cambiamenti costituzionali - la diretta esecutività delle deliberazioni adottate¹.

L'obiettivo generale del progetto di ricerca condotto è partito dunque dal desiderio di approfondire i motivi per i quali gli strumenti decisionali partecipativo-deliberativi, ed in particolare quelli caratterizzati da un approccio campionario siano oggi in Italia così poco diffusi ed ancor meno istituzionalizzati; se esistano condizioni di ostacolo di carattere

¹ In proposito, si veda Gastil, *Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies*, Politics & Society, 2013, e Fung *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, Deliberation, Participation and Democracy - Springer, 2007.

giuridico, culturale, finanziario al loro utilizzo, considerando la forte discrepanza nella classifica dei Paesi OCSE che colloca il nostro Paese all'ultimo posto, se effettivamente questi strumenti possano rispondere ed in che misura ai fenomeni di crisi delle democrazie contemporanee, se e quali siano gli strumenti più adatti per una corretta deliberazione nelle politiche culturali e pubbliche più in generale.

Il percorso di analisi è proceduto attraverso una ricerca tesa ad approfondire come le decisioni pubbliche possano essere arricchite ed accompagnate da strumenti "autorevolmente consultivi" come quelli deliberativi; se e come, in concreto e su quale base legale, i deliberati possano assumere giuridicamente caratteri di crescente vincolo per l'attività amministrativa e progressivamente istituzionalizzati. Insieme a questo, il progetto si è posto come scopo quello di definire alcuni standard tecnici per un modello deliberativo che possa radicarsi meglio nell'ordinamento italiano e nella prassi politico-amministrativa definendo le condizioni politiche, organizzative, comunicative, le tecnologie che possano portare elementi di ri-democratizzazione delle decisioni collettive. Ciò, attraverso il confronto con case study tratti dall'esperienza dei Paesi OCSE, sia per le politiche pubbliche generalmente considerate, intese come policy making.

Fra questi casi, l'osservazione di quelli italiani è diretta a dimostrare se e come progetti di democrazia deliberativa su base randomizzato-campionaria possano essere realizzati con successo nel contesto socio-economico, politico e normativo del nostro Paese senza perdere elementi essenziali del loro design, quali ne siano i punti di forza e di debolezza, quali le possibilità di istituzionalizzazione, replicabilità e diffusione su larga scala, quali quelle di costruzione di una sfera di discussione pubblica più ampia attraverso l'utilizzo del digitale. Il percorso della visione "ecosistemica" e deliberativa della democrazia viene presentato nel secondo capitolo, all'interno del quale viene dato spazio ad un percorso culturale ed istituzionale che, con momenti di maggior splendore ed altri di oblio, ha seguito tutta la storia del pensiero occidentale. Dall'Atene classica fino alle Rivoluzioni del diciottesimo secolo, la presenza della democrazia è stata caratterizzata più da un ampio coinvolgimento della platea degli aventi diritto - più ristretta di quella attuale, com'è noto - attraverso meccanismi di estrazione a sorte e rotazione al governo della città che non dalla delega a rappresentanti eletti. Elezione che, alle radici della democrazia era considerata *airesis*, etimologicamente eresia e limitata a cariche precise, di elevata competenza tecnica. Alle Rivoluzioni americana e francese segue una vertiginosa crescita dell'elezione ed il declino di altre forme di rappresentazione del *demo* che vengono progressivamente dimenticate.

La deliberazione viene confinata nel contesto dei Parlamenti, come attività dialogica fra gli eletti, fino ad una ripresa dell'idea di una più ampia partecipazione democratica coincidente con il diffondersi di idee pragmatiste fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. È però con gli impulsi sociali emancipativi della fine degli anni '60 che il corpus delle idee partecipativo-deliberative riprende vigore e si trasforma in un laboratorio di sperimentazione feconda che conduce la teoria politica e poi quella giuridica a definire e precisare concetti e metodologie. Alla diffusione progressiva di processi di democrazia partecipativa, fra cui il più noto è probabilmente il bilancio partecipativo nato nella città brasiliana di Porto Alegre per poi vedere allargato il suo utilizzo in tutto il mondo, si affianca quello delle *citizens' jury*, organismi rappresentativi della cittadinanza utilizzati a partire dai primi anni '70 negli Stati Uniti. La teorizzazione più completa della democrazia deliberativa arriva in seguito, negli anni '80, con l'opera di Jürgen Habermas, ancora oggi alla base delle innovazioni che di volta in volta sono state apportate ad un modo di leggere la democrazia che ha assunto le caratteristiche della *working theory*, con uno sviluppo guidato dal fiorire di migliaia di esperimenti realizzati in tutto il mondo e che contribuiscono ancor oggi ad una progressiva messa a punto reciproca fra teoria e prassi. Un lavoro di *tinkering* che rende molto plastica ed adattabile la deliberazione che si propone quale tessuto connettivo di un "ecosistema" democratico nel quale è capace di interagire in modo fecondo con tutte le altre forme democratiche, elettive o dirette, allo scopo di migliorare le decisioni pubbliche ed avvicinarle il più possibile ai cittadini. Il processo di adattamento in corso si sta consolidando in forme d'istituzionalizzazione sempre più diffuse, all'interno delle quali la partecipazione deliberativa mostra di non perdere le sue caratteristiche di vivacità innovativa, pur inserita all'interno di routine decisionali già rodute. L'istituzionalizzazione, stabilizzando l'innovazione, la rende così più diffusa, efficace ed aperta ad offrire opportunità di diversificazione democratica ad organizzazioni e persone attive nella sfera pubblica ma anche a nuovi protagonisti generati dai processi messi in atto.

Nel terzo capitolo viene ricostruito il quadro giuridico all'interno del quale si inseriscono le forme democratiche della partecipazione deliberativa con particolare riferimento a dottrina e diritto positivo. Le tracce del modello deliberativo nell'ordinamento giuridico italiano e nella prassi decisionale sono certamente presenti ma episodiche e frammentarie².

² Si veda L. Bobbio, *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004; R. Lewanski, *La prossima democrazia: Dialogo - deliberazione - decisione*, s.e., 2016 www.laprossimademocrazia.com; e Florida, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, 2012.

La partecipazione è un diritto politico espressamente sancito dagli articoli 1 e 3 della Costituzione che lasciano intravedere una cornice sufficientemente ampia da ricomprendere forme partecipativo-deliberative. La dottrina giuridica pone infatti la partecipazione dei cittadini come diritto sociale primario, legato alla piena realizzazione della persona umana, sottolineando anche l'effettività del suo esercizio. Nell'opera di autori come Feliciano Benvenuti e Giorgio Berti il concetto di partecipazione viene esteso in modo molto significativo fino a parlare di *demarchia* e *amministrazione capovolta*, a voler sottolineare come il paradigma dell'azione pubblica dovesse passare definitivamente da una concezione autoritativa ad una molto più pluralistica, inclusiva del contributo dei cittadini considerati individualmente e nelle formazioni sociali di cui fanno parte e rispettosa del disegno costituzionale. Una visione nella quale più forme decisionali potevano convivere in un contesto che oggi potremmo definire ecosistemico.

La partecipazione dei cittadini, pur essendo pacificamente considerata un valore costituzionalmente riconosciuto, nella prassi attuativa, in sostanza, ha potuto trovare espressione su larga scala solo attraverso le forme della democrazia rappresentativa e di quella diretta, spesso in modo insoddisfacente, incompleto. Certamente monopolizzato dalle forme elettive, basate sulla delega a rappresentanti eletti. Un importante filone di ricerca e prassi partecipativa è stato aperto anche riguardo al concetto di sussidiarietà verticale ex art. 118 della Costituzione con riferimento alla gestione diretta dei beni comuni da parte dei cittadini e delle cittadine. In questo specifico campo - partecipazione e gestione diretta di beni comuni - si stanno determinando importantissime opportunità di ri-democratizzazione di processi decisionali centrali riferibili allo sviluppo della cultura, la ricerca scientifica e tecnica, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Si tratta di un settore nel quale sono molti i casi di realizzazione di processi partecipativi che possono essere rinvenuti nel nostro Paese³. Un ambito, dunque, molto produttivo soprattutto nel campo della pianificazione strategica, delle politiche urbane, sociali e culturali.

Il settore ambientale-paesistico, nell'ordinamento italiano, è quello nel quale risulta più stringente il requisito della partecipazione dei cittadini alle decisioni, anche grazie al recepimento di trattati internazionali come la Convenzione di Aarhus, tema affrontato nel terzo capitolo di questa ricerca.

³ A proposito, si veda Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, 2011 e www.labsus.org

Le decisioni assunte attraverso arene partecipative hanno trovato tuttavia nelle modalità di costruzione delle policy e nella discrezionalità di adozione dei deliberati da parte delle istituzioni rappresentative, spesso, un freno che si è tradotto in delusione e frustrazione per i cittadini, le cittadine, gli attori rappresentativi d'interessi che hanno preso parte ai percorsi partecipativi.

Comprendere se e come la partecipazione deliberativa possa trovare condizioni di crescente istituzionalizzazione, assumere giuridicamente caratteri di maggior esecutività, insieme al definire quali sono le condizioni politiche, organizzative, comunicative, tecnologiche che offrono garanzie di successo ai processi di ri-democratizzazione delle decisioni pubbliche, valutare le possibili generalizzazioni nel vasto dominio delle politiche pubbliche in una logica ecosistemica attraverso sperimentazioni sul campo di processi decisionali basati sulla rappresentatività e la deliberazione, sono risvolti rilevanti di un campo d'indagine ad oggi poco esplorato nel nostro Paese, che può fornire nuovi strumenti di miglioramento dell'efficacia delle politiche e di ampliamento dei confini della democrazia in Italia in un periodo di forte e drammatico distanziamento fra cittadinanza ed Istituzioni. Un campo di ricerca e pratica professionale, negli auspici, attivo e fertile anche nel nostro Paese, cui si è voluto fornire un contributo attraverso le pagine che seguono.

1. Esperimenti di democrazia deliberativa: l'innovazione che nasce dal basso

1.1 L'"onda" deliberativa: un excursus introduttivo

Deliberative wave o "onda" deliberativa è una diffusa, felice metafora coniata dall'OCSE con una ormai famosa ricerca del 2020⁴ attraverso la quale emerge una delle più importanti tendenze nell'innovazione della democrazia fra la fine del XX secolo ed i primi decenni del XXI. I dati raccolti dall'organizzazione internazionale evidenziano molto chiaramente come, a partire dalla fine degli anni '70 del '900, prenda progressivamente piede nei paesi aderenti all'OCSE - le principali democrazie occidentali ed orientali - la tendenza a coinvolgere i cittadini e le cittadine nei processi decisionali pubblici.

Questo coinvolgimento viene realizzato attraverso forme precise che caratterizzano l'"onda" deliberativa: da un lato l'estrazione a sorte dei partecipanti ai processi decisionali all'interno di campioni rappresentativi della popolazione, dall'altro la discussione informata e ponderata (*deliberazione*⁵) dei contenuti della questione da decidere.

⁴ OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.

⁵ L'etimologia della parola - che deriva dal latino *libra* o bilancia - nella lingua italiana, a differenza di quella inglese, si presta ad ambiguità, indicando sia il processo di soppesamento degli argomenti pro e contro e delle diverse alternative, sia il risultato finale, la decisione, sia l'atto o provvedimento nel quale il processo decisionale si sostanzia. Ai fini della presente ricerca, il termine *deliberazione* è sempre inteso come nei casi sub 2.a e b. seguenti:

deliberazione s. f. [dal lat. *deliberatio -onis*]. – **1. a.** L'atto, il fatto di deliberare: *prendere una d.; prendere parte a una d.; votare una d.; per d. del Parlamento, del Consiglio dei ministri; le d. del consiglio d'amministrazione, dell'assemblea dei condomini*, ecc. **b.** La cosa stessa deliberata, il provvedimento adottato deliberando: *comunicare, trasmettere, notificare una d.; mettere in atto la d.; impugnare una deliberazione*. **2. a.** La ponderazione o la discussione che precede o dovrebbe precedere la decisione: *dopo matura d.; cosa fatta senza d.; fare il matrimonio, era un partito, che non volle neppur mettere in d.* (Manzoni). **b.** In psicologia, il momento del processo volitivo, in cui la volontà considera e soppesa e subisce i varî «moventi», prima di giungere alla decisione o determinazione.

<https://www.treccani.it/vocabolario/deliberazione/>, visitata il 14 ottobre 2022

Si veda anche:

deliberare¹ (ant. **diliberare**) v. tr. [dal lat. *deliberare*, prob. der. di *libra* «bilancia»] (*io delibero*, ecc.). – **1.** Stabilire, risolvere, venire a una determinazione o comunque esprimere una volontà, una decisione, dopo opportuna discussione o ponderazione; si dice in partic. di decisioni prese collegialmente o da persona investita di una carica pubblica: *la Giunta delibera ...; la Commissione, il ministro ha deliberato ...*; usato per lo più con prop. oggettiva: *si deliberò di resistere a ogni costo; non sapendo vincere ma vinta, ella diliberò d'uscire del monasterio e vivere mondanamente* (Passavanti); meno spesso con compl. oggetto: *deliberarono la resistenza a oltranza*; anche assol.: *la Corte si ritira per deliberare*. Meno com. con il sign. più generico di decidere per sé stesso, a titolo personale: *ho deliberato di rifiutare l'incarico*. **2.** Nelle aste pubbliche, aggiudicare, assegnare: *d. al migliore offerente; si delibera!* **3.** ant. Rafforzato dalla particella pron., *deliberarsi*, risolversi, prendere una determinazione: *fu bisogno a Niccolò, volendo rivedere in viso le cose sue, diliberarsi di andare insino in*

Ed è esattamente la forma dell'onda come fenomeno fisico nel quale le acque superficiali sono sospinte dall'energia cinetica del vento che questo fenomeno d'innovazione democratica assume: una partenza lenta e graduale con una velocità che progressivamente cresce fino a raggiungere un apice nel primo decennio del XXI secolo per poi mantenere spinta e *momentum* negli anni successivi.

I casi totali raccolti dall'OCSE sono 574 e riguardano 24 Paesi OCSE e Paesi dell'Unione Europea nel periodo di osservazione 1979-2021.

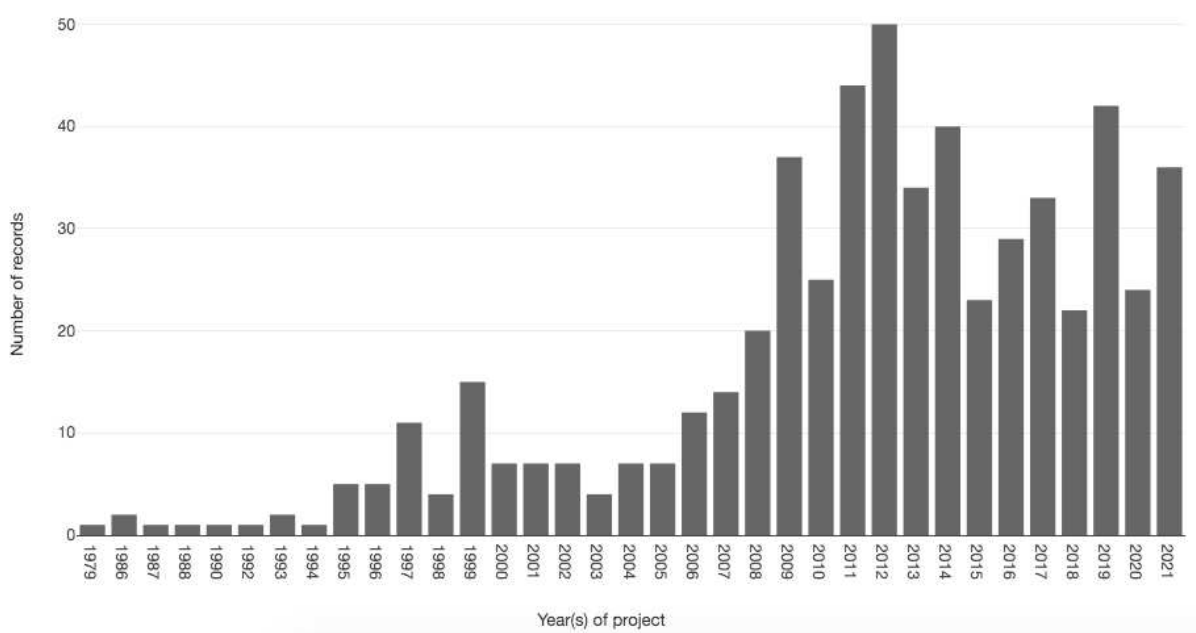


Tavola 1. - Progetti di democrazia deliberativa per anno nei Paesi OCSE – Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

In un momento successivo all'avvio della ricerca, l'OCSE ha integrato il database con nuovi casi dal gennaio 2019 all'ottobre 2021. La nuova rilevazione conferma e mette in evidenza il fenomeno della crescita dei progetti di democrazia deliberativa nei Paesi OCSE.

Ispagna (Firenzuola). ♦ Part. pres. **deliberante**, anche come agg.: *corpo, assemblea deliberante; in sede deliberante* (v. sede). ♦ Part. pass. **deliberato**, anche come agg., con accezione partic., e come s. m. (v. la voce). <https://www.treccani.it/vocabolario/deliberare1>, visitata il 14 ottobre 2022

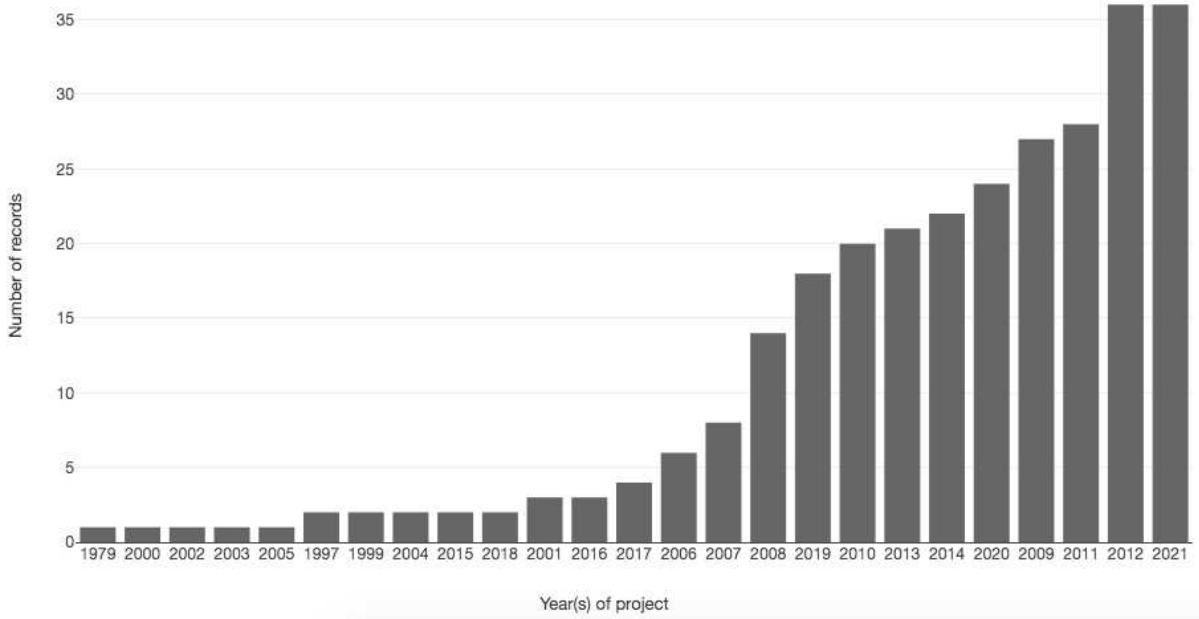


Tavola 1bis. – Progetti di democrazia deliberativa per anno nei Paesi OCSE aggiornamento 2019-2021 – Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Il metodo di selezione dei partecipanti che si afferma nella crescita dell'“onda” deliberativa è quello dell'estrazione a sorte di chi partecipa, in diverse forme metodologiche secondo la prassi di prevedere uno o più stadi del processo di selezione.

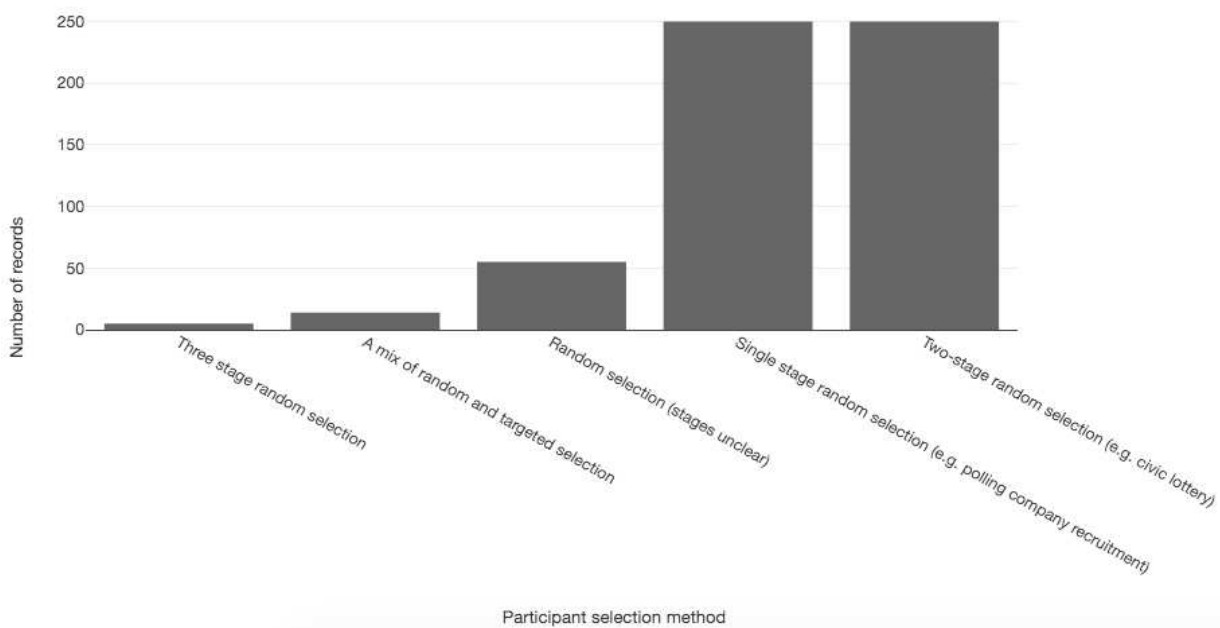


Tavola 2. – Progetti di democrazia deliberativa per metodo di selezione dei partecipanti nei Paesi OCSE – Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

I progetti di democrazia deliberativa, normalmente, vengono realizzati da livelli di governo locale ma non solo. All'interno del database è presente una significativa componente regionale/statale e nazionale/federale. La tendenza dei progetti ad essere realizzati a livello locale si rafforza con l'aggiornamento successivo alla prima versione della ricerca.

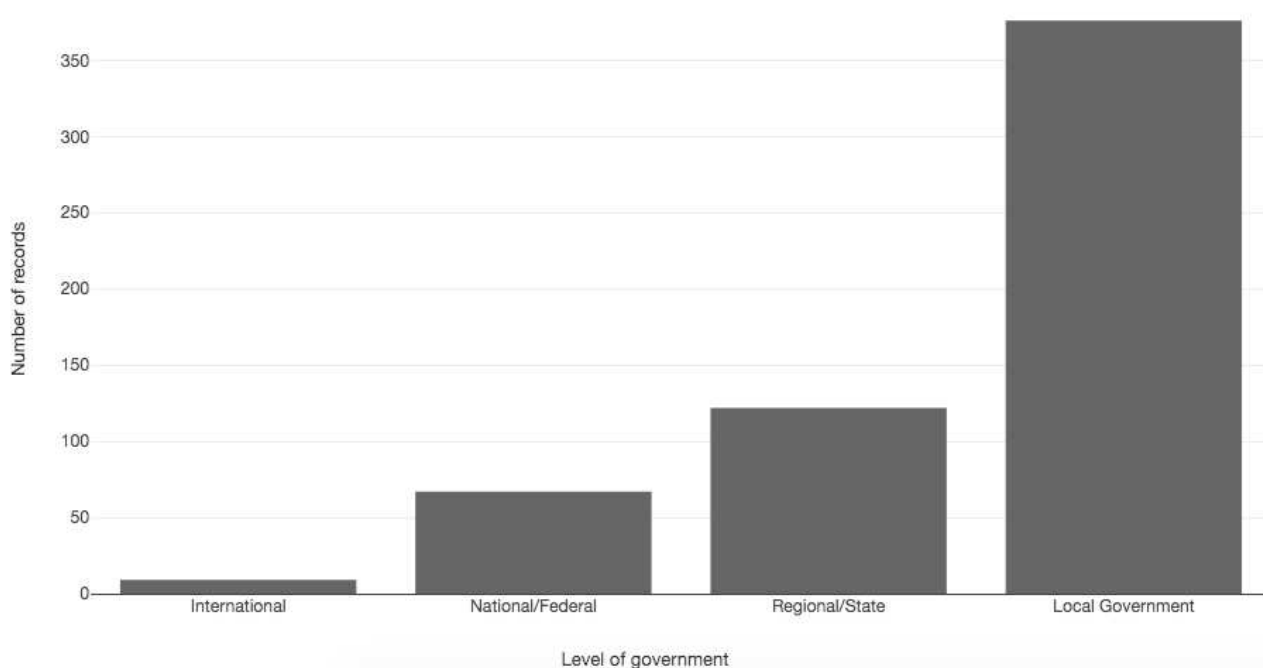


Tavola 3. – Progetti di democrazia deliberativa per livello di governo nei Paesi OCSE – Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Le tematiche intorno alle quali i progetti di democrazia deliberativa vengono realizzati sono normalmente quelle relative alla città, alla sua pianificazione urbanistica e strategica oltreché alle politiche per l'ambiente. Altri temi d'interesse sono quelli relativi alla salute, alle infrastrutture ed ai servizi pubblici. L'oggetto è influenzato dal livello di governo al quale i cittadini e le cittadine vengono coinvolti nei progetti. Essendo essi spesso realizzati a livello locale, la maggiore numerosità si riscontra su tematiche tipiche del livello più prossimo di amministrazione.

Non mancano tuttavia esempi di come sia stato applicato lo stesso approccio a livelli di governo diversi, da quello regionale a quello statale, fino ad arrivare a quello internazionale.

Sono pertanto presenti nel database casi che riguardano tematiche tipiche di quei livelli come gli assetti e le riforme istituzionali in generale, la legge elettorale, la riforma costituzionale, quella della giustizia e la tassazione.

La democrazia deliberativa, nella prassi, dunque, evidenzia un elevato grado di replicabilità e adattabilità metodologica alle diverse scale del processo decisionale, a livelli di governo e a tematiche molto diverse le une dalle altre.

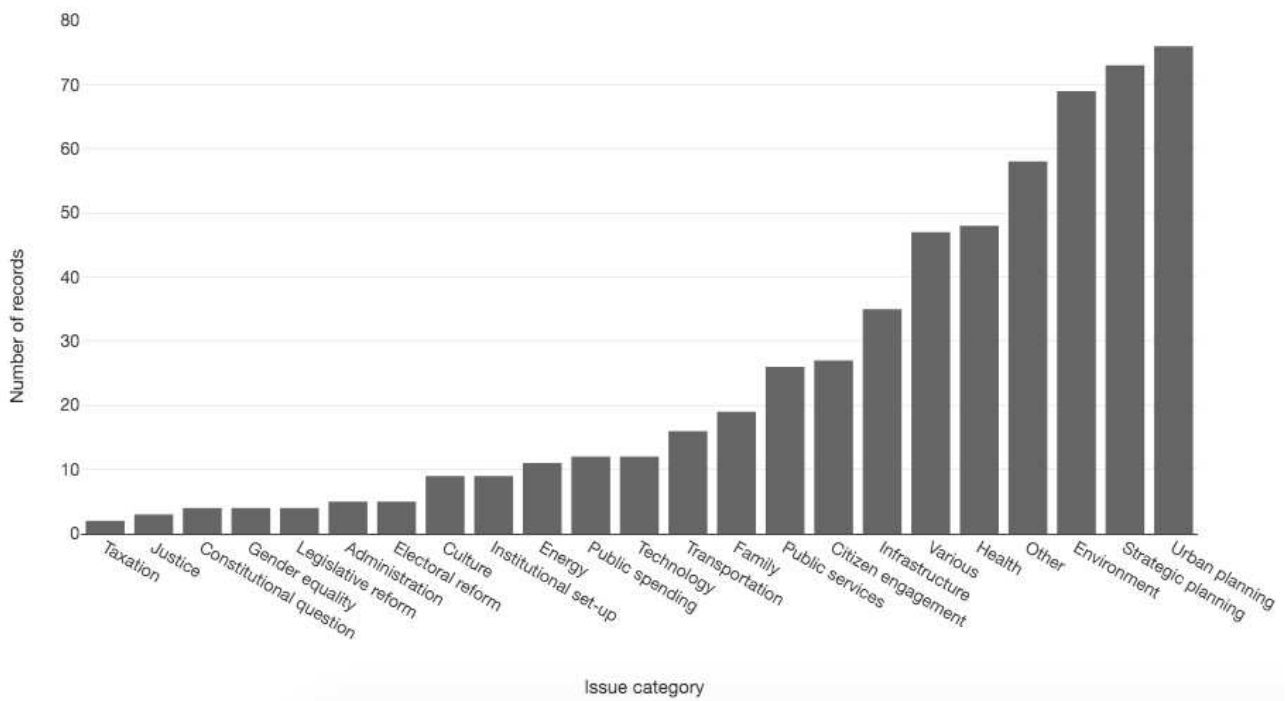


Tavola 4. – Progetti di democrazia deliberativa per tematica nei Paesi OCSE – Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

A livello di singolo Paese OCSE, l'“onda” deliberativa è distribuita in maniera diversificata, con il Giappone molto distaccato dal resto degli Stati, tallonato dalla Germania e dall'Australia⁶.

⁶ La statistica nella figura è riferita alla prima rilevazione OCSE

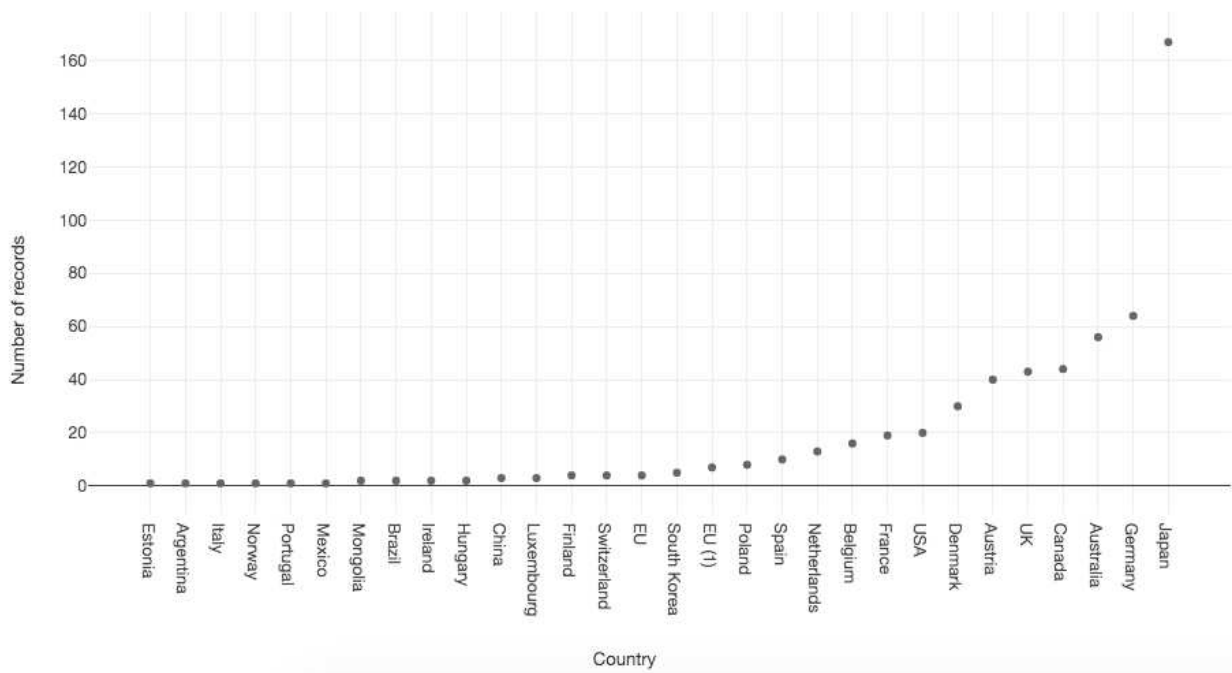


Tavola 5 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE - Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Con riferimento alla somma delle due successive rilevazioni effettuate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo emerge una situazione non dissimile rappresentata dalla seguente tabella:

Paese	Progetti totali	%
Japan	321	38.12%
Germany	80	9.50%
UK	71	8.43%
Australia	64	7.60%
Austria	64	7.60%
Canada	48	5.70%
Denmark	35	4.16%
Belgium	28	3.33%
France	26	3.09%
USA	23	2.73%
Netherlands	13	1.54%
Poland	12	1.43%

Spain	11	1.31%
Finland	8	0.95%
Switzerland	8	0.95%
Italy⁷	7	0.83%
Luxembourg	6	0.71%
South Korea	5	0.59%
Hungary	4	0.48%
Ireland	2	0.24%
Portugal	2	0.24%
Mexico	2	0.24%
Norway	1	0.12%
Estonia	1	0.12%
TOTALE	842	

Tavola 6 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE; ripartizione percentuale - Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

L'aggiornamento dei dati OCSE consolida il precedente dato che vede il Giappone molto staccato per pratiche deliberative con il 38,26% dei progetti a livello mondiale, seguito dalla Germania con il 9,54% e dal Regno Unito che scavalca l'Australia con l'8,46% sul totale. L'Italia resta molto indietro, specie rispetto a Paesi della stessa dimensione demografica con lo 0,48% sul totale mondiale.

Se invece che guardare ai numeri assoluti si mettono in relazione il numero dei progetti con la popolazione, la classifica dei Paesi che più aderiscono al modello deliberativo cambia ed emergono Stati di minori dimensioni come il Lussemburgo. Vengono confermate anche in questa elaborazione le posizioni di vertice di Paesi come Austria, Danimarca, Australia, Giappone. L'Italia si conferma Paese poco propenso ad adottare in modo sistematico prassi decisionali pubbliche deliberative, secondo le caratteristiche sopra descritte.

⁷ Il dato italiano è aggiornato rispetto a quello OCSE attraverso il confronto incrociato con un altro database di riferimento, Partecipedia (<https://participedia.net/>)

Paese	Progetti totali	Popolazione (2018)	Pro/pop
Luxembourg	6	0.61	9.87
Austria	64	8.84	7.24
Denmark	35	5.79	6.04
Australia	64	24.99	2.56
Japan	321	126.44	2.54
Belgium	28	11.40	2.46
Finland	8	5.52	1.45
Canada	48	37.06	1.30
UK	71	66.44	1.07
Germany	80	82.91	0.96
Switzerland	8	8.51	0.94
Estonia	1	1.32	0.76
Netherlands	13	17.23	0.75
Ireland	2	4.86	0.41
Hungary	4	9.77	0.41
France	26	66.94	0.39
Poland	12	38.41	0.31
Spain	11	46.73	0.24
Portugal	2	10.28	0.19
Norway	1	5.31	0.19
Italy	7	60.42	0.12
South Korea	5	51.64	0.10
USA	23	327.17	0.07
Mexico	2	125.33	0.02
TOTAL	842		

Tavola 7 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE in rapporto alla popolazione - Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Esaminando i dati dell'indagine OCSE più in dettaglio, è possibile ricavare informazioni sulle tematiche rispetto alle quali i Paesi realizzano i progetti di democrazia deliberativa. Nel caso del Giappone essi vengono realizzati soprattutto in percorsi di *strategic planning*, a livello di governo locale (vedi post) mentre in Germania per *l'urban planning* ed in Australia per la pianificazione dei *public services* ma sono presenti molte altre tematiche che vanno dalla sanità pubblica (Canada), all'ambiente (UK).

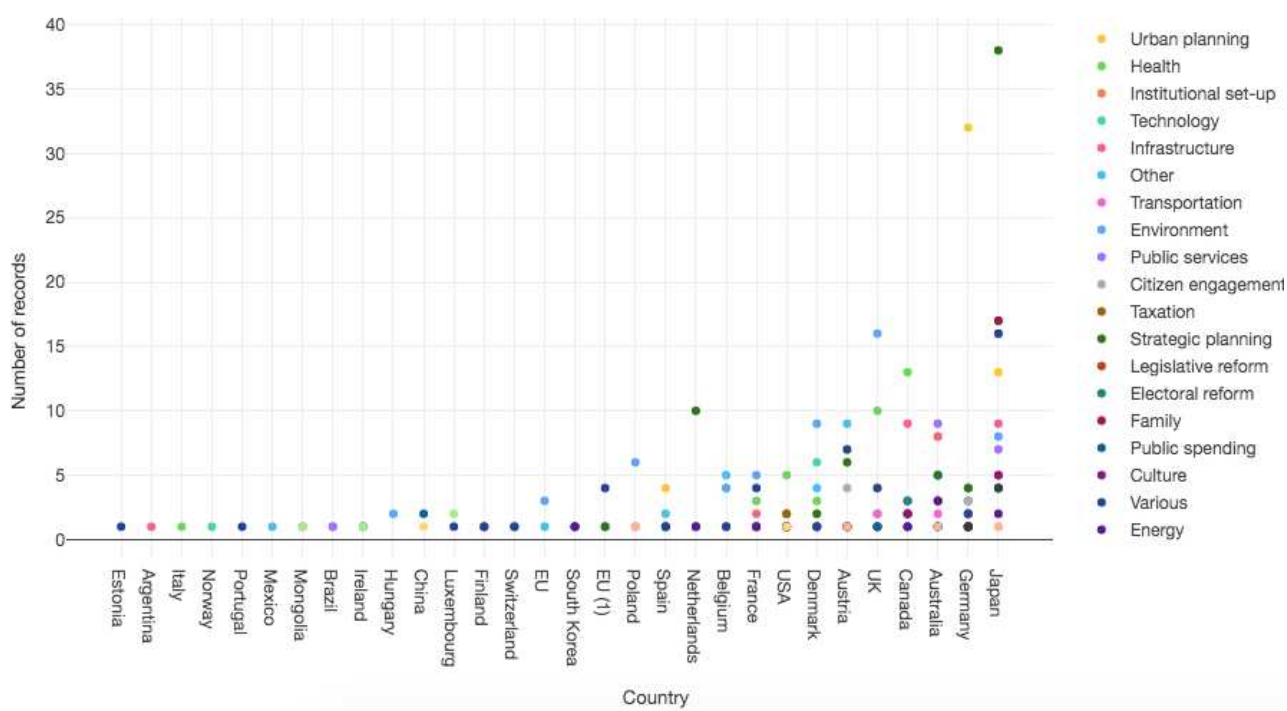


Tavola 8 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE per tematica – Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Leggendo i dati insieme a quelli relativi al livello di governo al quale vengono realizzati i progetti di democrazia deliberativa, emerge la caratteristica della dimensione locale e spesso cittadine di questa forma di costruzione partecipata di politiche, che tuttavia non trascurava l'ambizione di essere applicata anche a livelli di governo più ampio come quello regionale, nazionale e non solo. Ai primi sei posti della classifica degli Stati che hanno realizzato un maggior numero di progetti di democrazia deliberativa (Giappone, Germania, Australia, Canada, UK ed Austria) emerge il livello di governo locale come quello più frequente, seguito dal livello regionale/statale e da quello nazionale/federale.

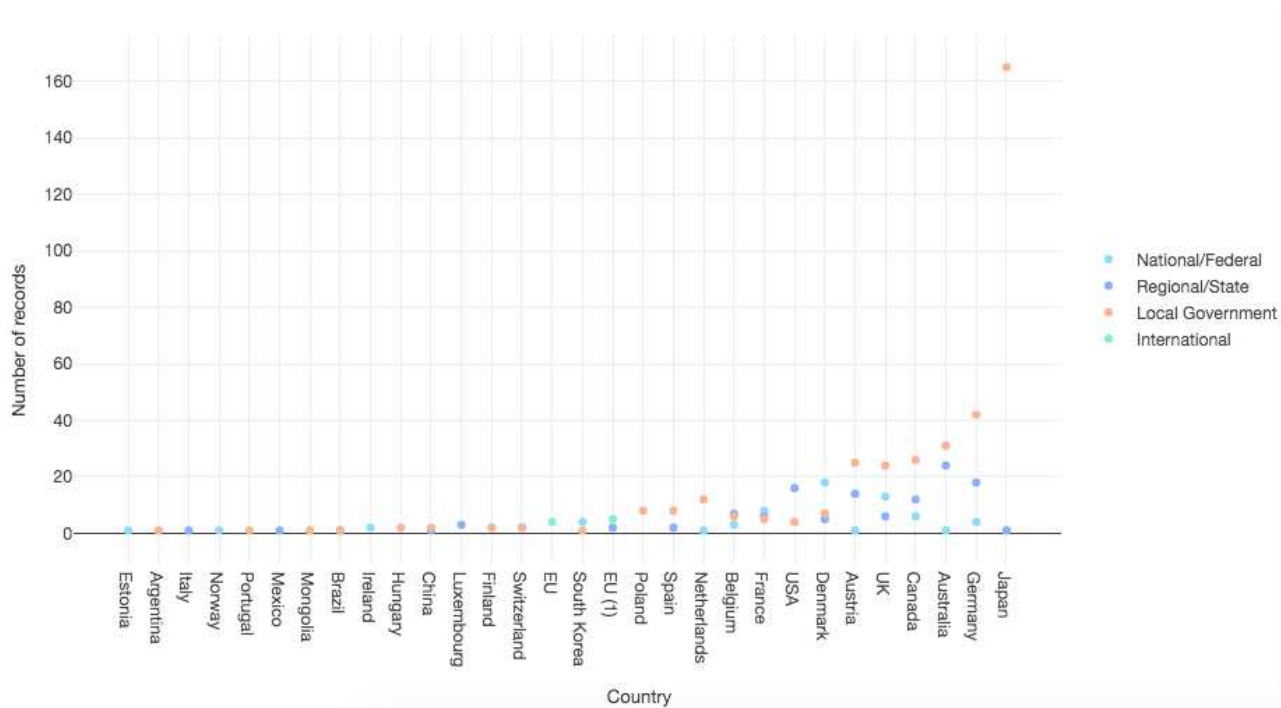


Tavola 9 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE per livello di governo – Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Osservando i dati dal punto di vista metodologico e tenendo conto delle caratteristiche dei progetti di integrazione estrazione a sorte e deliberazione (vedi supra) emergono i principali orientamenti operativi dei progetti di democrazia deliberativa.

Con l'eccezione del Giappone che adotta una selezione con estrazione unica utilizzando società di sondaggi d'opinione, la metodologia più utilizzata è quella a due fasi (*civic lottery*) con l'invio di lettere (o comunicazioni, in generale) a un universo di cittadini e cittadine e la successiva estrazione a sorte fra i rispondenti (con o senza visite a domicilio per un'attività di sensibilizzazione). Meno diffuse sono invece tecniche che prevedono metodi di selezione compositi o a tre fasi di progressiva definizione del campione.

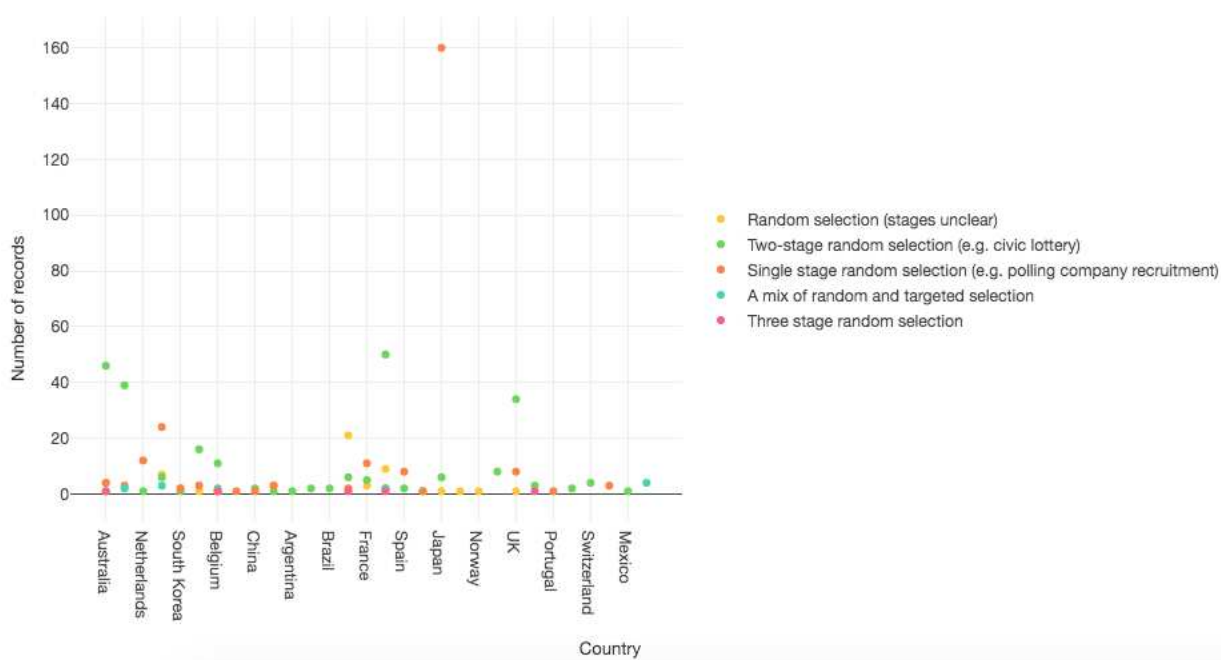
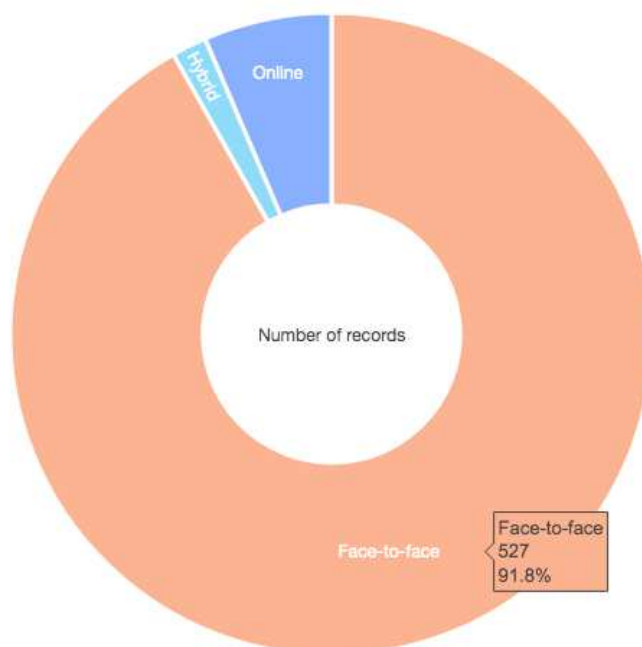


Tavola 10 - Progetti di democrazia deliberativa nei singoli Paesi OCSE per metodo di selezione dei partecipanti – Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Dal punto di vista metodologico va inoltre segnalato come la maggior parte dei progetti abbia visto la presenza fisica dei partecipanti in una percentuale superiore al 90%⁸.



⁸ La quota della deliberazione online cresce sensibilmente nella successiva rilevazione OCSE evidenziando un trend crescente

Tavola 11 - Progetti di democrazia deliberativa per tipologia di incontro (face to face/online)
 - Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Uno dei temi di maggior rilievo quando si parla di progetti di democrazia deliberativa è quello dell'efficacia e del reale potere dei cittadini e delle cittadine d'incidere sulla sostanza delle decisioni delle autorità pubbliche.

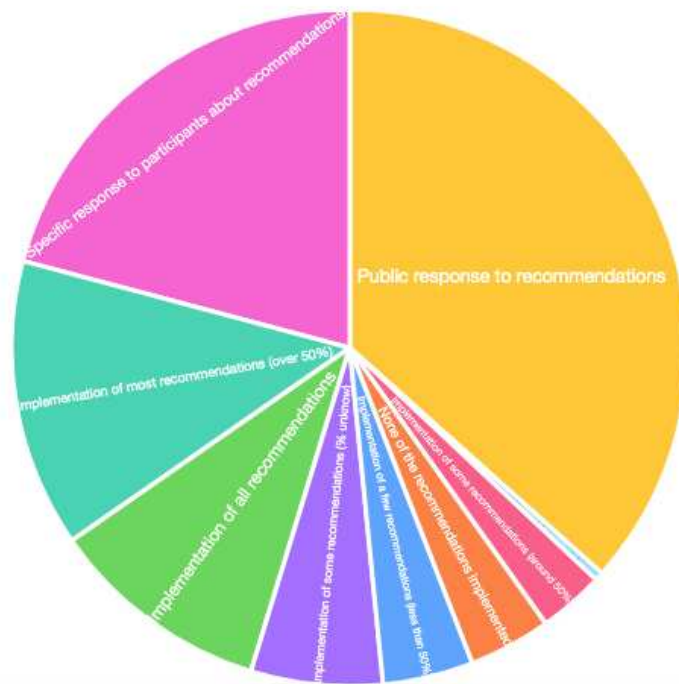


Tavola 11 - Progetti di democrazia deliberativa per risposta delle Istituzioni - Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

Nella maggior parte dei casi, l'esito finale dei progetti di democrazia deliberativa è stato quello dell'elaborazione di una risposta pubblica alle raccomandazioni dei cittadini e delle cittadine oppure di risposte specifiche a singole raccomandazioni emerse nei percorsi. In un numero rilevante di casi (circa il 25%) le Istituzioni non si sono però solo limitate alla risposta ma hanno messo in opera le raccomandazioni in una quota superiore al 50%, fino a implementarle tutte.

Il range del costo dei progetti è piuttosto ampio (dai 5.000 euro di alcuni casi spagnoli ed austriaci di Citizens' Assembly ai 5.431.000 euro spesi dal governo francese per la Convention Citoyenne pour le Climat) e vede quale modalità più frequente quella di progetti con un costo di 60.000 euro (8) e di 50.000 (6).

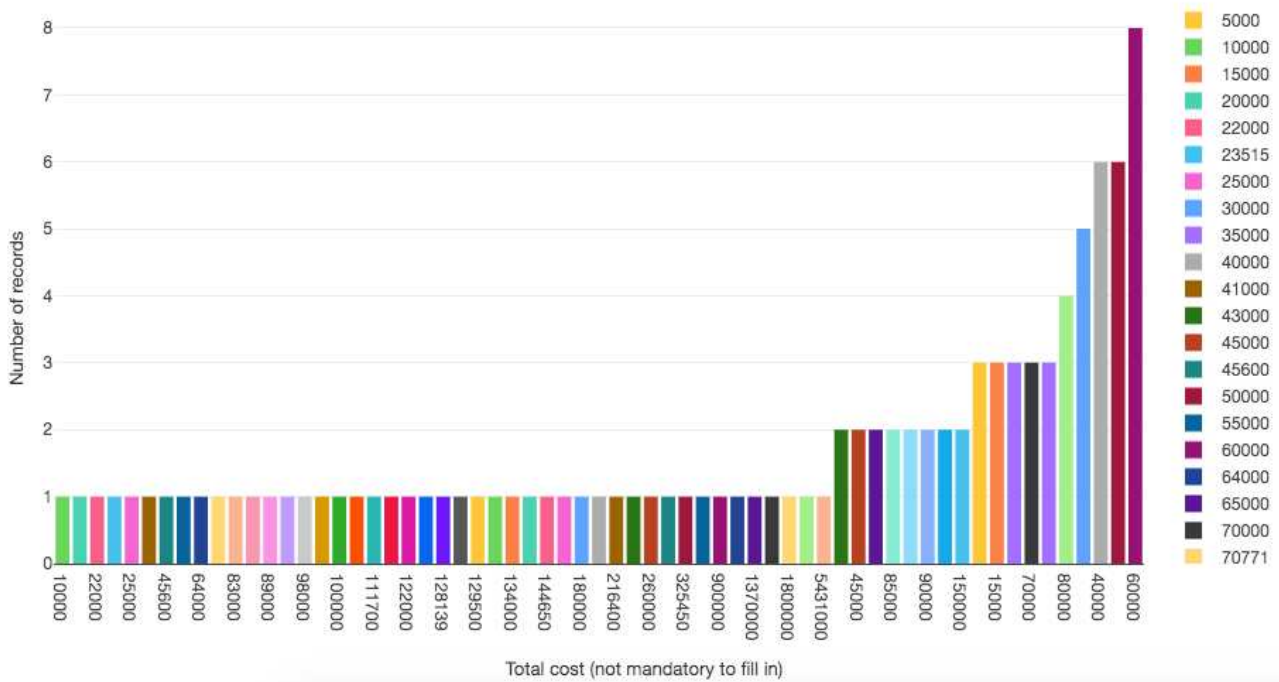


Tavola 11 - Progetti di democrazia deliberativa per costo – Fonte: Elaborazione su OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021).

1.2 Progetti di democrazia deliberativa in Italia: inquadramento

Ricostruire il percorso della democrazia deliberativa in Italia richiede un approfondimento maggiore di quello offerto da ricerche e database comparativi come “Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave” che permettono tuttavia di effettuare confronti fra esperienze diverse al livello dei Paesi OCSE. La situazione italiana che emerge dalla ricerca dell’organizzazione internazionale vede il nostro Paese aver realizzato appena 2 progetti⁹.

Ad un livello di analisi più approfondito emerge però un panorama più articolato, per quanto legato ad un’esperienza specifica e limitata nel tempo: quella relativa al periodo 2008-2013 di attuazione della Legge 69/2007 (cui è poi succeduta la Legge 46/2013) della Regione Toscana, diretta a favorire la partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali¹⁰. Quello della legge toscana sulla partecipazione è stato - ed è ancora oggi, seppure con sostanziali cambiamenti nell’intensità del sostegno pubblico - un caso esemplare nell’ambito della promozione della partecipazione diretta alle politiche¹¹.

Succeduta da alcuni altri provvedimenti legislativi regionali (Emilia-Romagna¹², Puglia) la legge regionale della Toscana, dal 2008 ha fornito l’opportunità a numerose realtà locali (in particolare comuni - vedi post) di sperimentare un approccio deliberativo alle politiche pubbliche, coinvolgendo cittadini e cittadine estratti a sorte nell’ambito di campioni rappresentativi della popolazione, aprendo discussioni informate fra di essi ed arrivando a conclusioni in grado d’influenzare l’azione degli organismi elettivi.

La legge toscana sulla partecipazione, fin dal momento della sua concezione, ha adottato un principio di sostegno alla sperimentazione diffusa sul territorio, prevedendo un supporto

⁹ 7 casi sui 96 di processi partecipativi italiani nella versione integrata nell’ambito di questo lavoro con l’analisi di database differenti (Participedia - vedi supra) e l’avvio di nuovi progetti negli ultimi anni

¹⁰ <https://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione>

¹² La Legge regionale 15/2018 dell’Emilia-Romagna finanzia processi partecipativi con caratteristiche differenti da quelle del periodo 2009-2013 della Legge Toscana. Nel caso dell’Emilia-Romagna non è riscontrabile lo stesso approccio alla rappresentatività campionaria presente in Toscana e nei casi della *deliberative wave* OCSE. L’attuazione del provvedimento, pur richiedendo in sede valutativa agli attuatori di specificare il grado di rappresentatività dei partecipanti, non ha mai posto orientamenti precisi preferendo un sistema autoselettivo, sia pur accompagnato da misure per favorire la partecipazione.

finanziario a progetti deliberativi proposti dalle amministrazioni pubbliche ma anche dalle scuole e direttamente da cittadini e cittadine riuniti in organizzazioni della società civile: associazioni, comitati, etc...

Il primo periodo di attività della legge toscana, quello precedente alla riforma del 2013¹³, fu caratterizzato da un approccio fortemente orientato a promuovere processi di partecipazione deliberativa con dispositivi sostanzialmente simili a quelli messi in evidenza nel successivo rapporto OCSE: estrazione a sorte di campioni (minipubblici¹⁴) rappresentativi di cittadine e cittadini e deliberazione, cioè discussione informata con ponderazione di pro e contro delle differenti alternative decisionali e decisione finale capace di influenzare le decisioni vincolanti degli organismi elettivi preposti all'emanazione di atti giuridicamente vincolanti.

Durante i primi cinque anni di vigenza della legge, spesso, i progetti da essa sostenuti hanno dunque visto il formarsi di campioni rappresentativi della popolazione di città o territori più ampi essere estratti a sorte e poi cimentarsi con gli elementi tecnici, i dati, i fatti connessi con l'assunzione di decisioni collettive. In seguito, questo approccio è stato meno presente nei processi finanziati che si sono spostati verso l'autoselezione dei partecipanti adottando un approccio differente alla costruzione del pubblico¹⁵ di riferimento.

¹³ La legge del 2007 era caratterizzata da un approccio "a tempo" essendo la sua durata predefinita di cinque anni ed avendo la caratteristica presenza di una clausola per la quale, solo in seguito a valutazione, avrebbe potuto essere – com'è poi avvenuto – riapprovata

¹⁴ La prima e più accreditata definizione di minipubblico è riscontrabile in quella di *minipopulus* in Dahl, R. (1970) *After the Revolution*, New Haven: Yale University Press. Vedi cap.2 per un approfondimento analitico del concetto di *minipublic*.

"Suppose an advanced democratic country were to create a 'minipopulus' consisting of perhaps a thousand citizens randomly selected out of the entire demos. Its task would be to deliberate, for a year perhaps, on an issue and then to announce its choices... one minipopulus could exist for each major issue on the agenda. A minipopulus could exist at any level of government – national, state, or local. It could be attended... by an advisory committee of scholars and specialists and by an administrative staff. It could hold hearings, commission research, and engage in debate and discussion... In these ways... the democratic process could be adapted once again to a world that little resembles the world in which democratic ideas and practices first came to life."

¹⁵ "Pubblico" viene qui inteso nel senso di Dewey "The Public and its Problems" (1927): "groups of people that evolve in response to issues, which are important for the individuals concerned."

La via della legge toscana alla partecipazione, però, negli anni 2008-2013 non ha adottato integralmente l'approccio deliberativo del minipubblico estratto a sorte nell'*engagement* dei partecipanti ai processi partecipativi. Spesso, infatti, alla presenza di campioni stratificati, è stata affiancata la presenza di cittadini e cittadine autoselezionati o individuati dai designer dei progetti come testimoni privilegiati delle questioni in decisione, determinando così l'insorgenza di un modello misto alla costruzione del pubblico di riferimento del processo partecipativo con caratteristiche proprie, spesso uniche dal punto di vista metodologico. Gli anni in questione vedevano a livello mondiale un dibattito che non si era ancora focalizzato e sistematizzato. Alcune caratteristiche oggi standardizzate e accettate come buone prassi, sia pure nella continua opera di messa in discussione e miglioramento cui la comunità scientifica e professionale sottopone le pratiche – oggi anche le istituzioni – della democrazia deliberativa, non erano ancora emerse.

Un'analisi più approfondita dell'esperienza toscana evidenzia non meno di 69 casi nei quali le caratteristiche che l'OCSE pone alla base della costruzione del database della cosiddetta *deliberative wave* sono presenti¹⁶. Dal punto di vista metodologico i casi mostrano una distribuzione molto caratterizzata dalla presenza di un modello misto che tiene insieme la presenza di cittadini e cittadine provenienti da un campione rappresentativo stratificato estratto a sorte con quella di portatori d'interesse, cittadini e cittadine partecipanti su base volontaria, quindi autoselezionati.

Questo tipo di modello è presente in ben 49 casi su 69, il 71%.

¹⁶ OECD (2020), op cit. pagg. 82-84. In particolare i progetti devono avere almeno le seguenti caratteristiche:

- *Reflecting societal diversity*
- *Tasked with developing recommendations to a public problem*
- *Access to broad and diverse information*
- *Weighing arguments and considering different perspectives*

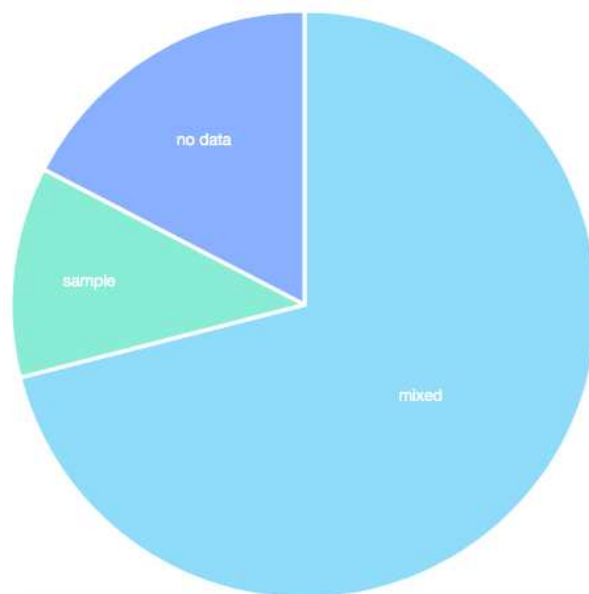


Tavola 12 - Progetti di democrazia deliberativa per metodologia di engagement utilizzata - Fonte: Elaborazione su Rapporti annuali Autorità Regionale per la Partecipazione Regione Toscana (2009-2013).

In 12 casi su 69, oltre il 17%, il modello del minipubblico rappresentativo della popolazione è presente in forma pura, senza alcuna ibridazione con l'autoselezione dei partecipanti¹⁷.

L'analisi dei progetti per tematica evidenzia come quelle cui i progetti sono maggiormente dedicati siano il bilancio partecipativo (budget) e le politiche urbane (in genere politiche sulla riqualificazione di spazi urbani), seguite a distanza da progetti inerenti politiche ambientali (ecological) e sociali/ di welfare. Le prime due modalità assorbono oltre il 56% della distribuzione dei casi.

¹⁷ In 8 casi su 69, le informazioni presenti nei Rapporti dell'Autorità per la partecipazione sono insufficienti per individuare un modello preciso di *engagement* ma, per un orientamento preciso dell'Autorità di quel periodo è ipotizzabile almeno la presenza di un campione stratificato

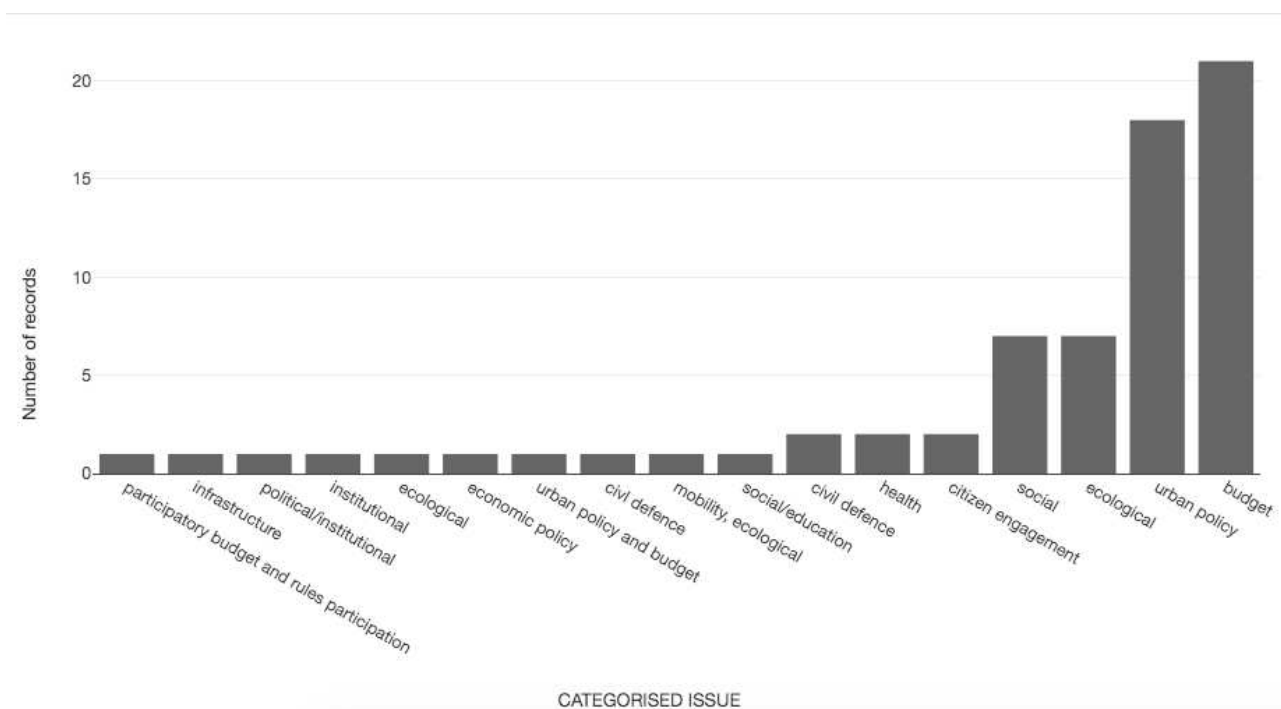


Tavola 13 - Progetti di democrazia deliberativa per tematica - Fonte: Elaborazione su Rapporti annuali Autorità Regionale per la Partecipazione Regione Toscana (2009-2013).

Il resto della distribuzione dei casi evidenzia una forte dispersione fra tante diverse *issue* che nel corso degli anni sono state co-decise dai cittadini e dalle cittadine dei comuni toscani su proposta delle amministrazioni di riferimento oppure di associazioni e comitati che disponevano di un accordo con le amministrazioni responsabili per la decisione finale.

Il livello di governo che ha fatto un maggiore uso delle disponibilità finanziarie previste dalla Legge Toscana per la Partecipazione è stato quello comunale, presente nella stragrande maggioranza dei casi (48 su 69, circa il 70%) mentre assai minore è stato l'accesso di amministrazioni locali di area vasta, in tutto 9 casi su 69 hanno visto come proponente una provincia, una comunità montana, una società della salute o un'unione di comuni.

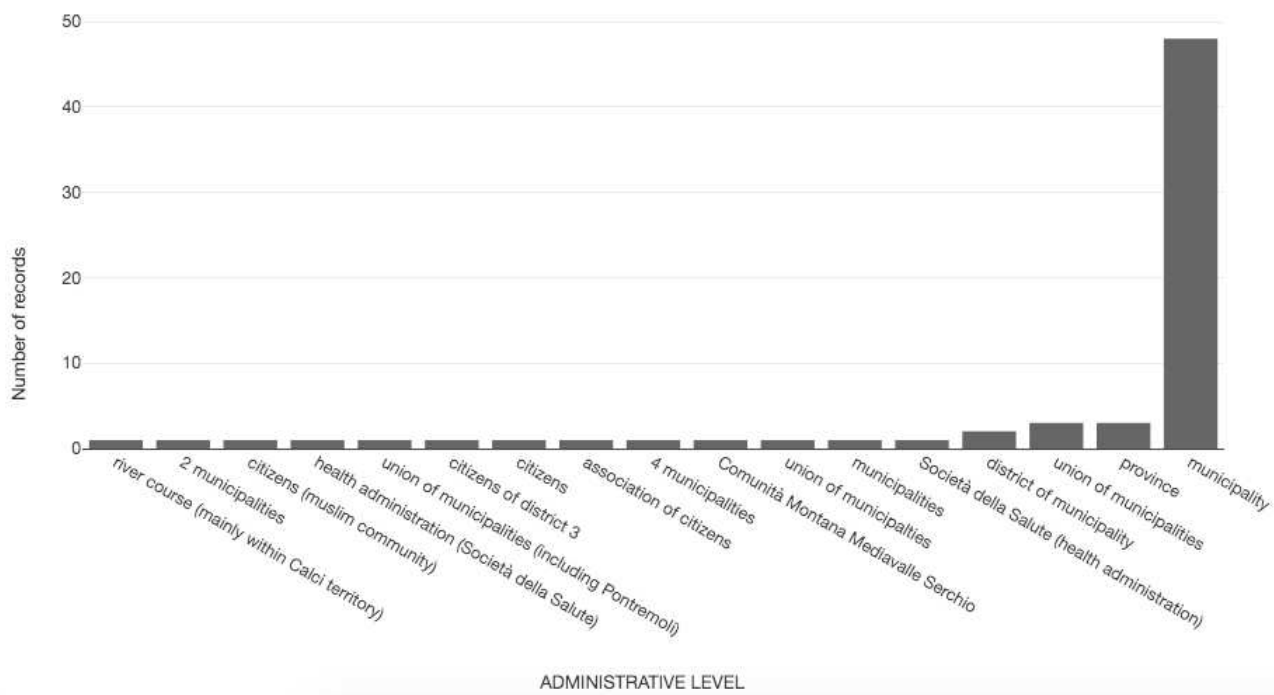


Tavola 14 - Progetti di democrazia deliberativa per livello di governo - Fonte: Elaborazione su Rapporti annuali Autorità Regionale per la Partecipazione Regione Toscana (2009-2013).

In alcuni casi, 8, è presente un approccio associativo fra comuni non incentrato su un'unione o una provincia ma connesso con l'esigenza di stringere un accordo fra municipalità per risolvere problematiche comuni. In 5 casi i progetti sono stati proposti e realizzati direttamente da cittadini organizzati in comitati o loro associazioni.

L'analisi delle tematiche preferite dai diversi soggetti che hanno realizzato progetti nel quadro del periodo preso in esame per la Legge Toscana restituisce questo quadro:

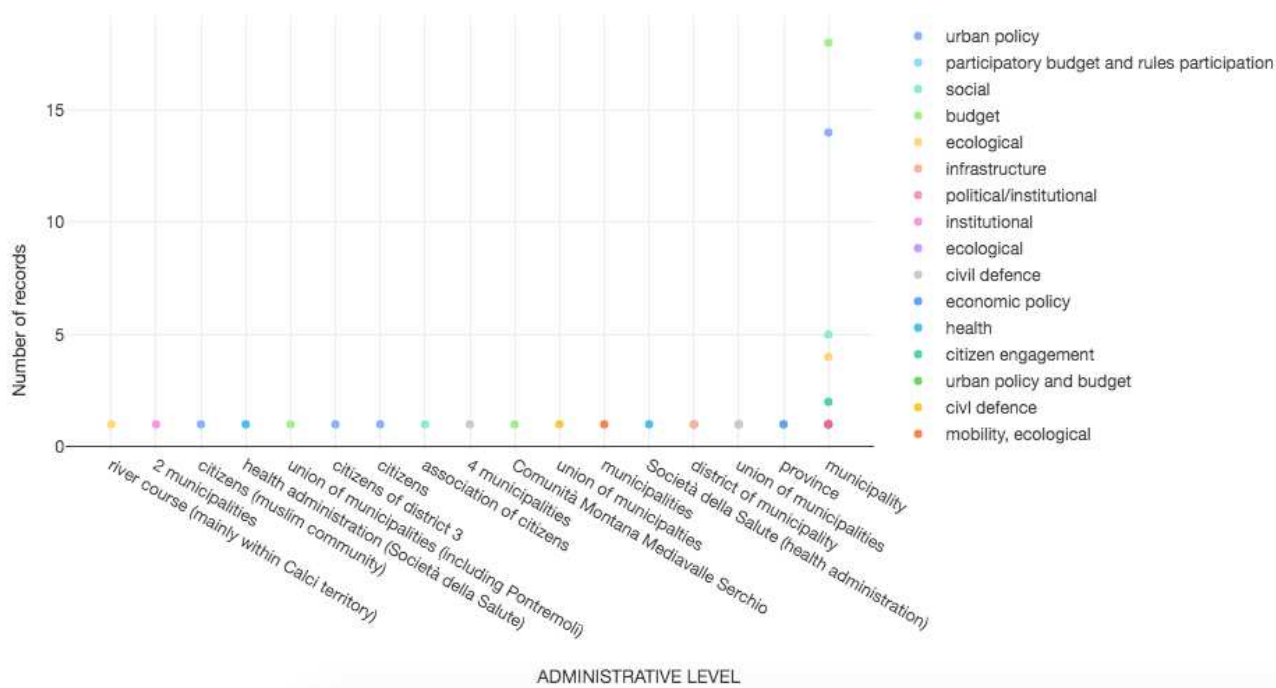


Tavola 15 - Progetti di democrazia deliberativa per livello di governo e tematica - Fonte: Elaborazione su Rapporti annuali Autorità Regionale per la Partecipazione Regione Toscana (2009-2013).

I comuni che hanno avuto accesso ai finanziamenti della Legge 69 hanno prevalentemente utilizzato i fondi per coinvolgere i cittadini, le cittadine ed i portatori di interesse in progetti diretti a condividere gli indirizzi di spesa nel quadro della formazione dei bilanci (*participatory budgeting*) e delle politiche urbane di riqualificazione, i temi più presenti nell'attività amministrativa di questo livello. Il resto dei progetti è suddiviso in modo piuttosto articolato fra tematiche e livelli di governo, con un'ampia sperimentazione dello strumento partecipativo su questioni di carattere diverso.

Il range del costo dei progetti è abbastanza ampio (dai 7.500 euro della riqualificazione della piazza centrale del Comune di Piombino ai 108.000 del Piano urbanistico di Prato) e vede quale modalità più frequente quella di progetti con un costo di 50.000 euro (7) e di 42.000 (4).

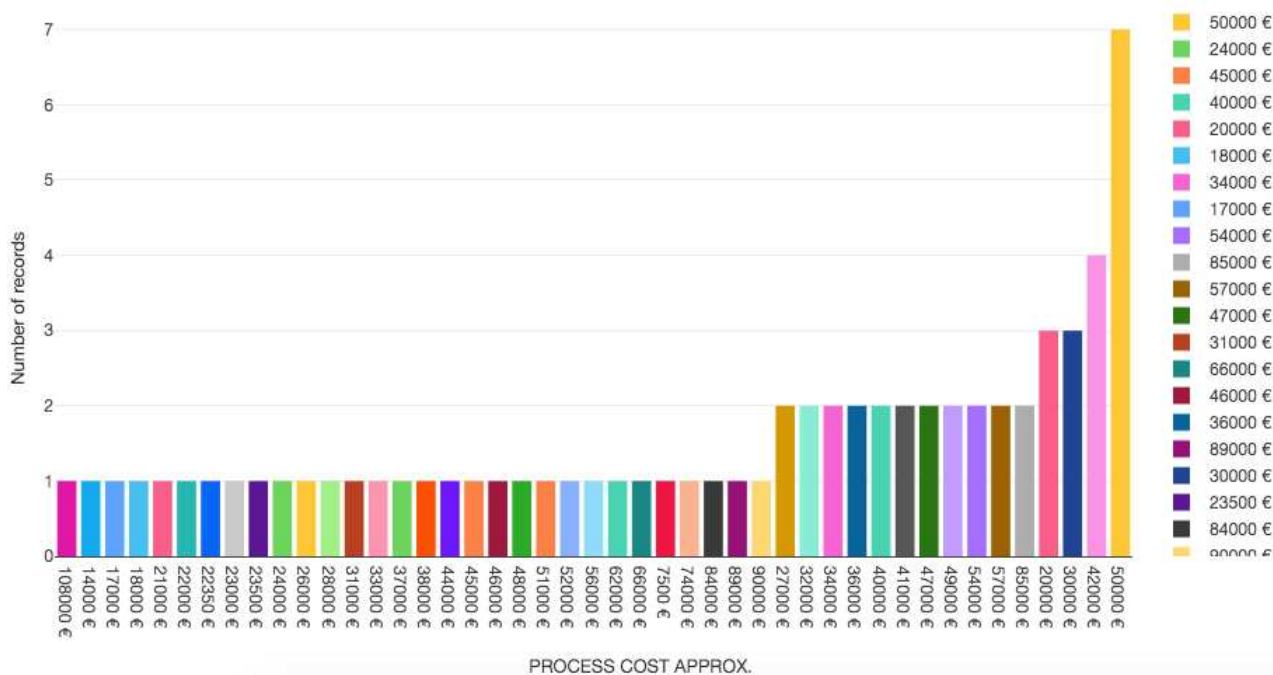


Tavola 16 - Progetti di democrazia deliberativa per costo - Fonte: Elaborazione su Rapporti annuali Autorità Regionale per la Partecipazione Regione Toscana (2009-2013).

1.3 Citizens' Assembly e piccoli comuni: il caso Bulzi Futura in Sardegna

Il contesto

Bulzi è un piccolo comune rurale della Provincia di Sassari, situato al centro della regione storica dell'Anglona, in contesto di elevata qualità ambientale, a circa 20 km da Castelsardo, nel Golfo dell'Asinara. Il Comune conta 469 abitanti al primo gennaio 2022 (Fonte Istat) ma i residenti abituali non superano in genere le 400 unità.

Negli ultimi vent'anni la popolazione residente è calata di circa 160 unità, la fascia d'età di sessantacinque anni ed oltre è passata dal 25 al 36%, quella in età lavorativa (15-64) dal 66 al 56%, quella giovanile dal 9 circa all'8 con un'interessante ripresa dal valore minimo del 5% del 2010. L'età media sale negli stessi anni dai 46 ai 54 anni. L'indice di vecchiaia¹⁸ passa da 289 a oltre 462, l'indice di natalità¹⁹ da 1,6 a 0, l'indice di mortalità²⁰ da 12,7 a 25 (Fonte Istat).

L'incidenza di adulti con diploma o laurea è pari a 34,3 contro un valore medio italiano di 55. La partecipazione al mercato del lavoro è decisamente più bassa rispetto alla media nazionale: il numero degli occupati sulla popolazione attiva, l'indice di partecipazione al mercato del lavoro si attesta al 39,8 contro una media italiana del 50,8%. L'incidenza di NEET²¹ sfiora il 40% contro un valore nazionale pari al 22,5 (Fonte: elaborazione Piano d'Azione Locale G.A.L. Anglona-Romangia su dati Istat). L'indice di vulnerabilità sociale²² assume il valore di 99,9 contro una media italiana del 99,3 (Fonte Istat - elaborazione 8mila Census).

¹⁸ L'indice è costruito come rapporto percentuale tra il numero degli ultrasessantacinquenni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni

¹⁹ L'indice esprime il numero medio di nascite in un anno ogni mille abitanti

²⁰ L'indice è dato dal numero medio di decessi in un anno ogni mille abitanti.

²¹ NEET è l'acronimo inglese di *Not Engaged in Education, Employment or Training*, cioè persona non attiva in istruzione, in lavoro o in formazione al momento della rilevazione statistica (Fonte: Glossario Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat>)

²² L'indice è calcolato come media aritmetica corretta dei valori normalizzati dei seguenti sette indicatori: 1) incidenza percentuale della popolazione di 25- 64 anni analfabeta e alfabeto senza titolo di studio; 2) incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico; 3) incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale; 4) incidenza percentuale della popolazione in affollamento grave; 5) incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti; 6) incidenza percentuale di famiglie monogenitoriali giovani e adulte; 7) incidenza percentuale di giovani di 15-29 anni non attivi e non studenti.

Nonostante una posizione invidiabile e la presenza di preziose risorse produttive, specie nel settore ambientale ed agroalimentare, Bulzi soffre dunque dei problemi tipici dei territori marginali: spopolamento, invecchiamento, emigrazione giovanile, sottoccupazione, sentimento diffuso di fatalismo e abbandono.

I soggetti promotori ed i loro ruoli

I promotori originari del progetto Bulzi Futura sono la Pro Loco municipale e l'Associazione Civica di Sassari. Il progetto viene finanziato dai promotori e dalla Fondazione di Sardegna, con un contributo triennale. In seguito alle elezioni amministrative del 2021, il Comune di Bulzi appoggia il progetto e ne riconosce i risultati. Il progetto è inoltre sostenuto inoltre da Prossima Democrazia, l'associazione per la promozione, la progettazione, la realizzazione, la valutazione delle Assemblee di Cittadini e Cittadine in Italia che svolge un ruolo di osservazione del processo in corso.

Il momento generativo del progetto arriva dal gruppo dirigente della Pro Loco che, alla vigilia delle elezioni amministrative, domanda l'appoggio progettuale dell'Associazione Civica di Sassari, promotrice di numerosi progetti nel settore della democrazia deliberativa. La Pro Loco non intende influire direttamente sulle scelte politiche dell'amministrazione vincitrice delle elezioni ma cerca un ampio coinvolgimento delle cittadine e dei cittadini nell'influenzare autorevolmente il governo municipale attraverso raccomandazioni ottenute con un percorso deliberativo, cioè di valutazione informata dei pro e dei contro di scelte rilevanti per il futuro del paese.

L'impulso alla nascita del progetto, dunque, non è quello che più frequentemente viene registrato quando le Assemblee prendono vita, cioè il desiderio delle istituzioni di coinvolgere i cittadini e le cittadine in decisioni controverse e difficili da assumere ma è generato dalla società civile che mobilita cittadinanza ed istituzioni intorno ad un progetto di rilancio collettivo ed , in seguito, riscuote l'approvazione dell'istituzione.

Gli obiettivi

Il progetto nasce dunque alla vigilia delle elezioni amministrative dell'ottobre 2021 per dare una risposta ai crescenti problemi del paese ed al distacco delle persone dalla vita pubblica attraverso la generazione di una piattaforma di raccomandazioni elaborata da cittadini e cittadine da indirizzare alle formazioni politiche in competizione per il governo comunale quale elemento *no-partisan*, comune e civico di rilancio strategico del piccolo centro dell'Anglona.

Il verificarsi del picco pandemico dell'autunno-inverno 2021 produce un ritardo nell'attuazione del progetto che ha inizio nella primavera del 2022. Il periodo intercorso consente ai promotori di attivare contatti intensi con le forze politiche prima e dopo le elezioni amministrative. I contatti conducono all'adesione al progetto civico da parte di tutte le liste in campo che, già prima del voto, s'impegnano all'ascolto ed a fornire una risposta dettagliata, chiara e circostanziata al lavoro dei cittadini. L'impegno viene confermato in seguito ai risultati elettorali dalla maggioranza uscita vincitrice dalla competizione.

Primo esempio di *Citizens' Assembly* in Italia, il progetto mira a raggiungere diversi obiettivi di rilievo per una comunità marginale:

- Mobilitare la comunità intorno ad obiettivi comuni di rilancio
- Avvicinare le istituzioni elettive ai bisogni espressi dalla cittadinanza
- Modificare le aspettative negative rispetto al futuro della comunità
- Convogliare e condividere risorse e conoscenze già presenti nella comunità verso obiettivi di sviluppo comuni;
- Individuare idee promettenti per il futuro del paese e del territorio
- Incrementare la conoscenza e la consapevolezza del valore e della diffusione dell'azione civica
- Rendere le persone consapevoli dei propri diritti di partecipazione coinvolgendole in processi decisionali aperti e inclusivi;
- Rafforzare il ruolo delle organizzazioni locali nell'impegno civico

L'individuazione dei partecipanti

I processi partecipativi, sotto il profilo del coinvolgimento dei partecipanti, nella prassi si classificano in *autoselettivi* - cioè aperti a chiunque voglia parteciparvi e desidera farlo - e *randomizzati*, a selezione casuale - nei quali, cioè la partecipazione è determinata da un processo di estrazione a sorte. La prassi e la sperimentazione hanno fatto emergere poi forme miste e *ad hoc* di costruzione del gruppo dei deliberanti coinvolti nel processo decisionale²³.

Nel caso del progetto Bulzi Futura, la scelta dei partecipanti ha seguito una logica orientata ad un coinvolgimento che garantisse una partecipazione diversificata all'elaborazione delle raccomandazioni, con una particolare attenzione alle fasce di popolazione meno propense alla partecipazione alla vita pubblica. Per questo motivo è stato prescelto lo strumento della lotteria civica, in particolare della *double-stage lottery*²⁴.

La caratteristica di questo dispositivo è quella di essere articolato in due fasi. La prima consiste nell'invio di un invito alla partecipazione all'Assemblea ad un numero di cittadini e cittadine il più ampio possibile, la seconda nell'estrazione a sorte, secondo criteri prestabiliti di segmentazione che consentano una soddisfacente rappresentazione della *constituency* di riferimento, di un campione rappresentativo (o minipubblico²⁵).

La prima fase, nel caso di Bulzi, ha visto la consegna di 350 lettere d'invito cui è stato allegato un questionario destinato a rilevare ex ante gli orientamenti della cittadinanza rispetto al futuro del paese ed a raccogliere alcune idee per il suo possibile rilancio, in via preliminare. I questionari validi restituiti sono stati 43, con un tasso di risposta di oltre il 12%, sensibilmente sopra i tassi di risposta che normalmente vengono registrati, fra il 3 ed il 10% delle lettere d'invito inviate²⁶.

Fra i 43 rispondenti, attraverso un processo di estrazione a sorte casuale sono stati estratti 12 partecipanti all'assemblea suddivisi in parti eguali per genere (50% uomini, 50% donne) e ripartiti in tre classi d'età (13-35; 38-59; 61-), sulla base dei dati disponibili. L'estrazione a

²³ Per una trattazione più ampia delle modalità di selezione dei partecipanti, vedi par. 2.6

²⁴ Vedi par 2.6 per un approfondimento del dispositivo di *double-stage lottery*

²⁵ Vedi par. 2.6 per una trattazione più approfondita dei minipubblici

²⁶ I casi raccolti dall'OCSE nel maggiore dataset tematico restituiscono un tasso medio del 6,14% su 309 record - OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021)

sorte è avvenuta durante un incontro pubblico cui hanno preso parte 60 cittadini e cittadine, l'amministrazione comunale, i soggetti promotori del progetto, alcuni giornalisti. Per ogni persona estratta a sorte in un primo giro, ne sono state estratte altre due di riserva, fino a completare il minipubblico. Nella stessa giornata, l'estrazione è stata validata e l'Assemblea proclamata.

La composizione per classi d'età dell'Assemblea si discosta da quella della popolazione per una scelta progettuale legata all'oggetto della deliberazione: il futuro del paese. La fascia più giovane è incrementata di 11 punti percentuali a discapito di quella media e di quella più avanzata che ne perdono rispettivamente 9,7 e 1,4 rispetto alla composizione dell'universo di riferimento della popolazione residente²⁷.

Il processo decisionale

Il tema di deliberazione del progetto Bulzi Futura è "Come far sopravvivere e rilanciare Bulzi nel contesto del territorio dell'Anglona?". Le raccomandazioni dei cittadini e delle cittadine partecipanti riguardano dunque le grandi priorità per Bulzi, inquadrata nel suo contesto territoriale in un periodo di tempo medio-lungo, secondo una prospettiva strategica, necessaria per dare un futuro stabile alla piccola comunità.

Il format prescelto per la deliberazione è stato quello di workshop suddivisi in tre fasi: la prima di ascolto di una testimonianza, la seconda di domanda e risposta, la terza deliberazione vera e propria con la valutazione dei pro e contro delle scelte da effettuare. Ogni incontro è stato assistito da un facilitatore professionista con il compito di stimolare e coordinare gli interventi, aiutando il gruppo ad analizzare il tema proposto, articolare la discussione ed infine verificare - e, se del caso, registrare - la presenza di accordi e convergenze fra i partecipanti, annotando e approfondendo eventuali elementi di dissenso. L'articolazione degli incontri ha visto il gruppo passare attraverso un percorso articolato che ha toccato i seguenti temi:

²⁷ La formazione di un minipubblico non ha l'obiettivo della perfetta rappresentazione dell'universo di riferimento ed è influenzato dall'obiettivo connesso al tema della deliberazione, in una relazione di *trade-off* rispetto alla composizione della popolazione (vedi par. 2.6).

Sessioni
Presentazione del progetto ed estrazione a sorte dei partecipanti presso una sede comunale (Museo del Legno)
Il futuro dei piccoli comuni nella transizione all'era digitale: incontro d'inquadramento generale con uno storico, docente universitario
L'economia e le politiche di sostegno allo sviluppo rurale: incontro con il G.A.L. Anglona-Coros
L'energia e le comunità energetiche: incontro con il comune di Borutta (SS)
Promuovere un piccolo comune attraverso le politiche culturali: incontro con il comune di Codrongianos (SS)
La collaborazione fra piccoli comuni in reti tematiche: incontro con una rete nazionale di piccoli comuni rurali attiva nella mobilità sostenibile e nel turismo
I piccoli comuni ed i servizi di scala territoriale: trasporti, scuola, sanità, programmazione. Incontro con l'Unione dei Comuni dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas
Quali raccomandazioni per il futuro di Bulzi? Brainstorming delle proposte
Quali raccomandazioni per il futuro di Bulzi? Incontro con l'amministrazione comunale
Quali raccomandazioni per il futuro di Bulzi? Approvazione del documento finale

I risultati

Nel caso di Bulzi Futura si parla in senso pieno e completo di un'iniziativa *grassroots* o *bottom-up* e *society driven* differente dalla consueta tipologia *institution driven* che si riscontra nei progetti di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nei processi decisionali pubblici. Questo ne fa un unicum, con alcune similitudini rispetto a processi la cui spinta arriva dalla società civile ma che vengono finanziati e realizzati dalle istituzioni (vedi post Assemblea per il Clima di Bologna).

Le raccomandazioni dei cittadini e delle cittadine sono state recepite in una delibera d'indirizzo del Comune di Bulzi pubblicata nel mese di febbraio 2023²⁸.

Il testo finale delle raccomandazioni recepite si articola in un preambolo in focus e obiettivi. Per ogni raccomandazione viene fornita una motivazione emersa dalla deliberazione sullo specifico punto.

RACCOMANDAZIONI DEI CITTADINI E DELLE CITTADINE DI BULZI

Preambolo

Noi componenti dell'Assemblea delle Cittadine e dei Cittadini di Bulzi, dopo aver svolto un percorso articolato in incontri di approfondimento e discussione, ci rivolgiamo alle istituzioni, a partire dal Comune, nostro primo riferimento, nella consapevolezza che molte azioni da noi individuate sono nella disponibilità dell'Unione di Comuni, della Regione, dello Stato e dell'Unione Europea per indirizzare loro questo sintetico documento che abbiamo articolato in focus tematici, obiettivi e raccomandazioni.

Auspichiamo attraverso questo impegno civico di fornire uno stimolo all'azione politico-amministrativa, nella speranza che si possa trasformare in una politica, programmi e progetti per Bulzi e per le piccole realtà rurali della Sardegna, dell'intero Paese e possibilmente dell'Europa dove le comunità rurali vivono una situazione di isolamento e progressivo abbandono del tutto simile.

²⁸ <https://www.comune.bulzi.ss.it/news/articoli/elenco/339/singolo/1720/>

Focus 1. Il digitale per la qualità della vita

Obiettivo: consentire a Bulzi e ai piccoli comuni non urbani parità di opportunità nella fruizione di servizi digitali privati e pubblici nel breve, medio e lungo termini

Motivazione:

Internet e l'ICT sono strumenti fondamentali perché centri diversi dalle città possano godere degli stessi diritti di realtà più densamente abitate. Solo attraverso essi e a distanza i piccoli comuni possono godere di servizi che richiedono spostamenti di cose e persone o che vengono forniti unicamente on line.

Raccomandazione 1.1

Raccomandiamo che vengano realizzati i necessari investimenti nella connettività e nelle reti tecnologiche che consentano a Bulzi e ai piccoli comuni di poter usufruire pienamente dei servizi pubblici e privati offerti in rete attualmente e di poter sviluppare opportunità per il futuro quando molti più servizi verranno offerti a distanza (telemedicina, logistica, etc...).

Focus 2. L'economia rurale ed il lavoro

Obiettivo: creare impresa e lavoro a Bulzi e nei piccoli comuni non urbani

Motivazione:

Gli strumenti per lo sviluppo rurale (programmi Leader, distretto rurale, Piano di sviluppo rurale) sono fondamentali per creare impresa e lavoro basato sui saperi produttivi locali, in particolare agricoltura, agroalimentare e attività correlate all'ambiente rurale e farne nascere di nuovi nel campo dell'accoglienza.

Raccomandazione 2.1

Raccomandiamo che le politiche di sviluppo rurale siano costruite con un largo coinvolgimento della popolazione, in aderenza con i saperi produttivi locali e, soprattutto

che la loro gestione amministrativa sia rapida ed efficace, eliminando i ritardi nell'erogazione di fondi che causano problemi, screditamento, sfiducia nell'azione pubblica

Raccomandazione 2.2

Raccomandiamo che Bulzi possa far parte attiva di circuiti nazionali ed internazionali attivi nella promozione delle aree rurali (turismo, cibo, etc...) e negli scambi fra queste ed altre realtà allo scopo di ampliare ed articolare il ventaglio di opportunità per i residenti, nel rispetto della comunità, del suo stile di vita, del patrimonio culturale, dell'ambiente.

Focus 3. L'autosufficienza energetica

Obiettivo: rendere le piccole comunità autosufficienti nella produzione di energia contribuendo a rallentare il cambiamento climatico

Motivazione

Il problema della disponibilità di energia e la sua produzione sostenibile possono trovare una soluzione nello strumento delle comunità energetiche coinvolgendo la comunità in un progetto condiviso che genera coesione sociale e vantaggi per tutti.

Raccomandazione 3.1

Raccomandiamo che vengano avviati progetti di comunità energetica per Bulzi e per i piccoli comuni coinvolgendo le persone nella loro progettazione e offrendo incentivi specifici, efficaci e rapidi per l'autoproduzione sostenibile di energia

Raccomandazione 3.2

Raccomandiamo che la produzione di energia da fonti rinnovabili non abbia un impatto eccessivo su ambiente e paesaggio, patrimonio comune e identità del territorio e che, comunque, eventuali utilizzi siano sempre condivisi dalle comunità residenti

Focus 4. La cultura e l'apertura al mondo

Obiettivo: aprire i piccoli comuni a stimoli nuovi esterni e sviluppare un'economia basata sulla produzione culturale

Motivazione

Attraverso la cultura, Bulzi e in genere i piccoli comuni possono aprirsi più facilmente a stimoli esterni ed allo stesso tempo far conoscere in maniera più semplice e diretta la ricchezza delle loro tradizioni, dei loro territori, coinvolgere le fasce giovanili della popolazione.

Raccomandazione 4.1

Raccomandiamo che venga progettata e realizzata almeno una manifestazione culturale di livello nazionale/internazionale (ad esempio, un festival) su base annuale e ricorrente nel Comune o in rete, nel territorio dell'Unione di Comuni, con un polo tematico a Bulzi

Raccomandazione 4.2

Raccomandiamo che l'offerta culturale presente a Bulzi e nel territorio dell'Anglona possa far parte di reti e circuiti che contribuiscano a farla conoscere all'esterno e a mettere in relazione di scambio il nostro territorio con altri a livello nazionale ed europeo.

Focus 5. I servizi pubblici e privati come elemento di resilienza e sviluppo

Obiettivo: garantire al territorio parità di opportunità nella fruizione di diritti costituzionalmente garantiti

Motivazione

Chi risiede in piccoli comuni non deve essere penalizzato rispetto a chi risiede nelle città rispetto a diritti costituzionalmente riconosciuti come quello alla salute, alla mobilità, all'istruzione

Raccomandazione 5.1

Raccomandiamo che venga avviata una politica dei servizi di area vasta, al livello dell'Unione di Comuni per la disponibilità dei principali servizi (su tutti trasporti, sanità, scuola) nel raggio di 15 minuti dalla propria abitazione, utilizzando i comuni del territorio come poli tematici, attribuendo a ciascuno di essi una funzione, connettendoli con reti di comunicazione e di trasporto (anche a chiamata) capillari.

Raccomandazione 5.2

Raccomandiamo che vengano sviluppate sempre più forme di governo in rete del territorio superando le logiche localistiche, programmando e progettando insieme il futuro con pari dignità per ogni centro ma in una prospettiva di collaborazione.

1.4 Bologna e l'Assemblea cittadina sul Clima: una grande città italiana e la democrazia "climatica"

Il contesto

La città di Bologna ha da tempo attivato politiche per l'adattamento ed il contrasto ai cambiamenti climatici. Fra di esse rientra il bilancio ambientale, utilizzato per misurare le emissioni e altri parametri utili a valutare lo stato di salute dell'ambiente cittadino, attivo fin dal 2003. Il bilancio misura anche gli effetti di altre politiche ambientali attivate già dal 2012 (Piano di azione per l'energia sostenibile) e in seguito, dal 2015 (Piano locale di adattamento ai Cambiamenti climatici). Bologna è, fra l'altro, una delle 100 città europee selezionate nell'ambito della Missione 100 città neutrali climaticamente entro il 2030.

Il Comune di Bologna ha inoltre dichiarato lo stato di emergenza climatica ed ecologica impegnandosi a realizzare azioni concrete per condurre la città ad una transizione verso l'azzeramento del proprio impatto sul clima. Bologna fa parte di un movimento di 500 città e realtà locali italiane e mondiali che hanno adottato questo strumento di policy.

In seguito all'adozione dello stato di emergenza, Bologna ha dato vita ad un percorso di partecipazione per definire strumenti partecipativo-deliberativi che coinvolgessero la cittadinanza nella definizione di misure adatte a raggiungere gli obiettivi ambientali di transizione oggetto della dichiarazione. A questo fine, nasce il percorso "Un Clima di Partecipazione, con lo scopo di sviluppare linee guida per una modifica dello Statuto del Comune di Bologna introducendo le Assemblee cittadine per il clima tra gli strumenti di partecipazione della città.

La dichiarazione fa esplicito riferimento al concetto di giustizia climatica, sottolineando un approccio che coniughi la necessità d'intervenire in maniera efficace sul problema climatico evitando che gli impatti dei cambiamenti climatici siano più forti e pesanti sulle fasce di popolazione più debole. Nella dichiarazione è anche esplicitata la necessità di attuare forme di democrazia deliberativa e partecipativa, con la costituzione di assemblee cittadine che possano sia partecipare alla messa a punto di politiche ambientali condivise.

Il primo passo del percorso è stato l'attivazione di un tavolo di negoziazione aperto a soggetti organizzati, più o meno formalizzati del territorio attivi da tempo sui temi ambientali.

Nell'ambito del percorso viene concepita la nascita dell'Assemblea civica sul clima, intesa a fornire una risposta corale della città a tre quesiti²⁹:

1. Mitigazione: come promuovere una transizione energetica della città a partire dai settori ad emissioni climalteranti più impattanti, al contempo garantendo il principio di equità e giustizia climatica e contrastando i fenomeni di povertà e marginalizzazione?

2. Adattamento: parallelamente alla riduzione di emissioni, come le istituzioni e i cittadini possono affrontare e contenere i principali rischi climatici della città (isole di calore, eventi meteorologici estremi, alluvioni, siccità, ecc.)?

3. Strumenti amministrativi: quali sono eventuali ostacoli riscontrati nelle norme, servizi e regolamenti di competenza comunale al raggiungimento degli obiettivi suddetti? E possibili miglioramenti e innovazioni che si potrebbero apportare?

I soggetti promotori ed i loro ruoli

Nella nascita dell'Assemblea civica sul clima di Bologna, ha certamente un ruolo cruciale la spinta della società civile organizzata, attiva sui temi ambientali, oltre ad un'amministrazione che ha fatto degli obiettivi di transizione ecologica parte rilevante dei suoi programmi. Particolarmente intensa è stata la spinta dell'associazionismo. Sul territorio bolognese da tempo operano organizzazioni che promuovono politiche attente all'ambiente e stili di vita coerenti con un minore impatto ambientale. Le istanze emerse da questa parte della società vanno dalla riduzione delle emissioni al miglioramento della qualità dell'aria, dalla mobilità sostenibile, alla riduzione della circolazione del traffico privato, la pedonalizzazione del centro storico, la differenziazione dei rifiuti, le energie alternative, il potenziamento delle aree verdi urbane. Il tema climatico ha impresso una forte accelerazione ad un movimento già piuttosto attivo. Fra le organizzazioni più attive in questo campo spiccano a Bologna Fridays for future (FFFs), movimento ispirato dalla

²⁹ Si veda a proposito il sito www.chiara.eco consultato il 2 dicembre 2023

studentessa svedese Greta Thunberg, Extinction Rebellion (XR), nato originariamente in Inghilterra che ha sperimentato forme di azione nonviolenta e disobbedienza civile per manifestare contro l'emergenza climatica.

L'attivismo di queste associazioni ha condotto ad un primo sciopero, nel 2019, arrivando a determinare l'adozione della dichiarazione di emergenza climatica.

Un ruolo essenziale per il disegno e la gestione dell'Assemblea è stato inoltre svolto dall>Fondazione Innovazione Urbana, creata dal Comune di Bologna come centro multidisciplinare di ricerca, sviluppo, co-produzione e comunicazione delle trasformazioni urbane, che ha fornito, coadiuvata da un gruppo di esperti esterni all'amministrazione, i servizi tecnici necessari al disegno ed alla gestione dell'Assemblea, agendo da braccio operativo dell'amministrazione comunale nelle politiche urbane, come da sua missione.

Gli obiettivi

Gli obiettivi dell'Assemblea cittadina sono coerenti con quelli della dichiarazione di emergenza adottata. In particolare:

- promuovere la conoscenza e divulgare informazioni puntuali sulle emissioni della città Metropolitana di Bologna contestualmente a una azione di informazione puntuale sulle azioni efficaci per la loro riduzione;
- agire sulle emissioni per portarle entro il 2030 allo zero netto, prevedendo un loro dimezzamento entro il 2025;
- stabilire una *road map* entro 100 giorni dalla firma per definire in dettaglio le misure necessarie come rimboschimento urbano; piano di mobilità sostenibile con anche incentivi dati ai cittadini per andare in questa direzione; riutilizzo di spazi esistenti per ridurre le nuove costruzioni e dunque la cementificazione del territorio; efficientamento degli edifici pubblici e nuove misure e incentivi per quelli privati; misure e disincentivi per le attività che non vanno nella direzione di riduzione delle emissioni;
- promozione della partecipazione cittadina alle politiche ambientali accogliendo la richiesta di XR di creare assemblee popolari che possano elaborare nuove politiche con il supporto di tecnici ed esperti

- promozione di azioni e tavoli di aggiornamento periodico sulla situazione per monitorare l'andamento degli impegni presi

L'individuazione dei partecipanti

L'Assemblea cittadina ha avuto come caratteristica quella di non voler includere solo cittadini e cittadine residenti ma anche city user, essendo Bologna città metropolitana con un hinterland integrato nella vita cittadina ed un'Università capace di forte attrazione verso l'esterno. L'invito a partecipare all'Assemblea cittadina è stato dunque inviato ad 880 persone sorteggiate residenti nel Comune di Bologna, a 300 studenti e studentesse fuori sede dell'Università di Bologna scelte a sorteggio e a più di 10.000 persone abbonate al trasporto pubblico metropolitano non residenti a Bologna.

La componente delle persone residenti dell'Assemblea cittadina è stata formata da 80 membri titolari e 800 membri sostituti. Il piano di campionamento ha previsto 57 cluster ed è stato così composto: 462 donne e 418 uomini; 781 persone italiane e 99 persone straniere; 154 persone di età 16-29 anni, 231 di età 30-44 anni, 198 di età 45-59 anni e 297 di 60 anni e oltre, provenienti da sei quartieri cittadini.

All'invito hanno aderito 158 residenti su 880 invitati/e (pari al 17,95%), di cui 66 membri effettivi (14 membri del campione sono rimasti scoperti), e 92 membri sostituti.

Per arrivare alla composizione definitiva dell'Assemblea il Comune ha proceduto selezionando la persona che è stata sorteggiata per prima in ognuno dei 57 cluster di campionamento contattando in caso di rinuncia la persona sostituta che ha dato la sua disponibilità e che è stata sorteggiata per prima, sempre all'interno dello stesso cluster.

L'Università di Bologna ha sorteggiato 300 studenti/esse dell'Università di Bologna. Hanno aderito in 11 (il 3,67% dei/delle sorteggiati/e), di cui 5 studentesse e 6 studenti UNIBO.

L'azienda dei trasporti pubblici TPER ha inviato una newsletter a più di 10.000 persone non residenti a Bologna. Hanno aderito 47 persone abbonate al trasporto pubblico metropolitano, che successivamente sono state sorteggiate dal Comune di Bologna.

La composizione finale dell'Assemblea cittadina per il Clima è stata strutturata su 80 residenti, 10 studenti/esse fuori sede dell'Università di Bologna e 10 abbonati/e al trasporto pubblico metropolitano³⁰.

Il processo decisionale

Il processo decisionale dell'Assemblea cittadina per il Clima di Bologna è stato sviluppato, in quattro fasi: informazione e formazione, ascolto e confronto, deliberazione e decisione finale.

La prima fase, di informazione e formazione, ha avuto come obiettivo quello di ascoltare esperti ed esperte su tematiche riguardanti il cambiamento climatico e di selezionare due portavoce dell'Assemblea che, come da Regolamento, facessero parte del Comitato di Coordinamento³¹.

La seconda fase è stata dedicata all'ascolto dei soggetti portatori d'interesse della città. A tal proposito, il Comitato di coordinamento insieme al Comitato di supporto ha indetto una manifestazione di interesse per la partecipazione agli incontri di ascolto e confronto da parte dei rappresentanti di soggetti portatori di interessi collettivi. Ventotto soggetti organizzati, formali e informali, in forma singola o aggregata hanno aderito. Il numero dei portatori d'interesse si è poi arricchito di soggetti istituzionali in quanto, come il Comune e altre istituzioni che, per regolamento, possedevano il diritto di intervenire nell'Assemblea.

Una fase di lavoro intermedia fra la seconda e la terza è stata dedicata a chiarire i dubbi e le domande emersi durante le fasi di formazione e ascolto, permettendo così ai membri di giungere ad una deliberazione maggiormente consapevole e informata.

La terza fase è stata incentrata sulla deliberazione vera e propria, in gruppi di lavoro ed in modalità plenaria, con il supporto di facilitatori e facilitatrici. Durante questa fase, anche con l'ausilio di un Dossier di approfondimento, i partecipanti hanno iniziato a lavorare sulle proposte e raccomandazioni da far pervenire al Consiglio comunale.

³⁰ Da rilevare che 11 classi di campionamento sono rimaste scoperte

³¹ Il Comitato di Coordinamento, insieme a quello di Garanzia e di Supporto hanno costituito l'architettura di staff dell'Assemblea con funzioni rispettivamente organizzative, di tutela dei diversi interessi implicati dal processo decisionale, di ricerca e validazione delle *expertise* di volta in volta chiamate a portare il proprio contributo conoscitivo all'Assemblea. Chi scrive ha ricoperto la posizione di componente del Comitato di Garanzia.

Il Regolamento dell'Assemblea prevedeva che "per l'approvazione *delle raccomandazioni*³², si sarebbe proceduto il più possibile secondo il metodo del consenso, come definito all'art. 52, comma 2; solo una volta esperita infruttuosamente tale modalità e all'esclusivo fine di esprimersi entro il termine finale di durata dell'assemblea, si può procedere mediante votazione, a seguito della quale sono considerate approvate le proposte e raccomandazioni che abbiano conseguito almeno la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti"

I membri dell'Assemblea hanno espresso il proprio dissenso su 12 proposte. La votazione è avvenuta su di esse con un metodo di voto graduato. Per ogni singola votazione, cioè, ciascun membro ha avuto a disposizione tre cartellini e ne ha scelto uno con il quale esprimersi sulla proposta: verde, per esprimere il proprio supporto alla proposta ("sono molto d'accordo"), giallo, per esprimere il proprio accordo ma con dubbi ("non sono sicuro/a ma non mi oppongo") e rosso, per esprimere il proprio dissenso ("non sono per niente d'accordo"). La proposta è passata nel caso in cui la somma dei cartellini verdi e gialli fosse superiore a 2/3 dei membri presenti.

I risultati

L'Assemblea ha raggiunto l'accordo su sei macro raccomandazioni articolate in 24 proposte e 127 proposte di azione. La struttura è di seguito esposta³³:

Raccomandazione 1
Per superare la sfida e raggiungere quanto detto, si raccomanda di promuovere campagne di sensibilizzazione e aumentare la consapevolezza; di promuovere una collaborazione tra pubblico e privato per la riqualificazione del patrimonio edilizio; di individuare forme di incentivo e sostegno e di promuovere gli edifici a impatto zero.
Proposte
Proposta 1.a. Promuovere campagne di sensibilizzazione e aumentare la consapevolezza
Proposta 1.b. Promuovere la collaborazione attiva tra pubblico e privato per la riqualificazione del patrimonio edilizio
Proposta 1.c. Individuare forme di incentivo e sostegno

³² Corsivo aggiunto

³³ Per brevità vengono omesse le 127 proposte di azione. Approfondimenti sono disponibili sul sito www.chiara.eco

Proposta 1.d. Promuovere gli edifici a impatto zero
Raccomandazione 2
Si raccomanda dunque di sostenere la ricerca per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili in modo più efficiente, diversificato e con minori impatti; di promuovere la nascita di comunità energetiche rinnovabili e di altre forme di condivisione della produzione di energia da fonti rinnovabili e lo smaltimento degli impianti dismessi; di rendere le persone più consapevoli e responsabili e rendere i processi di transizione ecologica più semplici.
Proposte
Proposta 2.a. Sostenere la ricerca per promuovere la produzione di energia da fonti rinnovabili in modo più efficiente, diversificato e con minori impatti
Proposta 2.b. Promuovere la nascita di Comunità Energetiche Rinnovabili e di altre forme di condivisione della produzione di energia da fonti rinnovabili e lo smaltimento degli impianti dismessi
Proposta 2.c. Rendere le persone più consapevoli e responsabili
Proposta 2.d. Rendere i processi di transizione ecologica più semplici
Raccomandazione 3
In coerenza con il raggiungimento degli obiettivi sopraelencati, si raccomanda di naturalizzare la città e rendere permeabili i suoli urbani; studiare, monitorare e tutelare i corpi idrici per la prevenzione del rischio idrogeologico; formare e informare la cittadinanza partendo dalle scuole e promuovere la collaborazione tra esperti ed esperte, la cittadinanza e l'Amministrazione.
Proposte
Proposta 3.a. Naturalizzare la città e rendere permeabili i suoli urbani
Proposta 3.b. Studiare, monitorare e tutelare i corpi idrici per la prevenzione del rischio idrogeologico
Proposta 3.c. Formare e informare la cittadinanza a partire dalle scuole
Proposta 3.d. Promuovere la collaborazione tra esperti ed esperte, la cittadinanza e l'Amministrazione
Raccomandazione 4
In particolare, si raccomanda di rendere Bologna la città con più mercati di produzione locale in Italia; promuovere l'autoproduzione agricola; realizzare attività di

sensibilizzazione e di educazione ambientale sull'agricoltura urbana e sull'alimentazione e ridurre i rifiuti e trasformare i rifiuti rimanenti in risorsa.
Proposte
Proposta 4.a. Rendere Bologna la città con più mercati di produzione locale in Italia
Proposta 4.b. Promuovere l'autoproduzione agricola
Proposta 4.c. Realizzare attività di sensibilizzazione e di educazione ambientale sull'agricoltura urbana e sull'alimentazione
Proposta 4.d. Ridurre i rifiuti e trasformare i rifiuti rimanenti in risorsa
Raccomandazione 5
Per raggiungere questo obiettivo, si raccomanda di sensibilizzare la popolazione per cambiare le sue abitudini di mobilità; promuovere l'intermodalità e la mobilità condivisa; aumentare le piste ciclabili e renderle più sicure e migliorare la qualità dello spazio pubblico rendendolo accessibile a tutte le persone.
Proposte
Proposta 5.a. Sensibilizzare la popolazione per cambiare le sue abitudini di mobilità
Proposta 5.b. Promuovere l'intermodalità e la mobilità condivisa
Proposta 5.c. Aumentare le piste ciclabili e renderle più sicure
Proposta 5.d. Migliorare la qualità dello spazio pubblico rendendolo accessibile a tutte le persone
Raccomandazione 6
In coerenza con il raggiungimento degli obiettivi sopraelencati, si raccomanda di naturalizzare la città e rendere permeabili i suoli urbani; studiare, monitorare e tutelare i corpi idrici per la prevenzione del rischio idrogeologico; formare e informare la cittadinanza partendo dalle scuole e promuovere la collaborazione tra esperti ed esperte, la cittadinanza e l'Amministrazione.
Proposte
Proposta 6.a. Diminuire il traffico automobilistico privato e ridurre le emissioni
Proposta 6.b. Realizzare un trasporto pubblico comodo, conveniente e fruibile
Proposta 6.c. Promuovere spostamenti casa-lavoro e casa-studio sostenibili e condivisi
Proposta 6.d. Disincentivare i voli privati e pubblici

Oltre alle raccomandazioni che rappresentano indirizzi per cui il Comune di Bologna sta elaborando una risposta motivata come da Regolamento istitutivo dell'Assemblea, fra i risultati più interessanti e meritevoli di attenzione, c'è quello dell'istituzionalizzazione del processo partecipativo-deliberativo.

La delibera del Consiglio Comunale DC 77/2021, PG 320332/2021, del 12/07/2021 ha infatti introdotto lo strumento delle Assemblee Cittadine all'interno dello Statuto comunale all'art. 6-bis nel Titolo II³⁴. La successiva delibera del Consiglio Comunale DC 74/2022 PG 465079/2022 del 01/08/22 ha modificato e integrato il Regolamento sui diritti di partecipazione e informazione dei cittadini, che al Capo III disciplina l'Assemblea cittadina, i diritti di iniziativa, le modalità di indizione, gli organi di governance e ogni aspetto di funzionamento della stessa.

Infine, la delibera DC/PRO/2022/118 ha indetto la prima Assemblea cittadina che, trattando il tema "clima", è stata indetta con la finalità di definire proposte e raccomandazioni all'Amministrazione per "rendere Bologna la prima città solare, rinnovabile e sostenibile, accelerando drasticamente la transizione energetica giusta, verso un modello basato sulla riduzione dei consumi, l'efficientamento energetico, la produzione e utilizzo di energia rinnovabile, l'autoconsumo energetico individuale e collettivo, le comunità energetiche."

³⁴ L'Art. 6-bis (Assemblea cittadina) dello Statuto del Comune di Bologna, dopo la modifica, recita:

1. Il Comune promuove il concorso della cittadinanza alla formazione e attuazione delle politiche comunali e rafforza il dialogo fra i cittadini e tra questi e l'Amministrazione mediante l'Assemblea cittadina, quale istituto di democrazia partecipativa.
2. L'Assemblea è organo temporaneo, con funzioni propositive e consultive, costituito da un campione casuale di cittadine e cittadini, egualmente rappresentativo della popolazione. L'Assemblea si forma, confronta e infine esprime, attraverso il metodo deliberativo, su temi di particolare rilevanza che rientrano nella competenza del Comune.
3. L'Assemblea è indetta dal Consiglio comunale, su iniziativa propria o dei soggetti di cui al precedente art. 3, con apposita deliberazione che ne determina le finalità, la durata, l'oggetto, anche espresso sotto forma di quesiti o richiesta di pareri, ed eventuali specifiche organizzative. Il Consiglio comunale è tenuto a prendere in esame gli esiti dell'Assemblea, come previsto dal comma successivo.
4. Al termine dei lavori, l'Assemblea, privilegiando ove possibile il metodo del consenso, approva proposte e raccomandazioni, sulle quali il Consiglio comunale decide entro quattro mesi con apposita deliberazione, adottando, per quelle accolte in tutto o in parte, gli indirizzi per la conseguente attività amministrativa della Giunta e degli Uffici, e fornendo ampia e specifica motivazione per quelle accolte solo parzialmente, modificate o rigettate.
5. Il Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini stabilisce le norme attuative, con particolare riferimento alle modalità e ai termini di proposta, indizione, composizione, organizzazione e funzionamento dell'Assemblea, di discussione e decisione del Consiglio sugli esiti, di coinvolgimento della Giunta e degli Uffici, nonché di monitoraggio e verifica dello stato di attuazione, secondo principi di partecipazione democratica, pubblicità e trasparenza.

Elementi di *embeddedness* (vedi post, par. 2.3), o radicamento nelle prassi di governance dell'Assemblea, sono certamente, inoltre, la nascita di un Comitato di Monitoraggio composto da ventidue membri con lo scopo di verificare l'attuazione delle raccomandazioni da parte del Comune, la creazione di un Gruppo di redazione con un ruolo di comunicazione verso l'esterno formato da otto membri dell'Assemblea. A ciò si aggiunge la volontà da parte di alcuni membri dell'Assemblea di dare vita ad un'associazione allo scopo di mantenere vivo il dibattito sui temi del cambiamento climatico in città.

1.5 La Convention Citoyenne pour le Climat: deliberazione e politiche nazionali.

Il contesto

La Convention Citoyenne Pour le Climat è un'assemblea di 150 cittadini e cittadine francesi, uomini e donne estratti a sorte tra la popolazione francese sulla base di un campionamento stratificato per età, genere, titolo di studio, condizione socio-professionale dei partecipanti. Nasce in seguito alla proposta da parte del Presidente della Repubblica Francese Emmanuel Macron e del governo francese di misure per la transizione ecologica di forte impatto sulla situazione economica del ceto medio dei piccoli lavoratori autonomi, proposte che danno origine al movimento dei *gilet jaune* ed a forti proteste di piazza nelle principali città francesi.

Nel mese di gennaio del 2019, in seguito alle proteste, il collettivo *Democratie ouverte*, il collettivo dei *Gilet Citoyens*, insieme ad una serie di rappresentanti di movimenti ecologisti, ricercatori ed esperti sul tema della democrazia partecipativa ed altri importanti soggetti attivi nella società civile francese, inviano una lettera aperta al presidente della Repubblica Emmanuel Macron, domandando venga aperto un *Grand Débat National* sulla scorta dell'esperienza che in Francia era già stata attivata a partire dal 1995 con la *Loi Barnier*, il *Débat Public* sulle grandi opere infrastrutturali e la nascita della *Commission Nationale du Débat Public*.

Fra le richieste presenti nella lettera figura "l'istituzione di un'Assemblea dei cittadini estratti a sorte, rappresentativa della società, incaricata di fare delle proposte che diano luogo a un referendum".

In seguito alla realizzazione del *Grand Débat* nei primi mesi del 2019, nell'aprile 2019, il dispositivo della *Convention* è annunciato dal presidente della Repubblica Emmanuel Macron, riprendendo la proposta formulata dal collettivo dei *Gilet Citoyens*.

La realizzazione della *Convention*, dunque, procede interamente dalla volontà del presidente della Repubblica. Questo solleva alcuni dubbi d'inquadramento giuridico della sua base costituzionale. La dottrina costituzionale francese³⁵ posizionerà in seguito la

³⁵ Nora Stirn, « Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 127, 2021, p. 147-173

Convention nell'alveo dell'attuazione dell'articolo 7 della *Charte de l'environnement*, che sancisce appunto il principio di partecipazione dei cittadini nel quadro di consultazioni aperte su questioni ambientali in ossequio all'attuazione dell'adesione della Francia alla Convenzione di Aarhus del 1998.

I soggetti promotori ed i loro ruoli

La nascita della Convention Citoyenne pour le Climat è favorita dalla compresenza di più elementi presenti nella società francese.

Da un lato è evidente il forte contributo arrivato dalla spinta sociale del movimento dei Gilet Jaune, dall'attivismo della società civile organizzata e del mondo accademico che hanno strutturato la proposta di un diverso trattamento della questione della transizione ecologica. Non più nell'ambito dell'esclusiva competenza delle istituzioni elettive ma in un contesto aperto e partecipativo, con il coinvolgimento delle forze sociali e soprattutto la presenza diretta di cittadini e cittadine.

A questa spinta sociale, si è affiancata la presenza di una politica di apertura decisionale già annunciata dal Presidente Emmanuel Macron che aveva a suo tempo annunciato di voler impegnare il governo nella costruzione di una "nuova democrazia" basata su partecipazione, consultazione, concertazione, ispirata a principi deliberativi, nella quale quali i cittadini e le cittadine possano prendere parte a scale variabili "all'elaborazione o alla concezione concreta della norma".

Concomitante alla presenza di queste forze propulsive *bottom-up* e *top-down*, si registra la presenza del processo di riforma del Consiglio economico, sociale e ambientale (CESE), terza Assemblea della Repubblica, avviato a diventare Consiglio della partecipazione dei cittadini.

Il relazione a questa nuova funzione, il CESE assume l'incarico di estrarre a sorte dei cittadini e delle cittadine che formano la Convention. In questo quadro, il CESE propone in particolare l'organizzazione di "due conferenze annuali, dedicate alla valutazione di

determinate politiche pubbliche e che integrano una visione a lungo termine” con «persone scelte a sorte o selezionate casualmente sulla base di criteri di rappresentatività, questa conferenza costituisce così una modalità nuova di partecipazione cittadina»³⁶.

Gli obiettivi

Gli obiettivi della Convention Citoyenne pour le Climat sono fissati dal Primo Ministro Edouard Philippe in una lettera di missione indirizzata al *Conseil économique, social et environnemental* (CESE).

Nella lettera viene precisata l'organizzazione della Convention, stabilita l'autonomia del suo comitato di governance e determinato il suo mandato:

“Definire le misure strutturali per riuscire, in uno spirito di giustizia sociale, a ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40% entro il 2030 rispetto al 1990. In base a questi lavori, (la Convention) trasmetterà pubblicamente al Governo e al Presidente della Repubblica una relazione che illustri le sue discussioni nonché l'insieme delle misure legislative e regolamentari che essa avrà ritenuto necessarie per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas ad effetto di serra. Essa potrà designare, tra le misure legislative, quelle che riterrebbe sottoposte a referendum”.

Il presidente della Repubblica Emmanuel Macron, in seguito all'invio della lettera s'impegna a far sì che tali proposte legislative e regolamentari siano sottoposte “*sans filtre*” a referendum, al voto del parlamento o abbiano applicazione normativa diretta dentro provvedimenti già programmati.

Il Ministro per la Transizione ecologica François de Rugy, precisa che la Convenzione “*potrà in particolare trattare questioni relative al risparmio energetico, alla ristrutturazione termica delle abitazioni, alle mobilità sostenibili e alle leve di finanziamento della transizione ecologica*”. Fra i principi stabiliti, figura quello della proposta di copertura economica per ogni raccomandazione rivolta al governo.

³⁶ “Fractures et transitions : réconcilier la France | Travaux Publiés | Travaux du CESE” - www.lecese.fr

L'individuazione dei partecipanti

La Convention Citoyenne pour le Climat è composta da 150 membri estratti a sorte dalle liste elettorali e dagli elenchi di abbonati telefonici. Per ottenere il numero programmato di partecipanti, l'Istituto sono stati chiamati 255.000 numeri telefonici da parte di una compagnia specializzata, sotto il controllo di un ufficiale giudiziario. I componenti sorteggiati hanno avuto la possibilità di accettare o rifiutare l'incarico ed a tal fine è stato costituito un gruppo di supplenti con profili diversi per ovviare ad eventuali rinunce.

La Convention riflette la composizione sociologica della Francia nel suo insieme. Il totale dei partecipanti è suddiviso per genere in un 51% di donne ed un 49% degli uomini. Il campione (o minipubblico) è costituito di sei fasce d'età, e rispecchia la piramide delle età della popolazione francese. Allo stesso modo sono presenti sei livelli di titolo di studio. E' inoltre rappresentata la diversità delle categorie socio-professionali e dei territori francesi, compresi quelli di Oltremare.

I cittadini e le cittadine francesi hanno potuto contribuire alla Convention anche attraverso una piattaforma on line che ha consentito a qualsiasi persona o organizzazione registrata di inviare proposte - per un massimo di venti - ai gruppi tematici.

Il processo decisionale

La Convention ha una durata di sette mesi, dall'ottobre all'aprile 2020. I cittadini membri dell'Assemblea hanno incontri con esperti sui temi in discussione: climatologi, economisti, rappresentanti di organizzazioni specializzate della società civile e sono assistiti da *fact-checker* con il compito di rispondere a specifiche domande sugli impatti prevedibili delle loro proposte sulle emissioni e sui costi che ogni proposta può comportare e facilitatori del lavoro di gruppo con il compito di rendere il più possibile democratica ed efficiente la discussione. Ulteriore assistenza è fornita da un comitato di giuristi che trasforma le proposte in raccomandazioni secondo la forma tecnicamente più appropriata.

Sessioni
<p>Presenza di contatto, presentazione ed informazione sulle tematiche in discussione (riscaldamento globale e sullo stato dell'arte delle politiche pubbliche condotte fino a quel momento).</p> <p>Suddivisione della plenaria in cinque gruppi tematici in relazione ai cambiamenti sociali da innescare per raggiungere gli obiettivi della Convenzione.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nutrirsi (alimentazione e agricoltura); - Abitare (abitazione, alloggio); - Lavorare e produrre (occupazione e industria); - Spostarsi (mobilità, trasporti); - Consumare (stili di vita e di consumo)
Identificazione e discussione delle possibili soluzioni
Identificazione e discussione delle possibili soluzioni
Identificazione e discussione delle possibili soluzioni
Validazione delle misure predisposte dai gruppi tematici in plenaria
Discussione delle conseguenze economiche e sociali della pandemia di Covid-19 (sessione aggiunta in relazione al sopraggiungere della pandemia)
Voto di ciascuna delle proposte, con votazione specifica di quelle da sottoporre a referendum

Nel mese di giugno 2020 viene pubblicato sul sito della Convenzione e del Governo il documento finale delle raccomandazioni dei 150 componenti della Commissione, un documento di 460 pagine contenente 149 *proposition*³⁷.

³⁷ Il documento è disponibile sul sito della Convention Citoyenne al link: [chrome extension://oemmdcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccc-rapport-final.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccc-rapport-final.pdf)

I risultati

Le 149 proposition della Convention Citoyenne pour le Climat sono suddivise in Tematiche, Famiglie ed Obiettivi.

Tematica: Consumare

Famiglia a: Visualizzazione

Obiettivo c1: creare un obbligo di esporre l'impatto del carbonio dei prodotti e servizi

Famiglia b: Pubblicità

Obiettivo c2: regolamentare la pubblicità per ridurre gli incentivi al consumo eccessivo

Famiglia c: Sovraimballaggio

Obiettivo c3: limitare il sovraimballaggio e l'uso della plastica monouso sviluppando le rinfuse e le consegne nei luoghi di distribuzione

Famiglia d: Istruzione

Obiettivo c5: fare dell'istruzione, della formazione e della sensibilizzazione leve d'azione del consumo responsabile

Famiglia e: monitoraggio e controllo delle politiche pubbliche ambientali

Obiettivo c6: garantire una migliore applicazione delle politiche pubbliche ambientali e valutarle per renderle più efficaci

Tematica: produrre e lavorare

Famiglia a: trasformare la produzione

Obiettivo pt1: favorire una produzione più responsabile, sviluppare le filiere di riparazione, riciclaggio e gestione dei rifiuti

Obiettivo pt2: sviluppare e sostenere l'innovazione della transizione ecologica

Obiettivo pt3: organizzare e sostenere il finanziamento della trasformazione degli strumenti di produzione delle imprese nel quadro della transizione ecologica

Famiglia b: trasformare l'occupazione e le modalità di lavoro

Obiettivo pt4: accompagnare la riconversione delle imprese e la trasformazione dei mestieri a livello regionale

Famiglia c: tracciare l'impatto delle emissioni, rafforzare gli obblighi relativi alle esigenze ambientali e condizionare i finanziamenti secondo criteri verdi

Obiettivo pt6: aggiungere un bilancio del carbonio al bilancio contabile di tutte le strutture che devono produrre un bilancio

Obiettivo pt7: rafforzare le clausole ambientali negli appalti pubblici

Obiettivo pt8: protezione degli ecosistemi e della biodiversità

Obiettivi pt9 e 10: tenere maggiormente conto delle emissioni di gas a effetto serra legate alle importazioni nelle politiche europee

Famiglia d: cambiare il modo di produrre, immagazzinare, ridistribuire l'energia e incoraggiare la sobrietà energetica

Obiettivo pt11: produzione, stoccaggio e redistribuzione di energia per e da tutti

Obiettivo pt12: accompagnare l'evoluzione del digitale per ridurre il suo impatto ambientale

Tematica: Spostarsi

Famiglia a: modificare l'uso dell'auto individuale uscendo dall'uso dell'auto da solo e proponendo soluzioni alternative

Obiettivo sd-a1: sviluppare altri mezzi di trasporto rispetto all'automobile individuale

Obiettivo sd-a2: migliorare le strade pubbliche per consentire nuove abitudini di spostamento

Obiettivo sd-a3: ridurre le emissioni di gas serra sulle autostrade e sulle superstrade

Obiettivo sd-a4: creare le condizioni per un ritorno forte all'uso del treno oltre i binari ad alta velocità

Famiglia b: ridurre e ottimizzare il trasporto di merci su strada consentendo un trasferimento modale verso il trasporto ferroviario o fluviale

Obiettivo sd-b1: ridurre la circolazione degli automezzi pesanti che emettono gas a effetto serra su lunghe distanze, consentendo un trasferimento modale verso il ferroviario o il fluviale

Obiettivo sd-b2: ridurre a zero le emissioni delle navi durante le loro operazioni nei porti (imbarco di passeggeri o di merci)

Famiglia c: aiutare la transizione verso un parco più pulito, regolando i veicoli

Obiettivo sd-c1: agire sulla regolamentazione e contribuire alla transizione verso un parco veicoli pulito

Famiglia d: agire a livello locale con le imprese e le amministrazioni per organizzare meglio gli spostamenti

Obiettivo sd-d1: coinvolgere le imprese e le amministrazioni per pensare e organizzare meglio gli spostamenti dei loro dipendenti o agenti

Obiettivo sd-d2: creare un portale unico che consenta di avere tutte le informazioni sui dispositivi e mezzi di trasporto in un territorio

Obiettivo sd-d3: includere i cittadini nella governance della mobilità a livello locale e nazionale

Famiglia e: limitare gli effetti negativi del trasporto aereo

Obiettivo sd-e: limitare gli effetti negativi del trasporto aereo

Tematica: Abitare

Famiglia a: ristrutturazione degli edifici

Obiettivo sl 1: rendere obbligatoria la ristrutturazione energetica globale degli edifici entro il 2040

Famiglia b: consumo di energia

Obiettivo sl 2: limitare in modo significativo il consumo di energia nei luoghi pubblici, privati e nelle industrie

Famiglia b: artificializzazione del suolo

Obiettivo sl 3: combattere l'artificializzazione del suolo e la diffusione urbana rendendo attraente la vita nelle città e nei villaggi

Tematica: Nutrirsi

Famiglia a: garantire un sistema che consenta un'alimentazione sana, sostenibile, meno animale e più vegetale, rispettosa della produzione e del clima, a bassa emissione di gas a effetto serra e accessibile a tutti, in particolare rendendo efficiente la legge EGalim³⁸

Obiettivo sn-1.1: avviare la ristorazione collettiva verso pratiche più virtuose

Obiettivo sn-1.2: rendere i negoziati tripartiti più trasparenti e giusti per gli agricoltori

Obiettivo sn-1.3: sviluppare la filiera corta

Obiettivo sn-1.4: proseguire gli sforzi per ridurre gli sprechi alimentari nella ristorazione collettiva e a livello individuale

Famiglia b: trasformare la nostra agricoltura in un'agricoltura sostenibile e a basse emissioni di gas serra, basata su pratiche agroecologiche, puntando sull'istruzione agricola e utilizzando gli aiuti della PAC come leva

Obiettivo sn-2.1: sviluppare pratiche agroecologiche

Obiettivo sn-2.2: riforma dell'istruzione e della formazione agricola 348

Obiettivo sn-2.3: mantenere una posizione ambiziosa della Francia per il negoziato della Politica Agricola Comune (PAC)

Obiettivo sn-2.4: la PAC come leva di trasformazione a livello nazionale

Famiglia c: sapendo che l'oceano e il suo ecosistema permettono di catturare il 93% dell'eccesso di calore e di immagazzinare il 30% di CO₂, incentivare la pesca a basse emissioni di gas a effetto serra regolamentando i metodi di pesca e proteggendo le coste e gli ecosistemi marini

Obiettivo sn-3.1: incentivare lo sviluppo di una pesca a basse emissioni

³⁸ Legge sull'Agricoltura e l'Alimentazione francese. A proposito vedi: <https://agriculture.gouv.fr/egalim-1-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>

Famiglia d: riflettere su un modello di politica commerciale del futuro per incoraggiare un'alimentazione sana e un'agricoltura a basse emissioni di gas serra in Francia

Obiettivo sn-4.1: riflettere su un modello di politica commerciale per il futuro, al fine di incoraggiare un'alimentazione sana e un'agricoltura a basse emissioni di gas a effetto serra in Francia

Famiglia e: rendere obbligatorio informare e formare i (futuri) cittadini sull'alimentazione per renderli attori del cambiamento di comportamento necessario alla diminuzione dei gas a effetto serra sulla nostra alimentazione

Obiettivo sn-5.2: informare meglio i consumatori

Obiettivo sn-5.3: riformare il funzionamento delle etichette

Famiglia f: mettere l'etica al centro della nostra alimentazione: regolamentare la produzione, l'importazione e l'uso degli additivi/ausiliari tecnici (in particolare nell'industria agroalimentare) per migliorare la qualità dell'alimentazione in conformità alle norme francesi ed europee

Obiettivo sn-6.1: regolamentare la produzione, l'importazione e l'uso degli ausiliari tecnici e degli additivi alimentari

Famiglia g: salvaguardare gli ecosistemi legiferando sul crimine di ecocidio

Obiettivo sn-7.1: legiferare sul crimine di ecocidio

Per la ratifica di tre obiettivi contenuti nel documento di proposte la Convention decide si debba attivare una procedura di referendum costituzionale. In particolare, si tratta di:

1. Modifica del Preambolo della Costituzione con l'aggiunta di un nuovo secondo comma al Preambolo: *"La conciliazione dei diritti, delle libertà e dei principi che ne derivano non può compromettere la conservazione dell'ambiente, patrimonio comune dell'umanità."*

2. Modifica dell'articolo 1 della Costituzione: Aggiungere un nuovo terzo comma all'articolo 1: *"La Repubblica garantisce la conservazione della biodiversità, dell'ambiente e contro il cambiamento climatico."*

La Convention propone ulteriormente due **assi di riflessione** alle Istituzioni francesi.

1. Rafforzare il controllo delle politiche ambientali, in particolare istituendo la figura di un Difensore dell' Ambiente sul modello del Difensore Civico;
2. Riforma del consiglio economico, sociale ed ambientale nel suo ruolo di Consiglio per la partecipazione dei cittadini e delle cittadine

Il recepimento legislativo delle *proposition* avviene in particolare nel quadro del *Conseil de Défense écologique*, del *Plan de relance économique*, della Legge finanziaria per il 2021, e del Disegno di legge relativo alla lotta contro il cambiamento climatico e al rafforzamento della resilienza di fronte ai suoi effetti³⁹.

Per il monitoraggio delle *proposition*, all'atto della loro consegna, nasce l'Associazione "Les 150", fondata da alcuni componenti la Convention Citoyenne⁴⁰.

³⁹ Per un quadro di attuazione delle *proposition* più dettagliato, si vedano le pagine web che il Governo francese dedica al monitoraggio dell'attuazione della Convention: https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/?id_auteur=18&id_mot=9#affiner

⁴⁰ Per maggiori approfondimenti, vedi il sito dell'Associazione: <https://www.les150.fr/>

1.6 La Conferenza sul Futuro dell'Europa: la scala macro

Il contesto

Lanciata nel maggio 2020 e conclusasi due anni dopo, nel maggio 2022, la Conferenza sul Futuro dell'Europa⁴¹ (CoFoE) è l'esercizio di democrazia deliberativa di scala più elevata ad oggi mai realizzato da un'istituzione sovranazionale sul proprio sviluppo futuro in una prospettiva ampia di miglioramento delle politiche e riforma costituzionale.

La CoFoE ha coinvolto 800 cittadini e cittadine provenienti da tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea selezionati attraverso estrazione a sorte a formare un campione rappresentativo per genere, età, titolo di studio, condizioni socio-economiche della popolazione, suddivisi in quattro panel tematici diversi⁴², ciascuno di 200 persone, tenutisi in quattro diverse città europee: Strasburgo, Firenze, Maastricht, Natolin (Varsavia) e Dublino.

Il lancio della CoFoE può essere inquadrato nel processo di riforma che accompagna l'esistenza dell'Unione Europea fin dalla sua nascita e che ha caratterizzato il percorso dell'integrazione fra Stati continentali fino ad oggi. Con il Trattato di Lisbona, infatti, il tradizionale modello di democrazia rappresentativa viene affiancato da un principio di democrazia partecipativa codificato nel Titolo II, art. 10⁴³ in cui, sotto questo punto di vista, assume particolare pregnanza il comma 3 che recita: *"Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini."*

⁴¹ Vedi anche il sito della Conferenza: <https://futureu.europa.eu/>

⁴² Panel 1 "Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale"

Panel 2 "Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza"

Panel 3 "Cambiamento climatico e ambiente/Salute"

Panel 4 "L'UE nel mondo, migrazione"

⁴³ "1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione."

Il contesto normativo sulla partecipazione diretta dei cittadini alla formazione delle decisioni è articolato: il loro contributo è garantito da una serie di strumenti che vanno dal classico diritto di petizione alle più recenti Iniziative dei cittadini europei (ICE)⁴⁴ e ad altri dispositivi di acquisizione di orientamenti dei cittadini nella costruzione di provvedimenti normativi, fra cui le consultazioni pubbliche ed i *Citizens' Dialogue*, antecedenti logici e temporali della Conferenza sul Futuro dell'Europa.⁴⁵

Attraverso questi canali, i cittadini e le cittadine dell'Unione Europea possono esercitare un ruolo nella vita democratica dell'Unione sotto il profilo informativo, di definizione dell'agenda politica o di controllo dell'operato delle istituzioni elettive.

La Conferenza sul Futuro dell'Europa si aggiunge dunque a questo armamentario di strumenti completandolo, ampliandolo ed integrandolo. Il metodo della Conferenza inoltre ha dato origine all'istituzionalizzazione di processi di partecipazione nella forma di *panel* rappresentativi per tutti i provvedimenti-chiave che l'UE assumerà nel prossimo futuro⁴⁶.

I soggetti promotori ed i loro ruoli

La Conferenza sul Futuro dell'Europa nasce sotto l'impulso istituzionale della Presidenza della Commissione europea di Ursula Von Der Leyen, che, nel 2019 annuncia il progetto facendo seguire immediatamente nella dichiarazione d'apertura precedente alla sua elezione la volontà di coinvolgere cittadine e cittadini europei nella definizione del futuro dell'Unione attraverso un processo aperto di democrazia deliberativa.

Dal punto di vista politico, una spinta fondamentale per la realizzazione della Conferenza sul Futuro dell'Europa viene generalmente attribuita al Presidente francese Emmanuel Macron che, in un messaggio rivolto ai cittadini ed alle cittadine europee, prima delle

⁴⁴ Introdotte dall'art.11 del Trattato di Lisbona, le ICE consentono a gruppi di almeno 7 cittadini dell'UE provenienti da 7 diversi Stati membri di proporre iniziative di regolamentazione in tutti i settori in cui l'UE esercita funzioni legislative in seguito alla raccolta di almeno un milione di firme.

⁴⁵ Dal 2012 sono stati realizzati 1477 *dialogue* che hanno messo in contatto i Commissari con i cittadini in diverse città europee allo scopo di raccogliere elementi utili per la stesura di provvedimenti di diversa natura.

⁴⁶ A proposito, si veda il Discorso sullo Stato dell'Unione 14 settembre 2022 della Presidente della Commissione Ursula Von Der Leyen https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_it che ha dato origine alla creazione dei tre panel, rispettivamente sulla riduzione degli sprechi alimentari, la mobilità negli studi e la regolamentazione dei mondi virtuali.

elezioni del 2019, prefigura una Conferenza per l'Europa, aperta alla modifica dei Trattati, che includa panel di cittadini e si avvalga del contributo scientifico del mondo accademico oltre che del contributo della società civile, comprese le autorità spirituali e religiose.

Il Presidente Macron, sotto questo punto di vista, fa leva sul modello che la Francia sta sviluppando da diverso tempo con la realizzazione di progetti di democrazia deliberativa su scala nazionale come la Convention Citoyenne pour le Climat.

I governi tedesco e francese, in seguito alla presentazione del progetto di Conferenza, precisano la loro posizione, specificando che le conclusioni del lavoro svolto dovranno essere presentate al Consiglio Europeo e che il progetto dovrà coinvolgere tutte e tre le Istituzioni europee: Commissione, Consiglio, Parlamento⁴⁷. Anche il governo italiano, in una nota articolata, prende posizione a favore della Conferenza soffermandosi in particolare sui temi che essa dovrà trattare e sulla sua architettura istituzionale⁴⁸.

Commissione, Parlamento e Consiglio europeo elaborano fra gennaio e giugno 2020 le loro posizioni sulla Conferenza contribuendo alla formulazione del modello. Nei documenti delle Istituzioni sono presenti differenziazioni sia dal punto di vista metodologico, sia dal punto di vista degli obiettivi politici. Il Consiglio Europeo, in particolare, esclude che dalla Conferenza possano emergere proposte riguardanti le riforme istituzionali. Dopo circa un anno di discussioni, nel marzo 2021, viene firmata una dichiarazione congiunta delle tre Istituzioni sulla Conferenza:

“La conferenza è un'iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, che agiscono in qualità di partner paritari insieme agli Stati membri dell'Unione europea. In quanto firmatari della presente dichiarazione comune, ci impegniamo a collaborare durante tutta la conferenza e a destinare le risorse necessarie a tale iniziativa. Ci impegniamo a lavorare

⁴⁷ Si veda a proposito il non-paper franco-tedesco del novembre 2019 al link [chrome-extension://oemmnrcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf](https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf)

⁴⁸ Per approfondimenti:

[chrome-extension://oemmnrcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/aper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/aper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf)

nell'interesse dell'Europa, dei nostri cittadini e della democrazia europea, rafforzando il legame tra i cittadini europei e le istituzioni che sono al loro servizio.”⁴⁹

E ancora:

“La conferenza è un'iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, che agiscono in qualità di partner paritari insieme agli Stati membri dell'Unione europea. In quanto firmatari della presente dichiarazione comune, ci impegniamo a collaborare durante tutta la conferenza e a destinare le risorse necessarie a tale iniziativa. Ci impegniamo a lavorare nell'interesse dell'Europa, dei nostri cittadini e della democrazia europea, rafforzando il legame tra i cittadini europei e le istituzioni che sono al loro servizio.”⁵⁰

Il primo panel di cittadini e cittadine si tiene nel mese di settembre presso il Parlamento europeo a Strasburgo sul tema di un’*“Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale”*.

Gli obiettivi

Obiettivo della Conferenza sul Futuro dell'Europa è quello di coinvolgere cittadine e cittadini dell'Unione nell'elaborazione di indirizzi per affrontare le sfide future che attendono l'Unione Europea nei prossimi decenni. Nella Dichiarazione congiunta⁵¹ le tre Istituzioni europee specificano che:

“L'Unione europea deve dimostrare di essere in grado di rispondere alle preoccupazioni e alle ambizioni dei cittadini. La politica europea deve fornire risposte inclusive ai compiti che la nostra generazione è chiamata a realizzare, ossia compiere la transizione verde e quella digitale, rafforzando nel contempo la resilienza dell'Europa, il suo contratto sociale e la competitività dell'industria europea. Deve affrontare le disuguaglianze e garantire che l'economia dell'Unione europea sia equa, sostenibile, innovativa e competitiva, e che non lasci indietro nessuno. Per affrontare le sfide geopolitiche nell'ambiente globale post COVID-19 occorre che l'Europa diventi più assertiva,

⁴⁹ Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa - Dialogo con i cittadini per la democrazia - Costruire un'Europa più resiliente. Da www.future.europa.eu

⁵⁰ Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, *ibidem*

⁵¹ Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, *ibidem*

assumendo un ruolo di primo piano a livello mondiale nel promuovere i suoi valori e le sue norme in un mondo sempre più instabile.”

Un processo partecipativo ad ampio raggio, dunque, quello della CoFoE, nel quale cittadini, cittadine, esperti, politici, componenti della società civile, sono chiamati ad elaborare raccomandazioni in *policy field* cruciali per il futuro dell’Unione: ambiente, economia, welfare, immigrazione, politica estera, difesa comune. Con implicazioni rilevanti di carattere costituzionale e, sullo sfondo, la possibilità di una riforma dei Trattati.

L’individuazione dei partecipanti

I cittadini e le cittadine partecipanti alla Conferenza sul Futuro dell’Europa sono stati individuati attraverso la metodologia dei panel stratificati rappresentativi in termini di origine geografica, genere, età, contesto socioeconomico e/o livello di istruzione dei partecipanti in modo da disporre del maggior grado di diversità dei punti di vista nella costruzione delle raccomandazioni finali.

Il meccanismo utilizzato è stato quello della *double stage lottery*⁵², con il contatto ad un numero molto elevato di cittadini e cittadine dell’Unione per ricavare un ampio bacino di potenziali partecipanti interessati a fornire il proprio contributo alla Conferenza. Sulla base dei dati ottenuti si è proceduto ad estrarre a sorte nel rispetto delle modalità di composizione di ciascuno strato del panel, chi avrebbe preso parte ai lavori e dei partecipanti supplenti, in caso di impossibilità dei primi estratti⁵³.

Alcuni eventi specifici sono stati destinati ai giovani, come portatori di interessi con una particolare rilevanza rispetto a decisioni che avrebbero indirizzato il futuro dell’Unione e determinato l’impatto della Conferenza.

⁵² Vedi par 2.6 per un approfondimento del dispositivo di *double-stage lottery*

⁵³ “*To be as diverse as possible, the candidates were considered based on 5 criteria: gender, age, geographic origin (nationality as well as urban/rural), socio-economic background and level of education. The number of citizens per Member State was calculated according to the degressive proportionality principle applied to the composition of the European Parliament, taking into consideration that each Panel should include at least one female and one male citizen per Member State. Similarly, as the Conference focused on European youth, a third of the participants were between 16 and 24 years old. A total of 200 candidates were selected as a reserve.*”

Participedia - <https://participedia.net/case/8254> consultato l’11 marzo 2023

Lo stesso meccanismo metodologico è stato raccomandato agli Stati membri per la realizzazione di panel nazionali creati allo scopo di discutere degli stessi temi ma da un punto di vista più strettamente nazionale e territoriale. Ai panel nazionali hanno preso parte più di 900 cittadini e cittadine⁵⁴.

Attraverso una piattaforma digitale multilingue⁵⁵, i cittadini e le cittadine hanno potuto potranno inoltre condividere le loro idee e inviare contributi online.

I numeri finali di partecipazione ai diversi canali messi a disposizione di cittadini e cittadine per fornire il loro contributo assommano a 650.000 persone coinvolte nell'elaborazione delle raccomandazioni della Conferenza⁵⁶.

Il processo decisionale

Il processo decisionale della Conferenza sul Futuro dell'Europa è stato strutturato su più livelli. Panel di cittadini e cittadine europei e nazionali, contributi sulla piattaforma digitale e Plenarie della Conferenza hanno animato le fasi di lavoro che hanno condotto al risultato finale.

Il primo livello di elaborazione è stato effettuato nell'ambito dei panel di cittadini e cittadine che, sulla base dei contributi documentali, audio-video e degli interventi di esperti chiamati a rappresentare pro e contro di diverse opzioni d'indirizzo politico, discutendo nell'ambito di gruppi di lavoro ristretti e nel corso di plenarie generali, hanno elaborato e votato le proprie raccomandazioni, poi discusse ed approvate nel corso di un secondo livello di deliberazione, quella della Plenaria della Conferenza.

La Plenaria della Conferenza, organismo che ha elaborato ed approvato la versione finale delle raccomandazioni, divenute poi proposte per le Istituzioni europee, ha avuto una composizione mista. Essa comprendeva, per la prima volta, oltre ai cittadini ed alle cittadine provenienti dai panel europei e nazionali, rappresentanti delle istituzioni e degli organi

⁵⁴ Participedia, *ibidem*

⁵⁵ www.future.europa.eu

⁵⁶ Unione Europea (2022). *Relazione sul risultato finale*. Conferenza sul Futuro dell'Europa <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=it>. p.8

consultivi del l'UE, rappresentanti eletti a livello nazionale, a livello regionale e locale, nonché ai rappresentanti della società civile e delle parti sociali.

La Plenaria della Conferenza è stata composta da 449 rappresentanti, 80 dei quali sono stati selezionati tra i gruppi di lavoro attivi nei panel dei cittadini europei, in ragione di 20 rappresentanti per ciascun panel attraverso sorteggio da un gruppo di volontari⁵⁷.

Le sessioni di lavoro della Conferenza si sono articolate in quattro panel, ciascuno tenutosi in tre momenti a Strasburgo, presso il Parlamento Europeo, on line ed in una diversa città europea a seconda del tema trattato: Firenze, Maastricht, Natolin (Varsavia) e Dublino e sette sessioni plenarie, tenutesi a Strasburgo ed on line.

Sessioni
Panel 1 "Economia più forte, giustizia sociale, posti di lavoro, educazione, cultura, sport, trasformazione digitale"
Panel 2 "Democrazia europea / Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza"
Panel 3 "Cambiamento climatico e ambiente / Salute"
Panel 4 "L'UE nel mondo, migrazione"
Sessioni della Plenaria della Conferenza (7 sessioni dal 19/06/21 al 29-30/4/2022)

⁵⁷ Sessione Plenaria della Conferenza – www.future.europa.eu, consultato l'11 marzo 2023

“La sessione plenaria della Conferenza è composta da 108 rappresentanti del Parlamento europeo, 54 del Consiglio e 3 della Commissione europea, nonché da 108 rappresentanti di tutti i parlamenti nazionali, su un piano di parità, e da 108 cittadini: 80 rappresentanti dei panel europei di cittadini, 27 membri dei panel nazionali o di eventi della Conferenza (uno per Stato membro) e il presidente del Forum europeo della gioventù. Partecipano anche 18 rappresentanti del Comitato delle regioni e 18 del Comitato economico e sociale europeo, 6 rappresentanti eletti delle autorità regionali e 6 rappresentanti eletti delle autorità locali, 12 rappresentanti delle parti sociali e 8 rappresentanti della società civile.”

I risultati

La Conferenza sul Futuro dell'Europa ha prodotto 49 proposte per le Istituzioni europee articolate in 325 misure da adottare per metterle in pratica. La Relazione finale è stata presentata alle Istituzioni europee al Parlamento europeo di Strasburgo il 9 maggio 2022.

Fra le proposte più rilevanti⁵⁸ figurano le seguenti:

- Modificare il sistema di voto a maggioranza qualificata nella maggior parte delle decisioni a livello europeo, comprese quelle relative alla fiscalità, alla politica estera e alla sicurezza;
- Rendere il processo decisionale europeo meno complicato e tenere maggiormente conto dei parlamenti regionali e nazionali;
- Stabilire l'uso regolare delle assemblee dei cittadini per renderle parte del processo decisionale europeo e ricorrere, in casi eccezionali, all'uso dei referendum;
- Armonizzare le regole elettorali del Parlamento europeo in tutti gli Stati;
- Attuare un maggiore coinvolgimento dei cittadini nell'elezione del Presidente della Commissione europea;
- Migliorare l'efficacia della politica di sicurezza e di difesa comune, garantendo maggiori capacità difensive attraverso meccanismi quali la "mutua assistenza" in caso di aggressione armata contro uno degli Stati membri;
- Attribuire maggiore importanza alla dimensione etica del commercio estero dell'Unione, imponendo restrizioni commerciali ai paesi che consentono, ad esempio, il lavoro forzato e il lavoro minorile;
- Armonizzare le politiche di prevenzione delle frodi fiscali;

⁵⁸ Unione Europea (2022). *Relazione sul risultato finale, ibidem*

- Aumentare la velocità del processo di transizione alle energie verdi e la riduzione della dipendenza energetica esterna;
- Dare piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- Stabilire norme minime per i servizi sanitari europei;
- Creare uno spazio europeo dell'istruzione e rafforzare la cooperazione e il riconoscimento reciproco dei sistemi nazionali di istruzione;
- Riformare il sistema europeo di asilo, stabilendo regole comuni di procedura e responsabilità

Nella Dichiarazione comune che ha dato origine alla Conferenza, le Istituzioni europee hanno garantito di attivare *“un meccanismo di feedback garantirà che le idee formulate durante gli eventi connessi alla conferenza si traducano in raccomandazioni concrete per le future azioni dell'UE.”*.

Durante il Discorso sullo Stato dell'Unione del 14 settembre 2022 la Presidente della Commissione Ursula Von Der Leyen ha annunciato la creazione dei tre panel tematici, rispettivamente sulla riduzione degli sprechi alimentari, la mobilità negli studi e la regolamentazione dei mondi virtuali, attualmente in fase di svolgimento⁵⁹.

Nel giugno 2022 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che propone emendamenti ai trattati secondo la procedura di revisione ordinaria. Sono previste revisioni ai documenti fondamentali dell'Unione che abolirebbero il potere di veto degli Stati membri nella maggior parte dei settori e modifiche per una maggiore integrazione europea in materia di sanità, energia, difesa e politiche sociali ed economiche⁶⁰.

⁵⁹ Si veda a proposito Commissione europea, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it, consultato il 12 marzo 2023

⁶⁰ Si veda a proposito la pagina dedicata al monitoraggio dell'attuazione delle proposte della CoFoE, <https://futureu.europa.eu/it/pages/follow-up?locale=it>, e la pagina dedicata del sito del Parlamento europeo, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/piu-info>, consultate il 12 marzo 2023

Il Consiglio ha avviato le discussioni sulle proposte della CoFoe a partire dal giugno 2022, sulla base di una valutazione tecnica preliminare. In particolare, il Consiglio europeo ha preso in esame il possibile passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata e le misure proposte dalla Conferenza in cui può agire in autonomia, che costituiscono la maggior parte delle proposte della Conferenza (oltre il 90%), che possono essere attuate nell'ambito dell'attuale quadro del Trattato⁶¹.

⁶¹ Si veda a proposito la sezione dedicata nel sito del Consiglio europeo, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

1.7 La deliberazione su scala globale: la Global Assembly for COP 26

Il contesto

Il cambiamento climatico è una delle tematiche nell'ambito delle quali si è registrato un maggior sviluppo dell'“onda” deliberativa nel mondo, al punto di far nascere network di organizzazioni⁶² fondate da accademici ed esperti specializzati nella realizzazione di Assemblee cosiddette “climatiche” a diversi livelli: da quello municipale a quello globale.

Le Assemblee climatiche s'inseriscono nel contesto del movimento globale che critica l'eccessiva e sproporzionata influenza che i Paesi e le aziende globali più influenti al mondo hanno su decisioni con un impatto sui cittadini e le cittadine come quelle che riguardano il cambiamento climatico. La Global Assembly vuole dunque rappresentare un presidio di *advocacy* delle opinioni informate delle persone che faccia da contrappeso al lobbismo delle corporation globali e degli Stati economicamente più importanti istituendo un appuntamento fisso nel panorama della governance internazionale.

La Global Assembly nasce nell'alveo d'iniziative connesse alle politiche ecologiche globali come il World Wide Views. Il WWV, promosso dal Danish Board of Technology⁶³ e svolto fino ad oggi in tre edizioni, è un'iniziativa globale di consultazione dei cittadini realizzata con lo scopo di fornire ai decisori una visione unitaria da parte dell'opinione pubblica globale su temi che comportano una governance complessa e su scala mondiale, discusse e negoziate in sedi globali, come l'ONU.

I soggetti promotori ed i loro ruoli

La Global Assembly nasce su impulso di una serie di partner di matrice tecnico-scientifica, attivi nella promozione della partecipazione deliberativa a diverse scale, nello sviluppo di

⁶² Su tutte si veda il Knowledge Network on Climate Assemblies (KNOCA): <https://knoca.eu>

⁶³ Il Danish Board of Technology è una delle principali fondazioni di dimensione globale attive nella promozione e nella realizzazione di progetti di partecipazione deliberativa, con una rete di partner di livello primario nei settori pubblico, privato ed accademico. La sua missione è “(...) to work for society's development being shaped by informed and forward-looking collaboration between citizens, experts, stakeholders, and decision-makers.”

metodologie per la deliberazione, nella realizzazione di progetti di democrazia deliberativa con estrazione a sorte dei partecipanti.

Fra i partner fondatori risultano l'OSCA, l'Innovation for Policy Foundation, la Sortition Foundation, la società Deliberativa, la fondazione Danish Board of Technology, l'University of Canberra Center for Deliberative Democracy and Global Governance ed il Global Dashboard. L'operatività dell'Assemblea è stata garantita dalla presenza di organizzazioni locali (*community host*) di 100 Paesi del mondo che hanno garantito supporto ad almeno un cittadino o cittadina nella partecipazione ai lavori della Global Assembly⁶⁴.

La Global Assembly ha potuto beneficiare del finanziamento di una serie di partner donatori provenienti da diversi Paesi del mondo⁶⁵.

L'Assemblea Globale sulla Crisi Climatica ha ricevuto quasi 1 milione di dollari di finanziamento dalla Calouste Gulbenkian Foundation UK Branch, Climate Emergency Collaboration Group (CECG), European Climate Foundation (ECF), One Project, e dal governo scozzese. Individui provenienti da varie organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali e istituzioni accademiche hanno anche partecipato al team di consegna principale dell'Assemblea globale e ai comitati di governance [6] [7].

Gli obiettivi

L'ipotesi sottostante la nascita della Global Assembly è che le Istituzioni non agiranno e le nazioni continueranno così a registrare fallimenti nelle politiche per il cambiamento climatico fino a quando non si registrerà una significativa pressione esterna da parte dei cittadini e delle cittadine di tutto il mondo.

⁶⁴ Tra questi la School of Collective Intelligence (Marocco), Shimmer SDG Hub (Cina), UDaan (Pakistan), Delibera (Brasile), G1000.nu (Paesi Bassi), iDeemos (Colombia), MSU-Iligan Institute of Technology (Filippine), Centre for Environment Education (India), Community Organisers (Regno Unito), CasaPace Milano e La Prossima Cultura (Italia).

⁶⁵ Vedi sito web della Global Assembly: <https://globalassembly.org/>. Fra di essi: Calouste Gulbenkian Foundation UK Branch, Climate Emergency Collaboration Group (CECG); European Climate Foundation (ECF); One Project; Scottish Government

La Global Assembly for COP 26 ha avuto dunque questo obiettivo: coinvolgere e far deliberare 100 cittadini e cittadine e comunità locali di tutti i Paesi del mondo allo scopo di produrre raccomandazioni per i governi riuniti nella Conferenza delle Parti (o COP) 26 indetta dall'ONU per trovare una risposta, formulare degli indirizzi politici ed assumere impegni rispetto al come l'umanità possa rispondere alla crisi climatica ed ecologica in modo equo ed efficace.

La Global Assembly ha mirato a fornire alle persone che normalmente non sono consultate su problemi di così grande portata, una voce nel consesso internazionale che discute di soluzioni alla crisi climatica, nel più ampio esperimento di democrazia deliberativa su scala globale finora registrato.

L'individuazione dei partecipanti

La Global Assembly ha utilizzato il sistema di reclutamento dei partecipanti del panel (o minipubblico) rappresentativo stratificato con estrazione a sorte dei componenti. La scelta dei partecipanti è stata realizzata attraverso un algoritmo basato sulla densità della popolazione che, sulla base di un database NASA, ha individuato 100 sedi globali dalle quali coinvolgere i cittadini e le cittadine. I partecipanti sono stati individuati in un raggio di 200 chilometri dal punto di posizione originariamente selezionato.

Il panel è stato stratificato in relazione ad alcune caratteristiche dei partecipanti, fra cui età, genere, etnia, posizione geografica, opinioni sul cambiamento climatico e reddito⁶⁶. Il minipubblico è stato costituito da persone di 30 lingue diverse, un terzo dei partecipanti non era interamente alfabetizzato e la maggior parte dei partecipanti disponeva di redditi giornalieri inferiori a 10 dollari.

⁶⁶ Alcuni criteri hanno guidato la selezione delle persone partecipanti. In particolare:

- Uguaglianza: uguale possibilità per chiunque nel mondo di essere scelto a partecipare
- Rappresentatività e diversità: creazione di un campione rappresentativo della popolazione mondiale
- Inclusione: rimozione di ostacoli e barriere logistici, socio-economici e culturali alla partecipazione
- Trasparenza: piena accessibilità degli algoritmi, del codice, degli strumenti e dei processi utilizzati, piena replicabilità delle operazioni di selezione
- Pari compenso: tutti coloro che parteciperanno saranno valutati allo stesso modo e riceveranno lo stesso compenso.
- Formazione: questa è la prima volta che si organizza una cosa del genere. L'esperienza del 2021 è un processo in continuo miglioramento e servirà a progettare un'Assemblea da mille persone in futuro.

Ad integrazione del processo in corso nella *Core Assembly*, Assemblee a livello di comunità locali sono state gestite in tutto il mondo da entità indipendenti attraverso un *toolkit* di strumenti standardizzato. I risultati delle Assemblee delle comunità locali sono confluiti in nel rapporto dell'Assemblea Globale pubblicato all'inizio del 2022.

Il processo decisionale

La Global Assembly si è concentrata principalmente sui lavori del panel stratificato (*Core Assembly*) di 100 persone estratte a sorte. Il gruppo ha ricevuto una molteplicità di informazione e spunti sulla crisi climatica da parte di scienziati e altri esperti dando vita in seguito a discussioni di gruppo (deliberazione) a proposito di possibili soluzioni per combattere il cambiamento climatico, fondate su dati e fatti.

La prima fase, dopo un iniziale percorso di orientamento generale ha ricostruito le storie personali dei partecipanti e delle loro famiglie. Durante questa fase i componenti l'Assemblea hanno ricevuto un opuscolo informativo ed approcciato la discussione della crisi climatica ed ecologica, le sue cause e impatti, la governance della biodiversità.

Nella seconda fase è stata approfondita la discussione sulla governance climatica globale, sono stati presentati i modelli climatici ed i cambiamenti previsti per il clima. E' stata avviata una riflessione sulle azioni climatiche del passato, presente e futuro.

Durante la terza fase, i partecipanti hanno discusso il diritto primario degli individui a un ambiente pulito, sano e sostenibile. Il panel in questa fase ha iniziato a produrre potenziali osservazioni su cui è stata attivata una discussione deliberativa per poi votare sulle dichiarazioni da presentare alla COP26.

I partecipanti hanno consegnato una *People's Declaration on the Sustainable Future of Planet Earth* alla COP 26 in corso di svolgimento e hanno osservato i lavori del Summit online. Sulla base dell'osservazione, hanno poi rivisto la *Declaration*⁶⁷ e prodotto idee per il coinvolgimento di ulteriori testimonianze ed *expertise* nella fase successiva.

⁶⁷ Per approfondimenti, vedi <https://globalassembly.org/declaration>

Nella quarta fase del lavoro, i partecipanti hanno proseguito l'attività deliberativa con una riflessione sulla connessione fra la *Declaration* e gli obiettivi della COP26 nel contesto della propria vita e del vissuto delle proprie comunità approfondendo i temi *Awareness and Education, Monitoring and Enforcement, and Energy Transition*. L'approfondimento è stato aiutato dalla presenza di un esperto tematico per argomento ed ha condotto a modifiche della Dichiarazione.

Infine, la Dichiarazione è stata presentata, revisionata e votata dall'Assemblea. E' stato inoltre discusso e votato il ruolo dei partecipanti come alumni della Global Assembly ed il punto di vista del panel sul suo futuro.

Sessioni
Fase 1: Comprensione della situazione attuale (7-13 ottobre 2021)
Fase 2: Revisione di scenari, percorsi e principi (14-20 ottobre 2021)
Fase 3: Sviluppo di principi per guidare le discussioni alla COP26 (21-30 ottobre 2021)
Fase 4: Partecipazione e osservazione della COP26 (1-20 novembre 2021)
Fase 5: Revisione degli impegni e futura definizione dell'agenda (4-18 dicembre 2021)
Fase 6: Pubblicazione della relazione finale dell'Assemblea Globale (marzo 2022)

I risultati

L'Assemblea ha formulato una Dichiarazione in 7 punti di raccomandazioni ed ha presentato le sue proposte al vertice COP26 nel novembre 2021. Le raccomandazioni sono state pubblicate formalmente in un Rapporto finale nel marzo 2022⁶⁸.

⁶⁸ Global Assembly Team (2022), Report of the 2021 Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis, Earth.

People's Declaration on the Sustainable Future of Planet Earth/Dichiarazione popolare per il futuro sostenibile del Pianeta Terra (sintesi)

1. L'Accordo di Parigi è la migliore opportunità di mitigazione del cambiamento climatico disponibile per l'Umanità; esso deve essere sostenuto ed applicato da tutti i governi e le persone e rigorosamente monitorato in collaborazione con i cittadini e la società civile.
2. L'equità deve essere al centro dell'attenzione nel processo di raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo di Parigi; E' fondamentale ripartire la responsabilità in base alle diverse capacità e ai diversi ruoli che Paesi e società hanno rivestito finora.
3. Le azioni sulla crisi climatica devono essere partecipative, consentendo alle persone a tutti i livelli di contribuire alle decisioni sul clima, in particolare ai cittadini e alle cittadine dei Paesi storicamente meno responsabili e più colpiti dalla crisi climatica.
4. Il diritto ad un ambiente pulito, sano e sostenibile deve essere incluso nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e protetto a più livelli di legge; dobbiamo aumentare la consapevolezza e l'impegno dei cittadini sui diritti umani in relazione al clima e l'ambiente.
5. Questa Dichiarazione è fondata sull'importanza del valore intrinseco e dei diritti della Natura e sul tutto interconnesso formato da tutti gli esseri abitanti la Terra; dobbiamo proteggere la Natura all'ecicidio in modo legale, impegnando le comunità e provvedendo alla creazione di molteplici organi di governo per raggiungere questo obiettivo.
6. L'educazione al cambiamento climatico deve essere formalmente integrata all'interno dei programmi scolastici, nella comunicazione dei governi e diffusa informalmente attraverso

Available at <http://globalassembly.org>© Copyright Global Assembly 2022 Deliberativa (Spain), Innovation for Policy Foundation (pan-African), Iswe Foundation (UK), Rax Consultancy (UK), Centre for Environment Education (India), Community Organisers (UK), Delibera (Brazil), G1000.nu (Netherlands), iDeemos (Colombia), MSU-Iligan Institute of Technology Center for Local Governance Studies (Philippines), Mohammed VI Polytechnic University School of Collective Intelligence (Morocco), Shimmer SDG Hub (China), and UDaan (Pakistan).

Per approfondimenti, vedi <https://globalassembly.org/report>

piattaforme più accessibili, come i social media, per raggiungere il maggior numero possibile di persone.

7. Per garantire una transizione energetica giusta e giusta, è necessario garantire che i Paesi e le persone con meno mezzi siano sostenuti attraverso un cambiamento graduale e riconoscere la responsabilità condivisa tra cittadini, governi e società nel raggiungimento di questo obiettivo.

La Global Assembly è stata a tutti gli effetti il prototipo di un processo deliberativo su scala mondiale. Il monitoraggio del riscontro alla Dichiarazione dei cittadini e delle cittadine non restituisce ad oggi risultati significativi anche per la conclamata assenza di una sede governativa globale del problema del cambiamento climatico e la diffusione amplissima dei destinatari delle raccomandazioni di cittadini e cittadine.

1.8 La pratiche di democrazia deliberativa come processi multiscalarari e i loro caratteri

Gli anni dal 1979 ad oggi hanno visto un progressivo, forte sviluppo della democrazia deliberativa nei Paesi occidentali. Gli ultimi vent'anni hanno fatto riscontrare un'ulteriore impennata di questa tendenza ad innovare i processi decisionali pubblici, attirando l'interesse di ricercatori, *policy maker*, società civile organizzata, media. Questa tendenza non si è arrestata ai Paesi OCSE ma ha dato segnali di vitalità anche in altre parti del mondo: perfino Paesi a regime autoritario come Cina⁶⁹ e Russia⁷⁰ non ne sono state immuni a partire dai primi anni '90.

Nel primo capitolo vengono presentati casi di realizzazione di progetti di partecipazione deliberativa a diversi livelli: da quello del piccolo comune rurale di una regione italiana insulare, Bulzi, fino al caso della Global Assembly for COP26 di livello mondiale, passando per diverse dimensioni intermedie. Da quella dalla città metropolitana con il caso dell'Assemblea sul cambiamento climatico di Bologna, a quello della deliberazione a livello di Stato, la Convention Citoyenne pour le Climat, passando per la Conferenza sul Futuro dell'Europa, a livello di unione sovranazionale fra Stati.

I casi presentati restituiscono un panorama della deliberazione ricco di elementi di riflessione rispetto alla solidità ed alla scalabilità/replicabilità della pratica della democrazia deliberativa in contesti istituzionali e socio-economici molto diversi fra loro e per argomenti diversificati ma sempre cruciali per l'impatto che hanno su cittadini e cittadine. La possibilità di realizzare percorsi di democrazia deliberativa per aumentare l'influenza delle persone rispetto alle decisioni dei governi di diverso livello sembra infatti prescindere dal tipo di decisione, dalla complessità della decisione da assumere, dalla scala dell'istituzione di riferimento e persino dal tipo di regime di governo.

⁶⁹ In Cina, pratiche di democrazia deliberativa a livello locale iniziano nei primi anni '90 e si sviluppano ulteriormente negli anni '00 visti con favore dal Partito Comunista cinese perché pur ampliando la sfera di influenza dei cittadini e delle cittadine non mettono sostanzialmente in questione la struttura centralizzata del potere. Per approfondimenti vedi <https://www.chinafile.com/China-Experiment-Deliberative-Democracy>, consultato il 19 marzo 2023.

⁷⁰ Nel novembre 2021, un gruppo di attivisti, urbanisti, architetti e moderatori ha sviluppato il proprio formato per un'assemblea cittadina e ha organizzato la prima assemblea sperimentale a San Pietroburgo. L'Assemblea cittadina ha riunito cittadini e cittadine per formulare un'agenda comune per i cittadini. Per approfondimenti vedi <https://citizensassemblyspb.hotglue.me/>, consultato il 19 marzo 2023

Alcuni elementi rilevano rispetto alla facile adattabilità della democrazia deliberativa a situazioni diversificate. Fra questi, è possibile cristallizzarne alcuni che lasciano intravedere un ulteriore consolidamento delle pratiche di coinvolgimento sistematico di cittadini e cittadine nelle diverse forme di governo che possono avere impatto sulle loro esistenze.

1.8.1 In particolare - La bassa sensibilità alla scala di decisione (segue)

I processi di partecipazione deliberativa, in particolare quelli che fanno uso di tecniche di campionamento⁷¹, offrono un'equilibrata rappresentazione della società di riferimento che, pur non avendo pretesa di significatività statistica, consente di **includere nei processi decisionali la diversità necessaria ad affrontare problemi pubblici sotto diversi punti di vista all'interno di panel di dimensioni contenute**⁷². La misura precisa di parametri, infatti, non è obiettivo dei progetti di democrazia deliberativa. Il loro scopo, al contrario è quello di aprire una discussione informata che può arrivare addirittura a modificare i punti di vista iniziali di cittadini e cittadine nel definire raccomandazioni per i governi investiti di decisioni collettive. Il margine di errore statistico, in questo caso, dunque, non rileva quanto ove la misurazione precisa di un valore sia essenziale, come nel caso di exit poll elettorali o indagini di mercato, per esempio. Non è infatti una fotografia a fuoco delle opinioni di cittadini e delle cittadine coinvolte nei processi il cardine dei processi di deliberazione ma la costruzione di una sequenza di passaggi decisionali per i quali, casomai, risulta più significativa la metafora del cinema, di un film, inteso come flusso dinamico di immagini. Ciò consente di stabilire una dimensione campionaria di dimensioni non impossibili anche a livelli di governo dei problemi molto elevati, tenuto conto delle risorse economiche, del patrimonio metodologico e tecnologico normalmente a disposizione per questi processi.

⁷¹ Altre modalità di selezione dei partecipanti, ad esempio l'autoselezione con procedure aperte, non garantiscono di per sé lo stesso livello di rappresentazione della diversità in panel di dimensioni ridotte perché caratterizzate da un *bias* sistematico generato dal livello d'informazione, dall'interesse alla partecipazione, dalle risorse a disposizione per prendere parte ai processi decisionali. In questo caso, correggere distorsioni nella rappresentazione implica, quando possibile, il coinvolgimento di numeri molto più elevati di persone. Nelle migliori pratiche, selezione campionaria ed autoselezione sono combinate per integrare rappresentatività ed universalità nel coinvolgimento della popolazione di riferimento.

⁷² La dimensione campionaria cresce con l'incremento dell'intervallo di confidenza sull'accuratezza del campione rispetto alla popolazione di riferimento e la precisione della stima che si vuole ottenere rispetto alla misura di un parametro di riferimento (es.: il posizionamento dei cittadini rispetto ad una questione controversa).

La stratificazione dei panel, insieme alla non elevata enfasi sui margini d'errore, permette, all'interno di gruppi ridotti di partecipanti di contenere tutta o la maggior parte della diversità sociale necessaria ad una deliberazione significativa su un argomento d'interesse comune. La caratteristica di un panel, in sostanza non è quella dell'essere un campione della popolazione destinato alla misurazione-fotografia precisa di opinioni, atteggiamenti o posizionamenti ma del costituire un gruppo rappresentativo di un livello soddisfacente di diversità sociale impegnato di un processo politico che fornisca raccomandazioni autorevoli alle Istituzioni preposte ad una decisione avente valore vincolante per la collettività. Raccomandazioni che, in ragione della diversità presente all'interno del panel e della qualità del processo decisionale - nell'assenza di obblighi giuridici a conformarsi alle sue decisioni - sono ritenute rilevanti nel formare una decisione pubblica che assumerà i caratteri di norma, nelle sue diverse accezioni, attraverso le procedure codificate dall'ordinamento giuridico.

1.8.2. L'adattabilità a cornici istituzionali diverse

L'osservazione dei molti e diversi livelli di governo ai quali sono stati realizzati processi di partecipazione deliberativa lascia intravedere un'altra delle caratteristiche della loro scalabilità: l'adattabilità a *framework* istituzionali molti diversi fra loro. Dal piccolo comune alla Città metropolitana, dallo Stato nazionale all'Unione Europea fino alle sedi delle grandi conferenze globali delle Nazioni Unite, **il modello di riferimento per i processi di partecipazione deliberativa non subisce trasformazioni che risentono del quadro istituzionale nel quale si radica la decisione da assumere.** In tutti i contesti istituzionali elencati, infatti, non sono norme di legge a prescrivere la realizzazione di processi di inclusione dei cittadini e delle cittadine nei processi decisionali. Spesso a determinarne la nascita è l'esercizio di poteri di autoregolamentazione della partecipazione popolare nel quadro di principi generali degli ordinamenti.

Di fatto, dunque, se si fa eccezione per l'informazione e la partecipazione ambientale, settore nel quale esistono specifici obblighi d'informazione ed inclusione da parte dei poteri pubblici che discendono dal recepimento di trattati internazionali⁷³, la realizzazione di

⁷³ La principale fonte normativa di questi diritti è rinvenibile nella Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale o Convenzione di Aarhus del

processi di partecipazione deliberativa è connessa con la volontà del decisore pubblico di esercitare il proprio potere di autoregolamentazione, la propria autonomia statutaria, normativa, organizzatoria nel senso della maggior inclusione della cittadinanza nelle decisioni pubbliche. In sostanza, quindi, la nascita di percorsi inclusivi e deliberativi è legata alla volontà politica di attivarli, stante l'attuale quadro normativo italiano, europeo ed internazionale. Ciò determina, com'è evidente, una maggiore diffusione della partecipazione deliberativa dove la volontà politica d'inclusione è più elevata e dove è maggiore la cultura della partecipazione popolare alle decisioni, a prescindere dal livello di governo al quale lo snodo decisionale si trova. Lo stimolo che all'inclusione di cittadini e cittadine nei processi decisionali potrebbe arrivare dalla presenza di una normativa specifica – se escludiamo il settore ambientale e della gestione del territorio nella quale è già presente, come sopra riportato – è tema di una discussione disciplinare non ancora arrivata ad un assetto definitivo nel quale si confrontano posizioni che prediligono la spontaneità dei processi nel timore di una loro eccessiva compressione dentro assetti normativi predeterminati, posizioni che, invece, ritengono indispensabile l'istituzionalizzazione della partecipazione deliberativa allo scopo di rafforzare la tutela dei diritti di partecipazione di cittadini e cittadine e moltiplicare i processi decisionali inclusivi, posizioni che preferiscono siano incentivi di carattere economico ed organizzativo offerti dai poteri pubblici a spingere un sempre maggior numero di soggetti pubblici ad attivare deliberazioni su temi d'interesse collettivo.

1.8.3. L'adattabilità ad argomenti e contenuti diversi

L'analisi dei processi di partecipazione deliberativa presenti nelle basi dati disponibili⁷⁴ fa emergere l'adattabilità del modello a numerosi argomenti e temi di decisione pubblica. Il maggior numero dei progetti finora realizzati nei Paesi OCSE si colloca nel dominio tematico della pianificazione del territorio e della città, della pianificazione strategica e di quella connessa con i servizi pubblici e le infrastrutture ma non mancano altri temi di rilievo come la sanità, le riforme istituzionali ed elettorali, la cultura, la tecnologia, l'energia.

Il cambiamento climatico sta assumendo da qualche anno a questa parte un ruolo importante per numero di progetti realizzati. Grande rilievo simbolico e mediatico ha infine

1998, recepita nell'ordinamento italiano dalla L. 108 del 2001. Analoghi provvedimenti sono rinvenibili negli ordinamenti di tutti i Paesi aderenti alla Convenzione.

⁷⁴ Vedi supra par. 1.1

assunto la recente Convenzione francese sul fine vita, istituita nell'ambito delle attività del Conseil économique, social et environnemental (CESE)⁷⁵. Generalmente i temi intorno ai quali vengono realizzati processi di partecipazione deliberativa sono relativi a questioni di forte impatto sui cittadini e le cittadine, caratterizzate da una forte complessità decisionale e la presenza di più punti di vista differenti. Questioni nelle quali si riscontrano difficoltà decisionali delle istituzioni elettive ed il ricorso al giudizio informato dei cittadini e delle cittadine diventa essenziale per fornire indirizzi politici. Il modello del processo decisionale che vede la successione di una fase di selezione dei partecipanti, seguita da una informativa e formativa, una deliberativa, una decisionale e da una risposta dettagliata e motivata da parte delle istituzioni, rappresenta un "canovaccio" attraverso il quale trattare molti argomenti diversi e rilevanti senza modificazioni sostanziali derivanti dalla scala, dal livello di governo, dall'ordinamento giuridico all'interno del quale i processi vengono realizzati.

⁷⁵ Per maggiori approfondimenti, vedi <https://conventioncitoyennesurlafindevie.lecese.fr/>

2. Una visione ecosistemica per la democrazia deliberativa

2.1 Democrazia deliberativa e scienze politico-sociali: un concetto polisemico in continua evoluzione

Il concetto di deliberazione quale attività umana speculativo-riflessiva di ponderazione informata di pro e contro di una decisione ha origini molto antiche. Nei libri III e IV dell'Etica Nicomachea, Aristotele presenta una serie di concetti basilari di una teoria dell'azione umana. Fra di essi quelli di scelta (*proairesis*) e volontà (*boulesis*).

Un'importanza centrale è attribuita da Aristotele al concetto di deliberazione. Deliberazione e scelta sono strettamente legate l'una all'altra, e quest'ultima ha luogo (dovrebbe averlo) solo dopo che il soggetto abbia valutato adeguatamente la situazione ed i corsi d'azione possibili attraverso la deliberazione. Perché ci possa essere un'attività deliberativa, secondo Aristotele, la valutazione deve avvenire su quanto è influenzabile dall'attività umana, ciò che dipende dal suo dispiegarsi e quando gli esiti sono aperti a diversi possibili scenari. Non si delibera, in sostanza, su ciò su cui non è possibile esercitare influenza o mutamento.

Già in Aristotele, che individua nel saggio il soggetto capace di deliberazione, è evidente il ruolo dell'informazione nella valutazione dei pro e di contro di diverse situazioni e corsi d'azione. Il saggio, attraverso la *phronesis*, è in grado di decidere esercitando la sua capacità di discernimento in direzione del bene. La saggezza rappresenta dunque una forma di razionalità diretta a fini costruttivi, a differenza di altre forme di abilità o scaltrezza umane.

La deliberazione non può secondo Aristotele essere diretta a fini ultimi, ad esempio una vita buona nell'accezione più generale, ma ad una pluralità di fini intermedi che conducono ad un fine generale o lo "operazionalizzano" articolandone il concetto in più elementi su cui è possibile esercitare un'influenza.

Un altro elemento di rilievo del pensiero aristotelico in merito alla deliberazione è legato al suo essere un'attività collettiva. Anche il saggio ha bisogno di consigliarsi con altri per formulare un giudizio più corretto perché qualsiasi decisione è soggetta a margini rilevanti d'incertezza ed i suoi esiti possono essere imprevedibili.

“Essa richiede una conoscenza umile e particolareggiata della realtà, che ha ben poco a che spartire con il decisionismo esistenzialistico-irrazionalistico, dai tratti eroici e al tempo stesso tragici, alla Sartre, e ugualmente non ha nulla a che vedere con una teoria della razionalità che pretenda di fornire “un algoritmo per prendere le decisioni più razionali”. (...) Ciò che contraddistingue la deliberazione è il suo essere un’attività di ricerca: vi sono delle ricerche, per esempio quelle matematiche, che non richiedono deliberazione; ma non vale l’inverso, perché “ogni deliberazione è una ricerca” (zetesis)”⁷⁶.

In ipotesi, dunque, se gli individui leggessero la realtà secondo punti di vista uniformi e predeterminati, non vi sarebbe alcuna necessità di confronto perché le preferenze si allineerebbero automaticamente e senza attrito. La presenza di più modi di vedere la realtà e di punti di vista rende la deliberazione un’attività che da individuale diventa collettiva allo scopo di perfezionare la scelta con il *consiglio* (*symboulé*).

Etimologicamente, infatti, consiglio o *symboulé* viene da *boulé* (deliberare) e *sym* (con). Deliberare-con è dunque l’attività attraverso la quale “ci procuriamo dei consiglieri (*symboulous*) per gli affari di grande importanza, dato che non ci fidiamo di noi stessi, perché crediamo di non essere capaci di discernere bene”⁷⁷.

Già nella filosofia etica aristotelica sono dunque presenti gli elementi della moderna teoria della deliberazione come attività riflessiva che si realizza al meglio all’interno dei gruppi dove è possibile confrontare la propria visione delle questioni su cui deliberare con quelle di altri individui compiendo un percorso di ricerca collettivo verso una posizione condivisa ed accettabile per tutte le parti coinvolte nella decisione.

La teoria della scelta ha in seguito formulato numerose critiche rispetto ad un modello di razionalità sinottica individuale ed anche collettiva, rispetto alla chiarezza ed alla perfetta conoscenza di mezzi e fini⁷⁸, rispetto alla coerenza interna delle preferenze dell’individuo, fra le sue decisioni e l’azione, fra l’inizio ed il termine dell’azione⁷⁹, rispetto alla stessa

⁷⁶ Da Re, a., (2015) op. cit.

⁷⁷ Etica Nicomachea III, 1112b 10 - 11; trad. it., p. 91

⁷⁸ Simon, H. A. (1982). Models of bounded rationality (Vol. 3). MIT press.

Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134.

⁷⁹ Searle, J.R. (2003). *La razionalità dell’azione*. Raffaello Cortina Editore.

possibilità di un processo decisionale razionale all'interno di una realtà complessa, caotica, erratica.⁸⁰

Quello di deliberazione, insieme a quello di uguaglianza politica⁸¹ è dunque, fin sua nascita ad Atene la caratteristica precipua della democrazia. La democrazia, come realizzazione di una vita buona e come sistema di governo nasce (prevalentemente) deliberativa per diventare in periodi storici successivi – l'era delle grandi rivoluzioni del XVIII secolo – elettiva.

La deliberazione è chiaramente presente nella famosa orazione di Pericle:

*“Siamo noi stessi a prendere direttamente le decisioni o almeno a ragionare come si conviene sulle circostanze politiche: non riteniamo nocivo il discutere all'agire, ma il non portare alla luce, attraverso il dibattito, tutti i particolari possibili di un'operazione, prima di intraprenderla”.*⁸²

Il concetto di deliberazione, nella teoria della democrazia deliberativa è, dunque, essenzialmente, quello espresso da Aristotele di “scelta a seguito di giudizio”⁸³, il processo pubblico di ponderazione di pro e contro che conduce ad una decisione⁸⁴. Etimologicamente, il termine deliberazione ha un'origine latina. De-liberare deriva da *libra* o bilancia ed indica appunto l'atto di soppesare attentamente ed in modo informato ogni elemento influisca in positivo o negativo su una decisione da assumere.

Il concetto di deliberazione torna nel Medioevo e nel Rinascimento. Marsilio da Padova nel *Defensor Pacis* affronta il problema sostenendo che “*la comune utilità della legge è meglio valutata dalla totalità dei cittadini*”. Egli ritiene che “*quando gli individui confrontano*

⁸⁰ Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.

⁸¹ Il concetto di uguaglianza nella Grecia classica trova le sue radici in quello di *isomoirìa*, cioè di parti (o porzioni) uguali fra uguali – con il *caveat* che uguali fra loro sono solo gli individui di sesso maschile liberi ed abili al combattimento –, concetto che, dal punto di vista politico, è tradotto in *isonomìa*, uguaglianza formale rispetto alla legge o, anche, uguale diritto ad incidere nel processo di formazione della legge. Un concetto che trova il suo correlato naturale in quello di *isegoria*, uguale diritto a prendere la parola in assemblea, Boulé o Ecclesia.

⁸² Savino, E. (1984) traduzione italiana di Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, libro II, par. 40, p. 116. Milano: Garzanti

⁸³ Aristotele, op. cit.

⁸⁴ Il concetto di deliberazione, inteso nel senso di dialogo che consente di chiarire le implicazioni di un argomento, non è sconosciuto a Platone che, tuttavia, ritiene quest'attività appannaggio di pochi competenti. Lo stesso Aristotele non crede che le virtù deliberative siano connaturate con l'essere umano ma che siano il risultato di un confronto che si sostanzia nella saggezza della moltitudine.

pubblicamente i propri punti di vista e i propri scopi, sono costretti a modificarli e renderli compatibili con gli altri."⁸⁵.

Sul tema della capacità del popolo di apprezzare i pro ed i contro di decisioni collettive da assumere⁸⁶, sia pure, in un certo senso, come attitudine innata e non coltivata attraverso la deliberazione⁸⁷, anche Machiavelli in un passo celebre dei Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio:

*"Ma quanto alla prudenzia ed alla stabilità, dico come un popolo è più prudente, più stabile, e di migliore giudizio che un principe. E non senza cagione si assomiglia la voce d'un popolo a quella di Dio: perché si vede una opinione universale fare effetti maravigliosi ne' pronostichi suoi; talché pare che per occulta virtù ei prevegga il suo male ed il suo bene".*⁸⁸

L'orientamento verso uguaglianza e deliberazione muterà poi rapidamente nel corso dell'Illuminismo, in seguito alle rivoluzioni americana e francese ed a una prima osservazione del funzionamento della neonata democrazia americana, la prima a funzionare su scala ampia. L'estrazione a sorte, utilizzata ad Atene ma anche, ampiamente, dalla Serenissima Repubblica di Venezia per cinque secoli attraverso il ballottaggio per la scelta degli elettori del Doge, viene accantonata come residuo di un passato premoderno⁸⁹ per essere sostituita dalla scelta dei cittadini effettuata attraverso le elezioni, sistema che ad Atene era ritenuto tipico di forme di governo oligarchiche⁹⁰.

Se l'estrazione a sorte e con essa il concetto antico di uguaglianza viene accantonata, l'Illuminismo mantiene quello di deliberazione producendo interpretazioni in parte differenti da quelle classiche. Jean-Jacques Rousseau distingue per esempio fra volontà di tutti e volontà generale, essendo la prima una mera sommatoria di preferenze individuali e

⁸⁵ Garofano G. (1978) traduzione italiana di Marsilio da Padova, Defensor Pacis (1324). Pp. 47-48. Roma: Minerva italica

⁸⁶ McCormick, J. (2011). Machiavellian Democracy. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511975325

⁸⁷ Landi S., Alcune considerazioni sulla « voce d'un popolo » in Machiavelli (Discorsi, I 58). Laboratoire italien [En ligne], 1 | 2001, mis en ligne le 07 juillet 2011, consulté le 15 mai 2023. URL : <http://journals.openedition.org/laboratoireitalien/390> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/laboratoireitalien.390>

⁸⁸ Bertelli, S.. (1960) - a cura di - N. Machiavelli, Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, p. 264 Milano: Feltrinelli

⁸⁹ Sintomer, Y. (2023). Democracy, Modern and Ancient. In The Government of Chance: Sortition and Democracy from Athens to the Present (pp. 17-65). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009285650.002

⁹⁰ Aristotele, op. cit.

la seconda il risultato collettivo di un processo decisionale deliberativo, basato sulla ponderazione di opzioni differenti. Esattamente come nella concezione moderna di deliberazione, durante questo processo le preferenze iniziali possono mutare in relazione agli argomenti forniti ed alla discussione collettiva. Quest'ultimo aspetto è quello su cui Rousseau è più critico ritenendo la discussione interpersonale un dispositivo che può avere effetti perversi, modificando il giudizio che ciascuno si costruisce per suo conto, tramite una riflessione individuale e portando così all'affermarsi di volontà particolari, veicolate da soggetti abili a carpire attraverso la retorica attenzione e consenso dei decidenti⁹¹. Nel Contratto sociale, Rousseau a questo proposito sostiene che:

“Se quando il popolo informato a sufficienza delibera, i cittadini non avessero alcuna comunicazione fra di loro, dal gran numero delle piccole differenze risulterebbe sempre la volontà generale e la deliberazione sarebbe buona. Ma quando si formano delle consorterie, delle associazioni particolari a spese di quella grande, la volontà di ciascuna di tali associazioni diviene generale in rapporto ai suoi membri e particolare rispetto allo Stato; si può dire allora che non ci sono più tanti votanti quanti sono gli uomini, ma solo quante sono le associazioni”⁹²

Secondo Rousseau, dunque, la deliberazione, per non subire la possibile cattura da parte di fazioni, deve avvenire separatamente per ciascun cittadino. Tuttavia, questo non comporta necessariamente che la deliberazione in direzione del bene comune sia irrealizzabile, idea che spesso viene attribuita all'illuminista francese ma solo che essa ha bisogno di condizioni “riparate” per potersi svolgere al meglio. Un timore che è presente anche nei *Federalist Paper* di James Madison e che viene risolto dalla funzione di intermediazione che veniva svolta nelle assemblee elettive dai rappresentanti degli elettori e dal dibattito che fra essi avveniva prima dell'approvazione di una legge. Un meccanismo che, in questa concezione – poi divenuta maggioritaria – doveva sostituire il Caso nel garantire che il formarsi di fazioni determinasse in maniera sostanziale le decisioni democratiche⁹³.

⁹¹ Idea quest'ultima già presente nella democrazia ateniese nella quale i filosofi, gli “esperti”, avevano diritto di parola nell'Ecclesia come ogni cittadini ma non un ruolo privilegiato. Un particolare, un certo sospetto era riservato ai sofisti, capaci di utilizzare armi retoriche per ottenere un consenso non genuinamente democratico, secondo la concezione classica

⁹² Jean-Jacques Rousseau (1762). Il Contratto sociale, libro II, cap. III, p.104

⁹³ Meccanismo che sta invece oggi alla base della critica deliberativa della democrazia rappresentativa, caratterizzata in questa visione dalla cattura delle Assemblee elettive da parte d'interessi costituiti o *vested interest* in grado d'influenzare le decisioni democratiche attraverso il potere economico.

È poi Immanuel Kant ad estendere l'idea deliberativa a tutta la società, prefigurando l'idea centrale nella teoria habermasiana della sfera pubblica, con il concetto di uso pubblico della ragione⁹⁴ che viene riferito non solo ad un gruppo di decidenti ma ad un'intera comunità, alle relazioni interpersonali che la caratterizzano, secondo una logica che precede e prepara quella dell'analisi dei sistemi. Come egualitarista, Kant ritiene tutti gli esseri umani meritevoli di rispetto. La conseguenza di ciò è che l'uso della ragione argomentativa sia il mezzo principale per considerare il proprio interlocutore come uguale, libero e meritevole di rispetto.

L'idea di uso pubblico della ragione per Kant è inquadrata in un contesto ipotetico e controfattuale: non importa tanto quanto nella realtà concreta del suo tempo l'ideale della ragione fosse possibile. Ciò che conta è stabilire uno standard di legittimazione del diritto e del potere nel quale l'argomentazione sia superiore rispetto alla forza numerica della maggioranza. Gli illuministi Rousseau e Kant, con l'enfasi sui concetti di volontà generale e di uso pubblico della ragione, anticipano gli argomenti della ripresa deliberativa della teoria democratica di Rawls e Habermas e le loro idee di ragione pubblica e prevalenza dell'argomento migliore.

L'idea deliberativa è ripresa in seguito da John Stuart Mill, che, se da un lato in *On Representative Government* afferma sia utile che un maggior potere politico venga assegnato a chi è più competente, non esclude che la competenza e la capacità di giudizio politico possano essere diffuse e concepisce la partecipazione pubblica come un momento essenziale e strumentale alla vita stessa della democrazia attraverso la sua funzione di sviluppo morale della cittadinanza, prefigurando insieme all'analisi di Tocqueville della democrazia americana come "scuola" di democrazia e "spirito pubblico", un modello che David Held⁹⁵ definisce in seguito "democrazia di sviluppo" intendendo con esso il fatto che cittadini informati, impegnati, deliberanti sono un ingrediente essenziale per il buon funzionamento democratico e che è la stessa democrazia, se interpretata in senso deliberativo, a fornire ad essi l'humus in relazione al quale fra crescere le proprie virtù pubbliche. Anche in Mill, come in Kant, è opportuno separare l'ideale democratico, il controfattuale, dalla sua concreta applicabilità alla situazione del periodo storico.

⁹⁴ I. Kant, *Risposte alla domanda: Che cos'è l'Illuminismo?* In *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, (1963), UTET: Torino

⁹⁵ Held, D. (1997). *Modelli di democrazia*. P. 170. Bologna: Il Mulino

L'inizio del Novecento porta infine una ventata di diffuso scetticismo verso la concezione deliberativa della democrazia. Sia Max Weber, sia, in particolare Joseph Schumpeter, concepiscono la cittadinanza come incapace di formarsi un'idea razionale delle decisioni da assumere attraverso processi decisionali caratterizzati da informazione e dialogo. I cittadini sono caratterizzati da "emotività" e subiscono "la potenza del discorso demagogico"⁹⁶ (Weber), l'idea di una volontà popolare è una "mera finzione"⁹⁷ (Schumpeter) perché le persone sono prive della capacità di formarsi una propria idea su basi razionali, influenzate dalla comunicazione propagandistica di fazioni in lotta per il potere.

La democrazia, nella visione schumpeteriana si esaurisce, dunque, in un mercato nel quale opposte élites competono per la conquista del potere attraverso il voto ottenuto da cittadini-consumatori facilmente suggestionabili da retorica e propaganda.

Un'idea della democrazia che diventa *mainstream* e che, nella seconda metà del secolo, viene posta in questione dai teorici della democrazia deliberativa che, al contrario, ritengono possibile la deliberazione e la considerano strumento indispensabile per la formazione di una sfera pubblica democratica vitale, inclusiva e pluralista⁹⁸.

La critica della teoria deliberativa alla concezione maggioritaria della democrazia prende spunto dal fatto che la politica, laddove le istituzioni siano fondate sulla sovranità popolare, non può esaurirsi in un mero scontro fra interessi costituiti che ciclicamente prevalgono gli uni sugli altri o vengono conciliati, negoziando compromessi o accordi. L'esercizio del voto non è dunque elemento sia necessario, sia sufficiente per definire completamente democratico un sistema istituzionale assicurando il grado di partecipazione necessario, spesso previsto al livello costituzionale.

Affidare le democrazie a soli processi decisionali basati sullo scrutinio, infatti, le rende fragili e poco efficaci perché quello del voto è un procedimento meramente aggregativo, basato su prese di posizione aprioristiche e spesso fondate su argomenti prevalentemente

⁹⁶ Weber, M. La politica come professione, op.cit.

⁹⁷ Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper & Brothers, pp. 244-252

⁹⁸ Habermas, J. (1996). *Fatti e norme*. Milano: Feltrinelli.

emotivi, come già sottolineava Schumpeter, escludendo invece gli argomenti migliori perché discussi e ponderati a livello collettivo in favore di quelli il cui sostegno è unicamente la maggioranza dei cittadini.

Secondo i teorici della democrazia deliberativa, infatti, il bene pubblico non è rappresentato dalla pura addizione dei vantaggi individuali e dei consensi di cittadini considerati separatamente. La volontà generale rousseauiana si realizza (anche) attraverso le procedure della deliberazione nelle quali l'informazione e la discussione ponderata degli argomenti realizzano i valori di uguaglianza fra cittadini, di partecipazione e possono far emergere soluzioni più condivise, efficaci, improntate al bene pubblico e non a quello dell'aggregazione vincente nella competizione elettorale.

Una prevalenza dell'argomento migliore - perché informato e condiviso - che le democrazie contemporanee, i cui connotati appaiono sempre più schumpeteriani ed avversariali, quasi mai fanno registrare. I partiti politici che, sia pure in un contesto di crescente sfiducia, dominano la scena democratica, sovente affrontano problemi scottanti e complessi, *wicked*, con soluzioni semplicistiche o una visione di parte. Oppure, semplicemente, pospongono questioni urgenti in una logica di *short termism*, puramente legata al consenso di breve periodo ed al timore di perdere preferenze, quando non di veder calare il proprio peso nei sondaggi d'opinione.

Secondo la visione deliberativa, non sempre, fra l'altro, anche qualora le élite di governo rispondessero trasferendo automaticamente l'opinione grezza dei cittadini in provvedimenti legislativi, si potrebbe parlare di una maggiore compiutezza dell'esercizio democratico, perché la deliberazione sarebbe carente o lacunosa, influenzata da informazioni scorrette o pregiudizi, sistematicamente differenti da quelli che, al contrario sarebbero registrati dopo un corretto processo decisionale nel quale informazione, dialogo e ponderazione attenta delle alternative fossero ben disegnate e realizzate.

Le teorie deliberative della democrazia, dunque, pur nella differenziazione rispetto a diversi elementi sono caratterizzate dall'idea che

“le procedure abbiano rilevanza etica: il fatto che certe decisioni siano raggiunte tramite una procedura che garantisce il realizzarsi di certi valori conferisce agli esiti di essa un surplus di valore”⁹⁹.

Centrale a tutto il modello è dunque il concetto di deliberazione, insieme a quello di uguaglianza di opportunità nel partecipare al processo decisionale:

“Una procedura democratica deliberativa si fonda sulla discussione pubblica, sullo scambio di ragioni e di argomenti, e può ambire a ottenere un consenso razionale e una soluzione condivisa, o produrre decisioni migliori; ma può anche limitarsi a circoscrivere le ragioni di un disaccordo o di un conflitto, a renderlo produttivo, individuando possibili punti di equilibrio e di compromesso.”¹⁰⁰

La deliberazione è dunque un modello di governo basato sulla discussione informata e competente:

“Lo spazio politico non consiste solo d’interessi in competizione fra loro: le questioni (pubbliche) vengono costruite, giudicate e definite attraverso il discorso pubblico. Per quanto spesso sottovalutata, la discussione aperta (che include anche il dissenso), garantita dalle libertà politiche, è ciò che rende possibile la generazione di scelte informate”¹⁰¹.

La deliberazione assume contorni ancor più definiti se la si confronta con le più tradizionali forme di esercizio democratico genericamente partecipativo:

“La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità, mentre questo requisito non è sempre esplicitato nelle formulazioni – specie in quelle più “politiche” – della democrazia partecipativa.”¹⁰²

⁹⁹ Pellegrino, G. (2004) Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa. In Bosetti, C e Maffettone, S. *Democrazia deliberativa: cosa è*. p. 145, Roma: Luiss University Press

¹⁰⁰ Florida, A., Vignati, R. (2014) *Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 stelle alla democrazia rappresentativa*. Quaderni di Sociologia 65/2014 pp. 51-74

¹⁰¹ Lewanski, R. (2016) *La Prossima Democrazia*. Self Publishing. www.laprossimademocrazia.it

¹⁰² Bobbio, L. (2006) *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In “Democrazia e Diritto” IV/2006, pp. 11-26

La differenziazione fra pura partecipazione e deliberazione è utile allo scopo di chiarire i paradigmi su cui si fonda il concetto deliberativo di democrazia¹⁰³. Mentre nella versione puramente partecipativa l'agire democratico è "caldo" e basato sul "modello della pressione" verso l'inserimento nell'agenda politica e l'assunzione di provvedimenti di specifiche questioni da parte di gruppi sociali organizzati, portatori di una specifica visione, in competizione con altre, nella versione deliberativa, l'approccio è più freddo e configura quello che può essere definito "modello del confronto".

Quest'ultimo, a differenza del primo, pone al centro, tutti i punti di vista rilevanti rispetto alle decisioni pubbliche in questione e riserva una grande attenzione a questioni di metodo nel design del processo a partire dall'equilibrio nell'informazione ed alle procedure di selezione dei partecipanti, preferendo l'utilizzo di campioni stratificati e il più rappresentativi possibile della popolazione interessata ad una *issue* pubblica.

Una "prossima" democrazia o un'idea deliberativa di democrazia¹⁰⁴ che affondano le loro radici, oltretutto nella democrazia degli antichi - secondo la celebre definizione di Benjamin Constant che la accostava a quella dei moderni - nel pensiero filosofico-politico del Novecento che ha registrato una enorme fioritura della letteratura su questo tema.

Fra i padri fondatori di questa ripresa in chiave contemporanea del pensiero classico e precedente alle rivoluzioni moderne sulla democrazia sono certamente John Dewey, John Rawls e Jürgen Habermas.

Partendo da un ambito filosofico pragmatista e pedagogico, Dewey fornisce un contributo essenziale e precoce rispetto agli sviluppi successivi di Habermas e Rawls, che arrivano nella seconda metà del secolo scorso e nei primi anni Duemila.

La concezione deweyana della democrazia è quella di un processo costante di comunicazione e deliberazione che deve avvenire fra i cittadini su argomenti d'interesse collettivo, al di là delle procedure elettorali, in un contesto di costante partecipazione

¹⁰³ Bobbio, L., Pomatto, G. (2007). Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. *Meridiana*, 58, 45-67.

¹⁰⁴ Dai titoli di due importanti testi usciti in Italia negli ultimi dieci anni sull'argomento. Si vedano a proposito Florida, A. (2017). *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*. Bologna, Italy: Il Mulino e Lewanski, R. (2016), *op. cit.*

durante le fasi di governo. E' in questi periodi che si deve formare l'opinione pubblica che spinge gli eletti ad assumere decisioni che rispecchiano l'interesse collettivo.

Riprendendo un ideale classico della democrazia ateniese, per Dewey la partecipazione alle decisioni pubbliche, assume le caratteristiche di un vero e proprio stile di vita per i cittadini e le cittadine¹⁰⁵, lontano quindi dalla concezione schumpeteriana e weberiana di sostanziale disinteresse delle masse per il governo e di democrazia come competizione fra élite per il governo che andava affermandosi al principio del Novecento.

Centrale per Dewey è dunque l'attiva partecipazione dei cittadini alla *res publica*, compito per il quale essi devono essere formati e preparati¹⁰⁶.

L'educazione diventa dunque un momento essenziale per lo sviluppo di una cittadinanza pienamente agita e compiutamente democratica, nel senso del contributo di ciascuno e ciascuna alla deliberazione. È attraverso il processo educativo – ma anche nel corso e per effetto della deliberazione – che le persone apprendono le competenze necessarie ad un pieno esercizio di cittadinanza. La scuola, in questo senso, offre le abilità di base del pensiero critico ed indipendente mentre l'esercizio pratico e costante della deliberazione le affina e le aggiorna continuamente, riecheggiando un'idea già tocquevilliana di deliberazione come scuola di cittadinanza.

Insieme alla formazione di base, dunque, è l'esperienza diretta ed il coinvolgimento attivo nella vita della comunità a determinare la capacità del singolo individuo di esercitare una cittadinanza piena, consapevole ed efficace, diventando componente di un pubblico¹⁰⁷.

Dewey, da pragmatista, vede gli effetti sui deliberanti dell'esercizio della democrazia e la ritiene, in sostanza, una forma di inchiesta collettiva e continuata sugli argomenti migliori per affrontare questioni di interesse pubblico. Tornando ai problemi contingenti nella qualità della deliberazione democratica, Dewey sostiene che l'incompetenza dei cittadini è legata all'accumulazione delle conoscenze da parte delle élite che non le condividono con i concittadini allo scopo di mantenere una posizione di preminenza¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Dewey, J. (1916). *Democrazia e educazione*. Milano: Feltrinelli.

¹⁰⁶ Dewey, J. (1944). *Democrazia e cultura*. Milano: Il Saggiatore.

¹⁰⁷ Dewey, J. (1927). *L'arte come esperienza*. Milano: Il Saggiatore.

¹⁰⁸ Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Swallow Press

Dewey non ha dunque una concezione aggregativa della democrazia. Per il filosofo americano i cittadini e le cittadine non costituiscono una mera somma di preferenze ma un corpo vivo, con un giudizio in continuo sviluppo che si genera e rigenera continuamente attraverso partecipazione e deliberazione, concetti poi ripresi e “stabilizzati” da Habermas e Rawls nel prosieguo del Novecento.

I due filosofi, all’interno di sistemi concettuali più ampi che riguardano la formazione dell’opinione pubblica, il funzionamento della società e della politica, la giustizia, approdano entrambi, in modi diversi, ad un concetto deliberativo di democrazia, sottolineandone la necessità per il buon funzionamento di una società ben ordinata, liberale, egualitaria, costituzionale. Il punto di partenza di entrambi è la critica ad una concezione del diritto e del potere supportato dalla legge naturale, da specifiche credenze o visioni del mondo o, in ultimo, dalla forza. La *coercion* connessa alla norma giuridica può arrivare solo da un uso della ragione di matrice collettiva, mutuando in parte Rousseau ed in parte Kant (vedi supra).

L’idea habermasiana della democrazia è un’idea marcatamente proceduralista, in contrasto con le tradizioni più marcatamente fondate su una logica binaria amico-nemico o su qualche altra fondazione morale o etica del diritto e parte da un problema di legittimità dell’azione pubblica. Per Habermas a fondare la legittimità del diritto e dell’esercizio del potere politico è una dimensione procedurale all’interno della “sfera pubblica”, cioè l’ambito sociale entro il quale avvengono discussioni sui temi di matrice collettiva, in un contesto caratterizzato da presenza dei media, influenza reciproca, ponderazione degli argomenti a favore e contro diverse opzioni¹⁰⁹.

Il diritto è legittimamente prodotto “in una formazione discorsiva dell’opinione e della volontà”¹¹⁰ in tutti i luoghi ed i momenti in cui i cittadini affrontano e discutono questioni pubbliche che, in seguito ad azioni regolate da procedure legittime possono sfociare in decisioni esecutive e vincolanti.

¹⁰⁹ Vedi Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger and Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press

¹¹⁰ Habermas, J. (1996). *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati. pp. 152-6

La formazione discorsiva dell'opinione e della volontà avviene attraverso una "situazione dialogica ideale" costruito che Habermas deriva dalla sua teoria morale e politica, insieme a quella della sociologia dell'azione comunicativa¹¹¹. Un costrutto che rappresenta una sorta di controfattuale, uno standard, la cui prescrittività è discutibile e che pone tre condizioni: a) nessuno può essere escluso; b) non ci devono essere né inganno, né manipolazione; c) nessuna coercizione o pressione esterna può essere messa in atto.

Il processo nel quale i cittadini esercitano la sovranità e che fornisce legittimità al diritto è un percorso di discussione circolare, dibattito, consultazione sociale esso stesso legittimamente giustificato. Il problema posto da Habermas è dunque un problema di legittimazione del diritto. Una norma può essere riconosciuta ed accettata come legittima agli occhi di coloro che ne saranno soggetti solo in quanto esito di una procedura discorsiva e condivisa. Una procedura inclusiva e democratica di formazione della volontà pubblica, deliberativa. In questo Habermas adotta una concezione repubblicana, che fa della partecipazione attiva alla vita pubblica un tratto essenziale della socializzazione umana, in contrapposizione ad una concezione liberale, intesa nel senso anglosassone di protezione degli interessi individuali rispetto alle pretese dell'apparato statale.

La dimensione politica non è dunque fondata sulla scelta di strategie ottimali secondo una logica utilitaristica che presuppone un meccanismo aggregativo di scelta ed un conteggio della consistenza di maggioranze e minoranze ma un diffuso atteggiamento collaborativo che presuppone disponibilità all'ascolto delle buone ragioni altrui. Un atteggiamento che rappresenta una forza diretta alla legittimazione di decisioni che, in ogni caso, dovranno essere assunte nelle sedi e per le procedure atte a produrre norme vincolanti: la "forza (non forzata) dell'argomento migliore", come viene definita da Habermas in *Fatti e Norme* nel 1996.

Quella a cui Habermas fa riferimento, però, non è una democrazia deliberativa nel senso che i teorici della deliberazione normalmente forniscono, cioè con sedi, momenti, processi intenzionalmente organizzati per produrre posizioni che poi verranno trasformate attraverso procedure legalmente valide in diritto. Si tratta di un concetto più ampio e sfumato di determinazione della legittimità delle norme per cui non sono più unicamente

¹¹¹ Habermas, J. (2008). *Between Naturalism and Religion*, trans. C. Cronin (Cambridge, MA: MIT Press), p. 50

le istituzioni elettive, i corpi parlamentari a determinare gli effetti legittimanti di una norma ma una complessa attività di discussione e scambio che avviene nella sfera pubblica fra cittadini, organizzazioni della società civile, corpi intermedi. Una prassi discorsiva che rende possibile la dimensione dell'autodeterminazione e che può affermare prima all'interno dell'opinione pubblica, poi nelle sedi decisionali "problemi e proposte importanti *che* provengono più spesso dai margini dell'arco delle opinioni piuttosto che dal suo centro consolidato"¹¹².

Una prassi che deve essere in qualche misura istituzionalizzata e posta alla base delle decisioni in modo stabile e costante, nella constatazione dell'impossibilità per i cittadini di assumere continuamente entrambe le vesti pubblicistica e privatistica, in una concezione fin troppo esigente delle virtù democratiche individuali. La formazione di volontà politica e norme giuridicamente vincolanti deve essere ordinariamente fondata su una politica deliberativa, cioè basata normalmente su discorsi ampi e basati sullo scambio sociali per risolvere questioni pragmatiche, etiche o morali e non riservato ad uno "stato d'eccezione" temporaneo¹¹³.

La qualità deliberativa della politica funziona per Habermas come "chiusa idraulica" per fondare e rendere discorsivamente razionali le decisioni di un governo vincolato al diritto ed alla legge¹¹⁴. Una doppia legittimazione, dunque, un "doppio binario" - da un lato discorsivo, dall'altro fondato su procedure costituzionalizzate - che attribuisce alle decisioni, poi norme, il contenuto di legittimazione necessario perché esse vengano accettate ed osservate.

Molte analogie rispetto a quello di Habermas presenta il pensiero sulla democrazia di John Rawls, sviluppato soprattutto intorno all'idea di ragione pubblica, un modello di comportamento dei cittadini - non solo, anche dei loro rappresentanti e di chiunque operi nell'ambito di una missione pubblica¹¹⁵ - nell'agire politico.

¹¹² Habermas, J. (1996), *ivi*, pp. 307-8

¹¹³ Habermas, J. (1996), *ivi*, pp. 311-12

¹¹⁴ Habermas, J. (1996), *ivi*, pp. 335

¹¹⁵ Rawls distingue una dimensione pubblica da una non-pubblica attinente le ragioni della società civile connesse con la "cultura di fondo" e quelle puramente private. Rawls, J. (1993). *The Idea of Public Reason in Political Liberalism*. Columbia University Press p. 200

Un agire che dovrebbe idealmente ispirarsi criteri di razionalità e ragionevolezza. Per definire la prima Rawls fa affidamento ad un concetto classico, sinottico: è razionale la ricerca dei mezzi più congrui per il raggiungimento di fini prefissati. A questo, in una società politica si aggiunge un principio di reciprocità che spinge ad adottare nel comportamento un criterio di ragionevolezza, cioè di disponibilità a modificare le proprie convinzioni, le proprie azioni in relazione a quelle di altri individui in una logica mutualistica.

La ragione per Rawls è il modo in cui una società politica organizza il perseguimento dei suoi fini ed assume i propri obiettivi in un certo ordine di priorità condiviso¹¹⁶.

L'idea di ragione pubblica in Rawls si riferisce all'idea che i cittadini possano-debbono impegnarsi in una deliberazione pubblica razionale e ragionevole per definire alcuni punti essenziali, costituzionali di una società ben ordinata, liberale e pluralista. Una concezione di deliberazione che spesso Rawls pone in termini ottativi, di auspicio e speranza per un buon funzionamento delle istituzioni politiche, in opposizione rispetto alla logica schmittiana amico-nemico¹¹⁷.

Chi si occupa di questioni pubbliche dovrebbe, in un certo senso, comportarsi come fa una Corte Suprema quando decide, essere *public spirited*¹¹⁸, impegnandosi in una deliberazione che sia basata su argomenti pubblici, libera da pregiudizi e interessi particolari, aperta all'ascolto ed al cambiamento di opinioni.

In questo modo, attraverso un atteggiamento fondato su ragionevolezza e reciprocità, almeno su questioni fondanti e costituzionali di una società ben ordinata, Rawls mostra come sia possibile raggiungere un *overlapping consensus*, consenso per intersezione¹¹⁹, esplorando le aree di possibile sovrapposizione delle proprie rispetto alle altrui convinzioni, pur in presenza di elementi di dissenso fra i deliberanti e nella consapevolezza epistemica dei limiti delle capacità di giudizio di individui e gruppi.

¹¹⁶ Rawls, J. (1993) *ibid.* p.193

¹¹⁷ "Chi respinge il regime democratico-costituzionale e il suo criterio di reciprocità, respingerà ovviamente anche l'idea di ragione pubblica. Per tali persone, i rapporti politici possono assumere la forma amico-nemico (...)" Rawls, J. (1997). *The Idea of Public Reason Revisited*. University of Chicago Law Review. p. 407

¹¹⁸ Florida, A. (2017) *ivi*, p. 263

¹¹⁹ Rawls, J. (1993) *ivi*, VI, p.8

Rawls, in sostanza, non definisce in modo procedurale una democrazia deliberativa ma la qualifica più come un approccio al ragionamento da parte di chi si applica a questioni pubbliche, cittadini compresi, fondato su una sostanziale apertura mentale. In particolare, la ragione pubblica andrebbe adottata su temi costituzionali o di giustizia di base. Una società politica costituzionale, liberale ed equa è per Rawls, dunque, fondata su una forma deliberativa di democrazia in cui lo scambio delle reciproche ragioni e l'apertura all'ascolto ed al cambiamento delle proprie convinzioni pongono le basi della convivenza sociale.

Anche per il filosofo americano sono l'uso della ragione pubblica, e della pubblica giustificazione delle proprie convinzioni in un confronto aperto a fornire legittimazione al diritto ed all'uso del potere coercitivo. Da questo scaturisce un *duty of civility*¹²⁰ per chi discute nell'arena pubblica di questioni di carattere collettivo ed i cittadini, più in generale, cioè il dovere di un'argomentazione ragionevole, aperta al dialogo. Civile, in una parola.

Il contributo fondativo di quello che oggi può a tutti gli effetti essere considerato un paradigma differente di democrazia nel senso della critica ad un modello dominante di matrice precipuamente competitiva e della proposizione di un modello ideale differente, viene fornito da Habermas e Rawls anche attraverso il confronto con un filone di ricerca che andava sviluppandosi in parte autonomamente, in parte facendo riferimento ai loro lavori degli anni '70¹²¹ attraverso il lavoro di molti altri studiosi che hanno contribuito in modo cruciale alla definizione dei pilastri concettuali di una visione deliberativa della democrazia per come oggi sembra essersi in qualche modo stabilizzata.

Gli anni '60 del Novecento negli Stati Uniti con i loro fermenti sociali e politici, sono una matrice riconosciuta in modo pressoché unanime per la nascita – o la rielaborazione¹²² – di un concetto più partecipativo di democrazia. La *participatory democracy*¹²³ nasce nei primi

¹²⁰ Rawls, J. (1993), *ibidem*

¹²¹ Floridia, A. (2017), *ibidem*

¹²² Le prime elaborazioni della teoria partecipativa risentono del forte influsso del pragmatismo americano di John Dewey, William James e Charles S. Peirce

¹²³ Nel Port Huron Statement del 1962, atto fondativo della Students for a Democratic Society appare per la prima volta il termine *participatory democracy*, in un documento dai forti accenti deweyani:

"In a participatory democracy, the political life would be based in several root principles:

- *that decision-making of basic social consequence be carried on by public groupings;*
- *that politics be seen positively, as the art of collectively creating an acceptable pattern of social relations;*
- *that politics has the function of bringing people out of isolation and intocommunity, thus being a necessary, though not sufficient, means of finding meaning in personal life;*
- *that the political order should serve to clarify problems in a way instrumental to their solution; it should provide outlets for the expression of personal grievance and aspiration; opposing views should be organized so as to illuminate*

anni '60 intorno ad un concetto di autodeterminazione degli individui insieme ad un'ideale di fraternità alla base delle relazioni sociali che conduce a prefigurare la necessità di processi decisionali pubblici non più imposti da una élite ma costruiti con un ampio ricorso all'intelligenza collettiva, stimolata attraverso il confronto informato. Processi nei quali, obiettivi ed aspirazioni individuali potevano essere ricondotti nell'ambito di un quadro più generale.

Del 1969 è il saggio di Sherry R. Arnstein *A ladder of citizen participation*¹²⁴, che con la sua immagine di scala a pioli nella classificazione e valutazione del livello di partecipazione dei cittadini nelle scelte pubbliche pone un pilastro ancora oggi molto citato in riferimento alla qualità democratica delle scelte pubbliche. Nel saggio della Arnstein si evidenzia come la qualità partecipativa delle scelte può andare dallo stadio della pura *manipulation*, fino ad un pieno *citizens control* passando per fasi intermedie che la studiosa definisce *nonparticipation*, *tokenism*, e *citizens' power* a seconda dell'effettivo livello di emancipazione – o *empowerment* – dei cittadini nell'ambito dei processi decisionali collettivi. Un lavoro, quello di Sherry Arnstein, che risuona anche in elaborazioni più recenti, come quella della *International Association for Public Participation* (IAP2) che distingue fra *inform*, *consult*, *involve*, *collaborate* e *empower* a seconda del rilievo del ruolo diretto dei cittadini nella formazione di decisioni relative alle politiche pubbliche¹²⁵.

In seguito al fallimento di numerose esperienze partecipative e comunitarie condotte negli Stati Uniti negli anni '60 e '70, ad una certa disillusione e allo scetticismo maturato intorno ad un concetto di democrazia partecipativa ancora molto grezzo, a volte ingenuo e volontaristico, certamente non dotato dell'apparato analitico e metodologico che sarebbe maturato in seguito, negli anni '80 matura una nuova consapevolezza circa le potenzialità della partecipazione dei cittadini come strumento per superare una certa apatia democratica ed il crescente individualismo e si pongono le basi per un ulteriore sviluppo della teoria deliberativa.

choices and facilities the attainment of goals; channels should be commonly available to related men to knowledge and to power so that private problems -- from bad recreation facilities to personal alienation -- are formulated as general issues. Si veda a proposito <https://images2.americanprogress.org/campus/email/PortHuronStatement.pdf>, consultato il 10/06/2023

¹²⁴ Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224

¹²⁵ Si veda a proposito <https://iap2.org.au/resources/spectrum/>, consultato il 10/06/2023

In questa fase sono studiosi come Benjamin Barber e Jane Mansbridge a contribuire allo sviluppo teorico del filone partecipativo-deliberativo. Barber¹²⁶ sottolinea come il disincanto nei confronti dei sistemi democratici derivi dall'impotenza dei cittadini attraverso il solo voto a riuscire ad influenzare il governo migliorando le proprie condizioni di vita, come le persone, coinvolte nel *public talk*, siano in grado non solo di assumere decisioni ma anche, in alcuni casi, di svolgere funzioni amministrative nelle quali il livello di complessità tecnica non sia troppo elevato. L'attenzione verso la partecipazione dei cittadini distingue dunque una *thin* da una *strong democracy*.

Mansbridge¹²⁷, attraverso la distinzione, poi divenuta classica, fra *adversary democracy* ed *unitary democracy* mette in luce come esista una dimensione cooperativa e discorsiva della democrazia, basata sull'uguaglianza fra gli individui, in grado di superare alcuni elementi di crisi di un modello democratico tutto fondato sul conflitto e la competizione fra interessi le cui capacità di influire sulle decisioni sono spesso correlate alla magnitudo economica che sono capaci di esprimere. Le dimensioni aggregativa e discorsivo-trasformativa della democrazia convivono per Mansbridge in ogni moderna democrazia e non è corretto distinguerle in maniera troppo netta: si tratta di forme complementari.

La stessa studiosa americana, insieme ad altri (vedi post) avrebbe poi dato vita a quello che è definito *systemic turn*, cioè l'idea di una convivenza ecosistemica di più forme di espressione democratica e di processo decisionale all'interno di un sistema politico.

Il tema deliberativo, che continua ad intrecciarsi con quello partecipativo fino ad oggi, viene affrontato in modo esplicito nella riflessione sul grado di democraticità della Costituzione americana da Joseph M. Bessette e Cass R. Sunstein. A Bessette è attribuita comunemente la locuzione democrazia deliberativa: in un saggio del 1980¹²⁸, egli riflette sul disegno costituzionale americano che, nell'intento di contrastare l'emersione di maggioranze popolari dispotiche, caratterizzate dall'emotività e non guidate dal raziocinio, fonda una "democrazia deliberativa", cioè basata sul ragionamento ponderato dei pro e dei contro di diversi corsi d'azione da parte dei rappresentanti dei cittadini.

¹²⁶ Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press

¹²⁷ Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press.

¹²⁸ Bessette, J. M. (1980). *Deliberative democracy: The majority principle in republican government*. In R. Goldwin & W. Schambra (Eds.), *How democratic is the Constitution?* (pp. 121-142). AEI Press.

Nel disegno di Madison, essi risponderebbero meglio degli individui che rappresentano al bene di tutti¹²⁹. I rappresentanti, operando in un contesto ricco d'informazione e orientato al ragionamento, sarebbero quindi in migliori condizioni dei cittadini per trovare soluzioni più appropriate rispetto al *public good*¹³⁰.

Ma cosa accadrebbe se i rappresentati fossero messi nelle stesse condizioni dei loro rappresentanti? Se fossero messi nelle condizioni, attraverso informazione e discussione, di trasformare le loro opinioni grezze rendendole più ponderate e fondate su una ragione discorsiva? Il concetto emergente è che esistano preferenze precedenti al processo deliberativo e preferenze successive, caratterizzate da una migliore qualità. Per i *Founding Fathers* questa migliore qualità si forma in seno alle istituzioni politiche nelle quali operano i rappresentanti dei cittadini e a presidio del bene comune resta l'*accountability* dei rappresentanti verso i rappresentati. Per evitare però che questa visione si trasformi in una deriva elitarista della democrazia ed il principio democratico si riduca a mera delega, è necessario che i leader "lavorino in un contesto che alimenti la deliberazione collettiva" per avvicinare sempre più le decisioni ai bisogni effettivi dei cittadini. Buoni leader politici sono dunque coloro che mostrano attitudini e capacità verso l'alimentazione di una deliberazione sui problemi all'interno della società. Questo consente di disporre di una "materia prima" di qualità migliore rispetto alle preferenze grezze: preferenze deliberate.

Nello stesso solco si pone la critica di Cass R. Sunstein, che parte dall'evidenza dell'azione di fazioni e gruppi d'interesse nel determinare gli esiti delle politiche pubbliche all'interno delle istituzioni democratiche¹³¹. Se quindi i processi decisionali nel disegno dei *Framer* della democrazia americana devono essere tenuti al riparo da un eccesso di emotività e dalle passioni delle masse, dall'altro è soggetto a potenti influenze esterne di altri centri di potere, in particolare economico.

È l'attività di deliberazione che consente di trasformare le preferenze, evitando che si scarichino in forma grezza e meramente aggregativa sulle decisioni, arrivando a soluzioni più attente al bene comune. Per realizzare quest'obiettivo non è sufficiente il meccanismo

¹²⁹ Il Federalista (1980) ed. it, p. 96

¹³⁰ Un tema ripreso da Kelsen nel '29 con la seconda edizione di *Essenza e Valore della democrazia con la difesa del Parlamento contro concezioni corporativistiche della rappresentanza, l'affermazione del concetto di compromesso e del principio di maggioranza all'interno di un sistema elettorale proporzionale.*

¹³¹ Sunstein, C. R. (1984). *Naked preferences and the Constitution.* Columbia Law Review, 84(7), 1689-1732.

di *accountability* elettorale ma è necessario un processo politico, cioè deliberativo, di trasformazione delle preferenze¹³².

Il saggio di Bernard Manin del 1987, *On legitimacy and political deliberation*¹³³ fa compiere un ulteriore passo in avanti alla teoria della democrazia deliberativa partendo da un presupposto che a fondare la legittimità democratica non è un accordo unanime espressione delle preferenze di tutti i cittadini ma “un processo deliberativo di formazione delle opinioni e della volontà a cui tutti abbiano il diritto di partecipare”¹³⁴. Quella di Manin è dunque una concezione marcatamente proceduralista della democrazia che fa del processo d’informazione, discussione, eventuale trasformazione delle preferenze (mai date e razionali nel senso sinottico di H. Simon¹³⁵) e della ricerca di soluzioni condivise, senza escludere ma senza rendere necessitata quella unanime, la base essenziale del legittimo esercizio del potere democratico.

Quello deliberativo è un processo iterativo e caratterizzato da razionalità limitata, nel quale un compromesso o un accordo è da cogliere quando possibile. Non sono la logica formale o la ricerca della verità assoluta a guidare il processo ma quella dell’argomentazione più convincente, più forte dal punto di vista argomentativo, senza trascurare il contributo delle posizioni minoritarie che dovrebbe trovare riflessi nella decisione finale. Il processo, dunque, al centro della legittimità e non la semplice aggregazione di preferenze in senso numerico, intrinseca ad una visione di mercato, avversariale, della democrazia.

La procedura utilizzata per la decisione è condizione essenziale quanto il principio di maggioranza. In congiunzione con esso genera piena legittimità alla decisione. Fondamentale è allora comprendere attraverso quali procedure è più agevole arrivare a decisioni che abbiano queste caratteristiche di legittimità e siano ragionevoli perché informate e condivise. La politica diviene dunque non più e non solo lo spazio nel quale si decidono con procedure maggioritarie o prove di forza conflitti irriducibili ma anche il

¹³² Nella direzione di una differenziazione fra preferenze precedenti e successive la deliberazione – o meglio, la “situazione discorsiva ideale” anche Elster, che richiama Habermas per sottolineare la tendenza del modello a produrre decisioni unanimi. Modello da non intendersi per Elster (ed Habermas) in senso normativo ma teoretico. Vedi a proposito Elster, J. (1983). *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*. Cambridge University Press.

¹³³ Manin, B. (1987). *On legitimacy and political deliberation*. *Political Theory*, 15(3), 338-368.

¹³⁴ Floridia, A. (2017), *ivi* p. 96

¹³⁵ Simon, H. (1983), *Models of bounded rationality*. Cambridge (MA). MIT

luogo nel quale, con procedure cooperative è *possibile* definire corsi d'azione, politiche per il bene comune.

L'interesse generale è oggetto di un percorso di ricerca e possibile scoperta, o invenzione ed è dunque il risultato di una costruzione con caratteristiche deliberative che conduca ad una decisione che, se non governa – *i discorsi non governano*, sottolinea Habermas – è in grado di costituire uno dei due binari di legittimazione all'esercizio del potere che dovrebbero essere alla base della norma giuridica.

L'idea proceduralista della democrazia deliberativa trova ampia diffusione fra la fine degli anni '80 e gli anni '90, fino all'attualità della *deliberative wave* di cui si è parlato diffusamente nel cap. 1. Trasformare gli ideali deliberativi in procedure, prassi, processi organizzativi che li incarnassero e testarli attraverso esperimenti sul campo è la storia della visione deliberativa della democrazia negli ultimi trent'anni. I lavori di Habermas, Rawls, Manin, pongono le basi per il tentativo di fornire un modello normativo alla deliberazione che poi si trasformi in modello organizzativo per moltissimi esperimenti e progetti realizzati sul campo in numerosissime realtà.

La prefigurazione di una "situazione discorsiva ideale" da parte di Habermas e la ricerca di una pista di legittimazione discorsiva delle scelte pubbliche attraverso il binario della deliberazione che doppia quello della rappresentanza politica, apre la strada alla ricerca di una "procedura deliberativa ideale" da parte di teorici come Joshua Cohen che nel 1989 con *Deliberation and Democratic legitimacy*¹³⁶, prova ad individuare i criteri in base ai quali una procedura deliberativa è buona e produce esiti che possono essere ritenuti legittimanti di una decisione di contenuto politico. La deliberazione deve essere almeno: a) libera da vincoli preliminari; b) basata sul *reason giving*, ragionata, ponderata; c) finalizzata ad un consenso motivato. Quello di Cohen è un modello ideale che si pone come paradigma e controfattuale, uno standard per istituzioni politiche che intendessero lavorare ad una rinnovata legittimazione della loro azione. Un modello che è stato poi operazionalizzato e testato sul campo anche attraverso il contributo fornito da idee divenute centrali per ricerca e pratica delle politiche pubbliche come quella di minipubblico e di sondaggio deliberativo.

¹³⁶ Cohen, J. (1989). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (pp. 17-34). Oxford University Press

L'idea del tenere il più possibile i cittadini vicini ai processi decisionali alla base del concetto di Poliarchia¹³⁷ III di Robert Dahl. Un processo democratico per Dahl¹³⁸ deve essere "saldamente ancorato ai giudizi del demo", altrimenti "il sistema continuerà a spostarsi verso il "governo dei custodi", cioè dei competenti per conoscenze e virtù, o, meglio, delle *policy élite*, chi si occupa di disegnare le politiche in contesti istituzionali. La Poliarchia III è il "risultato dell'esigenza di ridurre il divario che separa le élite politiche dal demo". Dahl afferma che le condizioni per una partecipazione pertinente dei cittadini alle discussioni politiche è favorita dagli strumenti offerti dalla società contemporanea ed approda al concetto di *minipopulus*, campione rappresentativo del demo con la funzione di deliberare su temi d'interesse comune, presente a diversi livelli di governo, assistito da studiosi, specialisti e personale amministrativo. Le funzioni del *minipopulus* non sostituirebbero quelle delle assemblee elettive ma fungerebbero da utile complemento, rappresentando più correttamente le preferenze del demo.

L'idea di una rappresentazione socio-demografica del demo è anche alla base dei *deliberative polling* di James Fishkin, proposta che pone il concetto di minipubblico in una prospettiva controfattuale¹³⁹. Un campione casuale rappresentativo di un demo, per un periodo di tempo limitato, viene convocato, informato in maniera equilibrata su un tema di interesse pubblico, sui pro ed i contro di diversi corsi d'azione attraverso il contributo di esperti e di testimoni privilegiati. In questo modo il minipubblico può costruirsi un'idea fondata, una capacità deliberativa che esercita all'interno di discussioni facilitate e fondate sul *reason giving* con propri pari, concittadini selezionati con la medesima procedura. Questo processo produce delle raccomandazioni che vengono indirizzate ad istituzioni impegnate nella risoluzione di problemi di carattere pubblico. Esse rappresentano, se il processo è costruito

¹³⁷ In generale, Dahl definisce la Poliarchia come "un ordinamento politico caratterizzato in linea generale da due elementi. La cittadinanza è estesa ad una percentuale piuttosto alta della popolazione adulta, e tra i diritti che ne derivano compare anche la possibilità di opporsi alle alte cariche dello Stato e di bocciarle tramite il voto". Dahl individua sette istituzioni della Poliarchia: Elezione dei rappresentanti, Elezioni libere e regolari, Suffragio universale, Diritto di presentarsi alle elezioni, Libertà di espressione, Informazione alternativa, Libertà di associazione e le ritiene indispensabili per raggiungere il più elevato grado di democrazia nel governo di un Paese. Dahl, R. A. (1989). *La democrazia e i suoi critici*. Editori Riuniti. pp. 333-335

¹³⁸ Dahl, R. A. (1989). *Ivi*, pp. 508-515

¹³⁹ Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.

Fishkin, J. S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale University Press.

correttamente, ciò che l'intero demo *avrebbe raccomandato* ove fosse stato posto nelle medesime condizioni.

Disegno di processo decisionale deliberativo divenuto di ampio utilizzo, fondato sull'idea che, senza enfasi sulla continua sollecitazione dei cittadini o su forme di *eroismo civico*, esistano spazi e momenti nella vita dei cittadini privati, o laici rispetto alla sfera istituzionale, nei quali essi possono – e desiderano – assumere un ruolo pubblico più attivo senza necessariamente far parte di organizzazioni politiche o candidarsi a cariche politiche. Disegno non esente da dubbi, fondati sul rapporto del minipubblico con la sfera pubblica più ampia e sulla critica all'idea di un cittadino laico ed imparziale, un *lay citizen* non influenzato da conflitti, tentativi di egemonizzazione culturale, “strattoni” di gruppi d'influenza e pressione attivi a livello sistemico. Critiche di cui la prassi progettuale ha fatto tesoro con una progressiva e costante messa a punto del design dei processi deliberativi.

Il percorso di esplorazione della deliberazione come qualità fondante di una democrazia equilibrata e funzionante prosegue – e tutt'ora è in atto – nel XXI secolo, nel quale si apre una prospettiva di sperimentazione sul campo dell'apparato teorico fino ad allora andatosi consolidando nel tempo. Con riferimento alla vasta attività di test sul campo delle teorie deliberative della democrazia, si parla di una vera e propria *working theory*, una teoria dell'azione, in continuo movimento, nella quale gli aspetti più teoretici sono in continuo rapporto dialettico con le esperienze svolte sul campo. Abbiamo dato conto nel primo capitolo dell'enorme espansione a livello mondiale di progetti di coinvolgimento diretto e deliberativo dei cittadini nell'elaborazione delle politiche. La misura del fenomeno e l'interesse che ha suscitato a livello scientifico¹⁴⁰ danno conto della rilevanza che oggi la deliberazione sta assumendo come paradigma di azione democratica, fino alla *deliberative wave* di cui abbiamo discusso nelle pagine precedenti. Una teoria in continuo movimento dunque, soggetta a numerose messe a punto attraverso test sul campo svolti da professionisti ed accademici in quello che è definibile *empirical turn* di questo filone di studio in continua espansione.

¹⁴⁰ La ricerca su Google Scholar al 17 giugno 2023 restituisce 491.000 documenti in Inglese, 17.000 in Francese e 13.500 in Italiano

L'*empirical turn* ci restituisce alcune risposte alle questioni lasciate aperte dall'asestamento teoretico della democrazia deliberativa. Tenuto conto dei costi sociali della deliberazione, denaro, attenzione, tempo, dedizione da parte dei cittadini, chiamati a essere protagonisti e non più solo a delegare ai propri rappresentanti, quali sono i vantaggi? Intanto la formazione di virtù civiche e capitale sociale¹⁴¹. La sperimentazione sul campo evidenzia come la deliberazione renda i cittadini più attivi e consapevoli, più *empowered* all'interno della sfera pubblica, rendendoli capaci di sostenere situazioni conflittuali fra diverse posizioni nell'esercizio democratico della loro cittadinanza in una società pluralista. Capacità, queste, che tendono a moltiplicarsi e rinforzarsi in una logica cumulativa. Si evidenziano effetti importanti anche sullo sviluppo personale, l'identità, l'autonomia ed il senso di autorealizzazione delle persone, perfino sul benessere fisico. Il praticare la partecipazione deliberativa, confermando alcune intuizioni teoriche, agisce davvero come "scuola" di cittadinanza attiva e consapevole, creando un clima *reason-giving* essenziale al buon funzionamento dei processi decisionali. Ma oltre agli effetti individuali, sono evidenti anche effetti di carattere sistemico come la formazione di capitale sociale. Il rapporto fra deliberazione e capitale sociale è di causazione circolare: la prima è in grado di generare il secondo ma dove il secondo è più abbondante, la prima è facilitata nel suo operare, in una logica di accumulazione. La partecipazione deliberativa è in grado, inoltre, di accrescere l'efficacia di politiche e servizi pubblici attraverso la formazione di intelligenze collettive e distribuite che, affiancandosi alla conoscenza scientifica è in grado di meglio identificare problemi nella loro esatta dimensione e collocazione sul campo ma anche di fornire soluzioni innovative e basate sulla conoscenza contestuale.

La deliberazione ha inoltre un effetto positivo sulla *responsiveness* della pubblica amministrazione, chiamata a corrispondere ad una domanda sociale espressa in maniera più ravvicinata da parte dei cittadini che stimola nuove risposte amministrative e la nascita di nuovi servizi. La deliberazione, specie se di gruppi estratti a sorte, poi, garantisce trasparenza ai processi decisionali e previene fenomeni di corruzione.

Molto rilevante, infine, è l'effetto che la deliberazione ha sulla legittimità della decisione democratica. Le decisioni assunte attraverso procedure deliberative, sottoposte a procedure referendarie, spesso vengono confermate e tendono ad essere più stabili nel tempo rispetto

¹⁴¹ Per un'ampia rassegna riguardante l'*empirical turn* della teoria deliberativa e gli impatti della deliberazione a livello individuale e collettivo, si veda Lewanski, R. (2016) op. cit, pp. 139-147

a quelle assunte “a colpi di maggioranza” nelle aule parlamentari. Per concludere, la deliberazione ha mostrato anche aspetti interessanti di impatto sul benessere fisico e la felicità delle persone attraverso meccanismi fisiologici¹⁴², tanto da far inserire la partecipazione alle scelte pubbliche all’interno degli indicatori di benessere sociale da parte di diverse istituzioni (OCSE, alcune regioni italiane, ISTAT e CNEL).

Sono numerosi gli elementi positivi che emergono dal campo sperimentale. Non mancano tuttavia i dubbi ancora aperti e che alcuni studi non hanno mancato di evidenziare, ad iniziare proprio dal campo teoretico, con la sottolineatura dei confini di cosa si deve intendere per deliberazione e cosa invece non lo sia, a fronte di una tendenza interpretativa estensiva¹⁴³. È oggetto di attenzione anche il rapporto fra deliberazione e scienza, la sua interazione con le istituzioni rappresentative, il suo operare in un contesto di civismo e capitale sociale che siano sufficientemente sviluppati. Altro tema aperto è quello dell’esito delle procedure deliberative, che non deve essere necessariamente identificato col consenso ma che può approdare a procedure di voto nelle quali sia garantito il rispetto e la garanzia di posizioni minoritarie¹⁴⁴. Fra le questioni aperte resta quella della scalabilità delle forme deliberativa nei grandi numeri, da gruppi ristretti di persone a quelli che vengono, per contrapposizione definiti maxi-pubblici¹⁴⁵. Articoli recenti a proposito dei mini-pubblici mettono in evidenza come i cittadini preferiscano un ruolo consultivo in collaborazione con le istituzioni elettive, che la loro dimensione sia ampia, che decidano sulla base di maggioranze ampie. Cittadini più scontenti del funzionamento delle istituzioni elettive sono poi più propensi ad attribuire un ruolo decisionale diretto ed autonomo ai mini-pubblici¹⁴⁶.

¹⁴² Calabretta, R. (2009). Doparie, dopo le primarie. Diario di un elettore errante alla ricerca della felicità. Nutrimenti.

¹⁴³ Goodin, R. (2018). If deliberation is everything, maybe it's nothing. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 223-240). Oxford University Press.

¹⁴⁴ Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2018). Reflections on deliberative democracy: When theory meets practice. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. pp. 437-454

¹⁴⁵ Niemeyer, S., & Jennstål, J. (2018). Scaling Up Deliberative Effects – Applying Lessons of Mini-Publics. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 203-220). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.31>

¹⁴⁶ Si veda a proposito Goldberg, S., Bächtiger, A. (2023). Catching the ‘Deliberative Wave’? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, vol. 53(1), pp. 239-247, con uno studio sulla popolazione tedesca.

Fra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, dunque, l'"idea deliberativa di democrazia" trova dunque una sua prima sistemazione concettuale, differenziata – ma integrabile – con le altre forme che la democrazia aveva già assunto nel tempo, fondata dal punto di vista filosofico su alcuni principi solidi ed accettati – su tutti quelli dell'uguaglianza, della partecipazione diretta dei cittadini e delle cittadine nel contributo diretto alla definizione delle politiche pubbliche, del *reason-giving* collettivo, principio-base per la legittimazione dell'azione dello Stato, insieme alle norme costituzionali che lo regolano, della finalizzazione alla concreta risoluzione di un problema collettivo.

Legittimità e legittimazione, insieme ne sono i pilastri portanti: un doppio binario che conduce ad una visione più ampia ed "ecosistemica" delle democrazie. Il *systemic turn*, a partire dalla seconda decade del Duemila, nel tentativo di una migliore definizione della deliberazione pubblica pone in evidenza il ruolo necessariamente complementare di diversi strumenti di decisione collettiva ed evidenzia come l'esistenza e l'interazione fra di essi sia un obiettivo auspicabile per l'equilibrio del sistema.

Un equilibrio che non è da ricercare nella prevalenza (o, peggio, nel monopolio) di una forma decisionale sull'altra ma su una giudiziosa interazione fra di esse, all'interno di una sfera pubblica nella quale informazione equilibrata ed accessibile e discussione razionale su problemi e soluzioni siano la regola dei processi decisionali, dentro i Parlamenti secondo la migliore tradizione rappresentativa madisoniana e kelseniana¹⁴⁷, fuori da essi e nella continua interazione fra essi e la società. Un'interazione che deve avvenire in modo comunicativo e non strategico, per usare la definizione di Habermas, dentro arene deliberative a questo predisposte ma anche al di fuori di esse. In un contesto vivace ed, appunto, ecosistemico dove cooperazione e competizione convivano anche in forme simbiotiche.

¹⁴⁷ Kelsen, nella seconda edizione di *Essenza e Valore della democrazia*, vede nell'integrazione di iniziativa popolare e referendum un correttivo alle crisi dei parlamenti fra le due guerre mondiali allo scopo di rendere il sistema maggiormente democratico. Vedi a proposito Lagi, S. (2017). *La teoria democratica di Hans Kelsen: un tentativo di storicizzazione (1920-1932)*. *Hans Kelsen's Theory of Democracy: an Attempt to Historicize*. Open Edition Journals. *Teoria politica 7 - Annali VII - Saggi* pp. 363-388

2.2 Un “ecosistema” democratico: per una sistemazione dell’inquadramento teoretico della democrazia deliberativa

2.2.1 La crisi della democrazia contemporanea: una lettura alla luce della teoria dei sistemi

La qualità della democrazia e delle politiche pubbliche, la loro performance nel tutelare diritti di uguaglianza e soddisfare bisogni collettivi è al centro dell’attenzione dell’opinione pubblica e degli studiosi ormai da decenni.

Molti autori, in diversi settori disciplinari hanno colto nel tempo le numerose contraddizioni dei sistemi democratici ed evidenziato i loro elementi di crisi¹⁴⁸ fino ad arrivare a leggere nell’attuale fase di vita delle democrazie gli elementi di una crisi strutturale dalle caratteristiche sistemiche.

Una crisi che si materializza in fenomeni sempre più eclatanti come l’assalto al Congresso degli Stati Uniti del 2022, e quello al Parlamento brasiliano del 2023. Anche in Italia sono stati registrati eventi simili preoccupanti¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Oltre a classici come:

Dahl, R.A. (1990) *La democrazia e i suoi critici*. Roma: Editori Riuniti

Crouch, C. (2005). *Postdemocrazia* (A. Borghi, Trans.). Roma-Bari: Laterza;

Crozier, M. (1996). *La crisi dell'intelligenza: Saggio sull'incapacità delle élites a riformarsi*. Edizioni Lavoro.

Barber, B. (1984) *Strong democracy*. Berkeley: University of California Press

Bobbio, N. (1991) *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi

Harvey, D. (1997) *La crisi della modernità*, Milano: EST

si vedano anche i più recenti:

Geiselberger, H. (a cura di) (2017) *La grande regressione*. Milano: Feltrinelli

Brennan, J. (2018) *Contro la democrazia*. Roma: Luiss University Press

Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Harvard University Press.

Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin.

Fukuyama, F. (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.

Runciman, D. (2018). *How democracy ends*. Basic Books.

Sassen, S. (2018). *A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation*. Harvard University Press.

Snyder, T. (2018). *The road to unfreedom: Russia, Europe, America*. Tim Duggan Books.

Sunstein, C. R. (2018). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.

Zakaria, F. (2018). *The future of freedom: Illiberal democracy at home and abroad*. W. W. Norton & Company.

¹⁴⁹ Fra di essi, l’assalto e la distruzione degli uffici della CGIL a Roma dell’ottobre 2021.

Lontana dall'essere un sistema perfettamente cibernetico, chiuso ed autopoietico¹⁵⁰, deterministico, ogni democrazia è però un costrutto in continuo cambiamento, perfezionabile, aperto e soggetto all'influenza dell'ambiente esterno con il quale co-evolve. Non tutta la letteratura è infatti d'accordo nell'enfatizzare i tratti di una grave crisi preferendo parlare di "stato di sofferenza" o malessere democratico¹⁵¹ all'interno di un organismo che vive fasi alterne di sviluppo e declino.

La teoria dei sistemi complessi¹⁵² può dunque offrire strumenti interpretativi interessanti nell'affrontare un'analisi della fenomenologia dei malesseri o, se si preferisce, della crisi

¹⁵⁰ Un sistema chiuso non scambia materia ed energia con l'ambiente esterno nel quale è inserito. Un sistema si dice autopoietico quando è capace di auto-generazione ed auto-mantenimento della sua struttura e organizzazione senza dipendere da fonti esterne di energia o informazione. Sul tema della chiusura e dell'autopoiesi dei sistemi vedi in particolare:

Cengel Y.A. e Boles M.A. (2010) *Thermodynamics: An Engineering Approach*, settima edizione. McGraw-Hill Education

Maturana H. e Varela F. (1980) *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, prima edizione. Reidel Publishing Company

Maturana H. e Varela F. (1992) *The Tree of Knowledge: The Biological Roots of Human Understanding*, prima edizione. Shambhala Publications

¹⁵¹ Per una rassegna di queste posizioni, vedi Lewanski R. (2016) *La Prossima Democrazia*. Self Publishing. www.laprossimademocrazia.it

¹⁵² Secondo la definizione classica della teoria dei sistemi di Von Bertalanffy, L. (1968). *Teoria generale dei sistemi*. Fondamenti, sviluppi, applicazioni. ILI, sistema è un complesso di parti le quali, dotate di determinate connotazioni, istituiscono tra loro relazioni, tale che il comportamento di ciascuna di esse risulta contraddistinto dal legame in cui è coinvolto e viceversa. Tutte insieme conferiscono al sistema proprietà, che non sono la mera derivazione della somma delle note distintive delle parti, ma risultano del tutto originali. Elementi costituenti di un sistema sono pertanto: a) presenza di più elementi distinti; b) interdipendenza fra gli elementi costitutivi; c) coordinamento degli elementi in relazione al comune svolgimento di funzioni generali

In una lettura sistemica, la democrazia non è solo un sistema politico, ma può essere vista anche un sistema sociale complesso in cui interagiscono vari fattori. Su tutti:

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.

Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Times Books.

Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux.

Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. Simon & Schuster.

Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Basic Books.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin Press.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.

Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.

Sunstein, C. R. (2001). *Republic.com*. Princeton University Press.

Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Basil Blackwell.

Woodward, B. (2018). *Fear: Trump in the White House*. Simon & Schuster.

Ziblatt, D. (2017). *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. Cambridge University Press.

contemporanea della democrazia e provare ad individuare un percorso verso il suo riequilibrio.

Le dinamiche democratiche possono essere dunque lette come quelle di un sistema dal quale è quindi lecito attendersi dinamismo e cambiamento ma che non è corretto idealizzare¹⁵³. Un sistema che consuma energia e produce “residui” entropici¹⁵⁴ che si manifestano nella nascita e nella crescita di sacche di esclusione socioeconomica, politica e nello sviluppo di centri di accumulazione e periferie materiali ed immateriali.

Per caratteristiche strutturali, la classica democrazia rappresentativo-elettorale pare in forte difficoltà nel rispondere alle domande sociali attuali. Una rappresentanza distorta dal crescente astensionismo¹⁵⁵, una progressiva sperequazione nella distribuzione del

¹⁵³ Sulla democrazia come sistema in cambiamento e sul “perfezionismo democratico” vedi:

Dunn, J. (1995) *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*. Oxford University Press

Levine, P. (2007) *The Future of Democracy: Developing the Next Generation of American Citizens*.

Vanderbilt University Press

Dahl, R. A. (1998) *On Democracy*. Yale University Press

de Tocqueville, A. (2003) *Democracy in America*. Penguin Classics

Sartori G. (2008). *La democrazia in trenta lezioni*. Laterza

Sartori, G. (2000) *Homo videns: Televisione e post-pensiero*. Laterza,

¹⁵⁴ Sul tema dell’entropia nei sistemi complessi, vedi:

Prigogine, I., & Stengers, I. (1984). *Order out of chaos: Man's new dialogue with nature*. Bantam. (pagg. 293-302)

Kauffman, S. (1993). *The origins of order: Self-organization and selection in evolution*. Oxford University Press. (pagg. 149-156)

Holland, J. H. (1995). *Hidden order: How adaptation builds complexity*. Basic books. (pag. 85-94)

Waldrop, M. M. (1992). *Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos*. Simon & Schuster. (pagg. 75-85)

Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press. (vedi pag. 47-55)

Cilliers, P. (1998). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. Routledge. (pagg. 81-89)

Gell-Mann, M. (1994). *The quark and the jaguar: Adventures in the simple and the complex*. Freeman. (vedi pagg. 137-143)

Sull’entropia nei sistemi democratici, vedi

Biebricher, T. (2014). *Collective action problems and the entropy criterion*. *Philosophy of the Social Sciences*, 44(5), 557-578. (p. 562)

Gilens, M. (2012). *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton University Press. (p. 28)

Graham, G. (2002). *Chaos and the limits of reason in democratic politics*. In R. E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design* (pp. 41-56). Cambridge University Press. (p. 52)

Hirst, P. (1994). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. Polity Press. (p. 116)

Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. Columbia University Press. (p. 259)

Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press. (p. 12)

Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing-out of western democracy*. Verso. (p. 7)

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Verso. (p. 24)

Schmitter, P. C. (1996). *The future of democracy: Is it a matter of faith?* *International Social Science Journal*, 48(2), 153-166. (p. 159)

Sørensen, E. (2003). *Democracy and democratization. Processes and prospects in a changing world*. Westview Press. (p. 126)

¹⁵⁵ “Between the early 1990s and the late 2010s, participation in parliamentary elections across the OECD decreased from 75% to 65% on average” - OECD (2019), “Voting”, in *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.

reddito¹⁵⁶, la tendenza dei rappresentanti a concentrarsi su questioni di breve termine (*short termism*), tralasciando i problemi più spinosi, scottanti ma vitali per i cittadini e le cittadine, la chiusura dei partiti politici e la loro tendenza a sviluppare lotte intestine, un atteggiamento diffusamente avversariale e fazioso nel sistema politico, sono alcuni dei tratti di un disagio evidente.

In questa logica, il funzionamento del sistema democratico può essere inteso come interazione fra parti o sottosistemi diversi in una relazione di continuo e reciproco scambio o *feedback*¹⁵⁷, secondo la definizione classica della teoria dei sistemi¹⁵⁸. I sottosistemi che interagiscono al suo interno possono essere legati fra loro attraverso *loop*¹⁵⁹, cioè circuiti chiusi di reciproca influenza. Un sistema, dunque funziona grazie alla comunicazione fra i suoi sottosistemi e con l'ambiente esterno. È l'informazione che consente alla sua totalità ed alle sue parti di coevolvere.

¹⁵⁶ (...) *if we look at cumulative income growth over the 1980- 2020 period, we find that the two groups that have benefited from the highest growth performance are the bottom 50% and the top 1%. In contrast, if we look at the growth incidence curve over the entire 1820-2020 period, we find that it is upward sloping: the global top 30% have benefited from an increase in their purchasing power over the past two centuries roughly twice as great as that for the global bottom 50%. This reflects the fact that global inequality in 2020 is still substantially greater than in 1820.*"

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022) World Inequality Report, World Inequality Lab

¹⁵⁷ Il *feedback* è il meccanismo di retroazione attraverso il quale un sistema raccoglie ed elabora informazione allo scopo di adattarsi alle variazioni dell'ambiente nel quale è inserito ed opera. Nel contesto dei sistemi complessi, il feedback può essere classificato come positivo o negativo. Il primo tipo di feedback ha la caratteristica di amplificare le modificazioni del sistema rafforzando le tendenze in atto, il secondo a ridurre l'intensità, contrastandole e mitigandole. Dal punto di vista democratico possono essere considerati meccanismi di feedback, ad esempio tutti quelli attraverso i quali i cittadini forniscono "segnali" sul gradimento delle politiche messe in atto dai governi nelle diverse forme in cui questo messaggio viene dato (elezioni, sondaggi, consultazioni ma anche manifestazioni, etc...)

¹⁵⁸ Per una trattazione del concetto di feedback nei sistemi complessi vedi:

Wiener, N. (1948) *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*. The M.I.T Press pagg. 21-22.

Meadows, D.H. (2008) *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing pag. 118-119.

Umpleby, S.A. (1997) *The Science of Cybernetics and the Control of Systems: An Overview*, "Cybernetics and Systems" 28, no. 4. pag. 377-400.

Bateson, G. (1972) *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago University Press, pagg. 461-462.

Joseph Tainter, *The Collapse of Complex Societies* (1988). Cambridge University Press, pagg. 108-109.

Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Columbia University Press. Pagg. 25-27

¹⁵⁹ Nella teoria dei sistemi complessi, il termine *loop* viene usato per definire una connessione circolare fra parti di sistema o sottosistemi che generano un ciclo di feedback. Come nel caso del feedback, i *loop* possono essere positivi ed amplificare un fenomeno o negativi, e contrastarlo, attenuarlo. Un esempio di *loop* nel sistema democratico può essere quello delle interazioni circolari esistenti fra sistema economico e sistema politico-amministrativo oppure fra sistema giudiziario e sistema politico-amministrativo. Un altro esempio di *loop* è quello dei circuiti di reciproca influenza fra cittadini e rappresentanti in cui la partecipazione (o l'astensionismo) generano maggiore (o minore) qualità delle politiche ed efficienza democratica conducendo a maggiore partecipazione (o astensionismo). Su questo, si veda anche Hirschman A. O. (2003). *Felicità pubblica, felicità privata*. Bologna, Italia: Il Mulino

Nei sistemi democratici contemporanei, accanto ad alcuni tradizionali meccanismi di riequilibrio, emerge un'ampia preponderanza di **feedback positivi**, cioè retroazioni che tendono non a contrastare fenomeni entropici ma a rafforzarli ed amplificarli. Il sistema economico e quello politico retroagiscono in circuiti che accrescono la concentrazione di potere e ricchezza amplificando i fenomeni di esclusione sociale ed economica.

La teoria dei sistemi, in opposizione con una visione riduzionistica di problemi complessi, indica in adeguati sistemi di feedback negativo, che siano in grado di contrastare efficacemente gli squilibri, i meccanismi necessari perché un sistema abbia maggiori caratteristiche cibernetiche o omeostatiche e quindi una tendenza all'equilibrio.

2.2.2 Mondo della vita e Sistema: elementi costitutivi e relazionali

La teoria sociale di Jürgen Habermas¹⁶⁰, insieme a quella dei sistemi ed alla scienza cognitiva, offre alcuni elementi-chiave consolidati essenziali per sviluppare un'analisi statica e dinamica del funzionamento di una democrazia, nella direzione di un maggiore equilibrio dinamico fra le sue componenti e nel suo rapporto con l'ambiente esterno.

Sotto questo punto di vista, nella classica analisi habermasiana assume un ruolo centrale il "mondo della vita" o *Lebenswelt*, cioè il mondo dell'esperienza quotidiana, caratterizzato dalla continua interazione discorsiva fra le persone nel loro agire costante per il raggiungimento di obiettivi individuali e collettivi. Elementi caratterizzanti il "mondo della vita" sono il linguaggio, la cultura, le norme, i valori e le istituzioni sociali che rappresentano il tessuto connettivo della società attraverso il realizzarsi di un'attività discorsiva faccia a faccia fra gli individui¹⁶¹.

¹⁶⁰ In particolare, si vedano:

Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* (Vol. 1). Beacon Press. (pp. 116-165)

Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason* (Vol. 2). Beacon Press. (pp. 1-17)

Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press. (pp. 1-84)

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press. (pp. 1-98)

¹⁶¹ In Habermas J. (1990). *Conoscenza e interesse*. Laterza, p. 176, il "mondo della vita" è definito come "un sistema in cui le persone agiscono insieme; un sistema, cioè, di cooperazione intersoggettiva finalizzata a scopi e condizionata dall'orizzonte delle aspettative reciproche. Nell'agire insieme, i partecipanti attuano e adattano continuamente la reciprocità delle loro aspettative. La coordinazione delle azioni è garantita dalla comunicazione che, a

Il “mondo della vita” è in continuo cambiamento ed è soggetto agli influssi di grandi fenomeni, come la complessificazione, la burocratizzazione e la tecnologizzazione dei rapporti sociali. In questo senso Habermas parla di “colonizzazione”, in particolare per quando riguarda l’influenza del sistema economico sul *Lebenswelt*.

Nel “mondo della vita” la comunicazione è fondata su basi razionali e le persone sono orientate alla mutua comprensione ed alla cooperazione¹⁶².

La classica analisi habermasiana può essere riconsiderata alla luce dell’integrazione con elementi provenienti dalla scienza cognitiva con riferimento all’insieme di “dispositivi” mentali che gli individui utilizzano per interpretare i flussi informativi in arrivo dall’ambiente e trarne elementi utili al fine di prendere decisioni¹⁶³ ed alimentare così il discorso nella sfera pubblica.

Thaler e Sunstein¹⁶⁴ hanno sviluppato una teoria duale dei sistemi cognitivi suddividendolo in sistema 1 e sistema 2: il primo è di uso più frequente, quotidiano, automatico mentre secondo è attivato in presenza di una maggiore complessità decisionale quando i problemi cui trovare risposte non sono di comprensione immediata ed intuitiva.

Il sistema 1 sarebbe un processo di pensiero fondato su euristico o “regole del pollice”, rapido, intuitivo, adatto a reazioni veloci ed a risparmiare tempo ed energia mentale. Si tratta di un dispositivo fondato sulla stratificazione culturale profonda di vissuti emotivi passati, trasmessi di generazione in generazione fino a diventare simili a riflessi automatici. Un sistema sul quale si concentra la maggior parte dell’influenza colonizzatrice che i sistemi economico, politico-amministrativo e dei media, con agire strategico, esercitano.

sua volta, ha il suo fondamento nell'intersoggettività dei partner dell'agire comune. In quanto sistema di azione, il mondo della vita si contrappone ai sistemi tecnico-economici e amministrativi che, al contrario, hanno una struttura non intersoggettiva e operano secondo leggi di natura e di mercato."

¹⁶² In senso contrario si veda Luhmann, N. (1990). Sistemi sociali: Fondamenti di una teoria generale (Vol. 1). Il Mulino, che sviluppa una teoria dei sistemi secondo cui ogni sistema sociale è costituito e si rapporta agli altri sistemi attraverso una rete di comunicazioni che operano in modo formalizzato ed autonomo rispetto all'individuo.

¹⁶³ Si vedano fra gli altri:

Maturana, H. R., & Varela, F. J. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Springer.

Thaler, R. (2016). *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. WW Norton & Company.

Varela, F. J., Thompson, E., & Rosch, E. (1991). *The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience*. MIT Press.

¹⁶⁴ Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Il sistema 2, invece, configurerebbe invece un meccanismo di carattere deliberativo, di pensiero più lento, fondato sulla razionalità e sull'analisi, per il quale è necessario impegno mentale. Questo dispositivo è utilizzato quando l'individuo è chiamato ad assumere a decisioni importanti o/o di elevato livello di complessità che richiedono informazione, elaborazione, presa in esame di diverse opzioni diverse opzioni, vaglio dei pro e dei contro delle scelte nel breve, medio e lungo periodo. È il sistema su cui fa perno l'idea di prevalenza dell'argomento migliore dal punto di vista epistemico che regge l'intera costruzione della visione deliberativa di democrazia.

Un primo movimento di differenziazione, con la modernità, sopraggiunge quando il sistema politico-amministrativo e quello economico iniziano a rappresentare un insieme distinto dal mondo della vita ed interconnesso al suo interno¹⁶⁵, caratterizzato da *loop* e feedback positivi, che si autorinforzano attraverso dinamiche cumulative rispetto a potere ed accumulazione di capitale.

Con il sistema economico, secondo Habermas¹⁶⁶ il sistema politico-amministrativo compone un Sistema complesso ed integrato più ampio. La sua funzione è quella di produrre decisioni politiche ed attuarle per garantire il benessere della collettività. La sua azione deve essere fondata sulla partecipazione dei cittadini e la deliberazione. Il suo medium di comunicazione è il potere che si esplica attraverso la produzione di norme giuridiche, la cui applicazione ed interpretazione è affidata al sistema giudiziario, autonomo contrappeso - o feedback negativo nella terminologia della teoria di sistemi - essenziale al funzionamento di una società democratica. La sua azione è influenzata da vincoli ed obbligazioni che determinano limitazioni più o meno incisive di sovranità che originano dalle relazioni che caratterizzano il sistema internazionale e che dovrebbero essere caratterizzate da qualità deliberativa e dialogica, invece che da dinamiche strategiche¹⁶⁷.

¹⁶⁵ In una lettura ormai classica della modernità, Habermas afferma che la modernità si caratterizza per la separazione tra sfera pubblica e sfera privata, la crescente importanza della sfera pubblica nella formazione dell'opinione pubblica, la razionalizzazione del mondo della vita, la creazione di istituzioni razionali come lo stato e il mercato. Su questo vedi Habermas, J. (1985). Il discorso filosofico della modernità. Laterza.

¹⁶⁶ Habermas, J. (1987). The theory of communicative action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason (Vol. 2). Beacon Press. (pp. 1-17)

¹⁶⁷ Habermas, J. (1984), op cit.

Il sistema economico rappresenta uno dei tre cardini funzionali della società, insieme al sistema politico e al sistema dei media. Funzione del sistema economico è quella di produrre e distribuire i beni ed i servizi attraverso meccanismi di mercato ed un rapporto di costante interazione fra le imprese, i lavoratori, i consumatori. In una prospettiva sistemica, il mercato non deve essere l'unico strumento di soddisfazione dei bisogni, deve essere sempre messo in relazione con altri sottosistemi ed è soggetto a norme atte a garantire altri diritti, fra cui quelli sociali oltre alla sostenibilità ambientale, in un rapporto dialettico con una pluralità di istanze sociali. Il medium attraverso il quale comunica è il denaro.

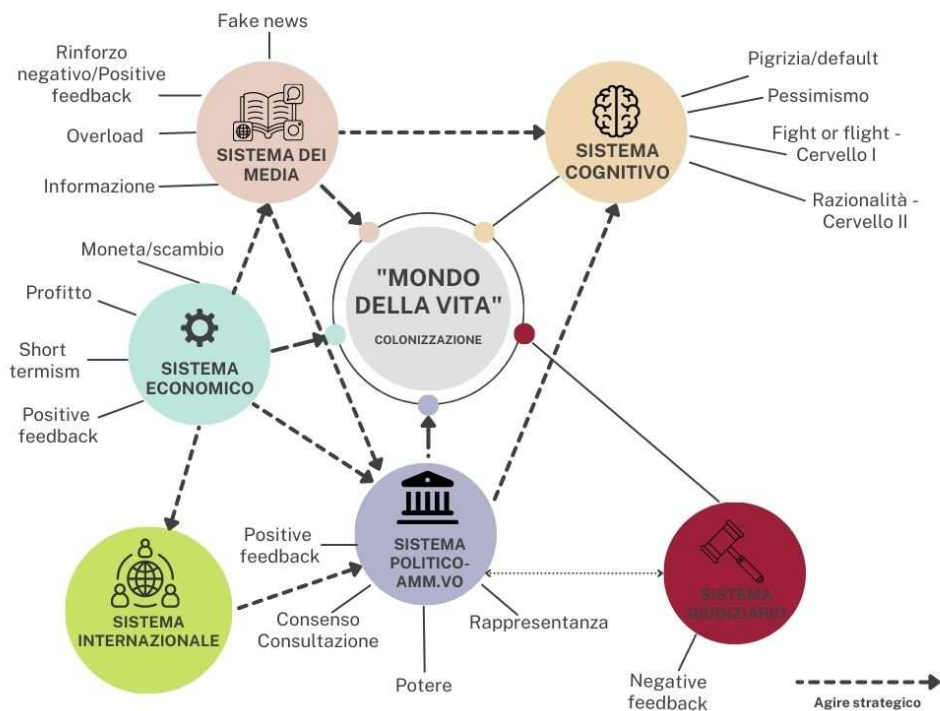
Il sistema dei media, nella sua accezione liberale classica, attraverso la libertà di stampa rappresenta un modo per garantire che i cittadini siano informati in modo indipendente e obiettivo su fatti di rilevanza collettiva. Nella visione habermasiana, il sistema dei media tende ad influenzare il mondo della vita e le sue interazioni faccia a faccia attraverso la produzione di contenuti generati da élite allo scopo di creare un'opinione pubblica generale in funzione egemonica e colonizzatrice di *agenda setting* e *framing* degli argomenti¹⁶⁸. La funzionalità del sistema dei media ad una buona dinamica democratica è legato all'autonomia degli operatori del mondo dell'informazione – a sua volta regolata da principi deontologici – dalla struttura proprietaria del mercato dell'informazione ma anche a fenomeni di atomizzazione della comunicazione, addensamento e moltiplicazione di contenuti¹⁶⁹ non sempre verificabili (*fake news*), spettacolarizzazione.

A fungere da *buffer* o luogo di scambio intermedio (“cinghia di trasmissione”) tra il sistema politico-amministrativo con i suoi processi formali e organizzati di negoziazioni, deliberazioni e decisioni ed il “mondo della vita”, la generalità degli individui (e fruitori di informazioni) e la società civile – con le sue conversazioni dirette e indirette, formali e informali, tra singoli, gruppi sociali e associazioni è un sistema di comunicazione intermedio, la *sfera pubblica* “sostrato organizzativo di un universale «pubblico di cittadini» emergente, per così dire, fuori dalla sfera privata”.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Habermas, J. (2006), La democrazia ha anche una dimensione epistemica? Ricerca empirica e teoria normativa, in Id., Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa, Laterza, Roma-Bari, 2011. (pp. 63-108)

¹⁶⁹ Castells, M. (1996-1998), *L'età dell'informazione: economia, società, cultura*, 3 voll., Egea, Milano, 2002-2004.

¹⁷⁰ Corchia L., Bracciale R. (2020) La sfera pubblica e i mass media. Una ricostruzione del modello habermasiano, in "Quaderni di Teoria Sociale", XX, 1-2 (pp. 391-422)



Tav. 2.1 - Interazione fra sistemi sociali, “mondo della vita” e sistema cognitivo nella sfera pubblica habermasiana

Il sistema sociale sopra descritto è caratterizzato da un elevato livello di complessità; da instabilità e turbolenza e “liquidità” che costituiscono ormai un tratto distintivo e strutturale della contemporaneità¹⁷¹.

In una chiave di lettura sistemica, l’equilibrio può essere possibile quando il grado di differenziazione interna del sistema tende ad essere paragonabile a quello dell’ambiente esterno¹⁷² e le risposte del sistema sono in grado di essere contingenti, *adhocratiche*¹⁷³ cioè sempre nuove, concepite per far fronte a problemi dai tratti sempre nuovi e differenti. In altre parole “per controllare un sistema di una certa varietà è necessario un sistema di controllo avente una necessaria varietà”¹⁷⁴.

¹⁷¹ Sul tema il classico Bauman, Z. (2005). Vita liquida. Laterza

¹⁷² Ashby, W. R. (1956). Introduzione alla cibernetica. (Trad. italiana: A. Esposito, Ed.). Milano, Italia: Feltrinelli.

¹⁷³ Per il concetto di adhocrazia vedi:

Toffler, A. (1970). Future Shock. Random House.

Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. Management Science, 26(3), 322-341.

Bonazzi, G. (2008). Storia del pensiero organizzativo. Franco Angeli.

Bennis, W. (1968). The Temporary Society. Harper & Row.

¹⁷⁴ Ashby, W.R., ibidem

Più componenti, fra loro combinate in maniera contingente, possono aumentare il grado di differenziazione interna del sistema democratico. Fra di esse, oltre alle classiche forme elettorali e dirette della democrazia, forme partecipative rappresentativo-campionarie e forme autoselettive. Mentre le prime restano a tutt'oggi saldamente al centro dei sistemi costituzionali, le seconde vivono una fase di pieno sviluppo oggetto di un fiorente filone di studi sull'innovazione democratica e di ricerche da parte di organismi internazionali come l'OCSE che, per esse, ha coniato la locuzione *deliberative wave*¹⁷⁵, o onda deliberativa, a significare il crescente ricorso a forme non consuete di decisione democratica all'interno di sistemi a base elettorale-rappresentativa consolidata.

Forme per le quali alcuni studiosi¹⁷⁶ prevedono un crescente uso, fino al porre in questione la stessa leadership dei meccanismi tradizionali di rappresentazione democratica negli ordinamenti giuridici, visti gli incoraggianti risultati di migliaia di processi decisionali basati su di esse in diversi Paesi del mondo e la elevata scalabilità dei metodi, aiutata anche dello sviluppo tecnologico, in particolare dall'intelligenza artificiale¹⁷⁷. Se da un lato, però, il profilo della sperimentazione è particolarmente attivo in molti contesti, ancora non abbastanza esplicitamente, nella prassi, emerge il concetto di democrazia come sistema di più strumenti decisionali intenzionalmente connessi fra loro allo scopo di generare decisioni migliori, più partecipate, efficaci e rispettose di diritti tutelati dagli ordinamenti.

Molto lavoro è stato dedicato dalla ricerca a questo modo d'intendere il funzionamento di una democrazia, fino a configurare la nascita di un nuovo filone di studi che prende il nome di *systemic turn*¹⁷⁸.

¹⁷⁵ <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, visitato il 15 aprile 2023

¹⁷⁶ Landemore, H. (2020). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton University Press.

Pope, M. (2010). *The Keys to Democracy: Sortition as a New Model*. Imprint Academic.

¹⁷⁷ Di forte interesse, sotto questo profilo, il progetto di piattaforma deliberativa basata sull'IA dell'Università di Stanford: <https://deliberation.stanford.edu/tools-and-resources/online-deliberation-platform>

¹⁷⁸ Il *systemic turn* negli studi sulla democrazia deliberativa accanto alla tradizionale attenzione sui processi di deliberazione a livello di singoli processi, enfatizza il funzionamento di sistemi politici più ampi in cui vengono poste in essere forme di democrazia deliberativa. Fra gli autori e i riferimenti bibliografici più rilevanti di un filone di studi ampio ed in crescita si possono segnalare:

Warren, M. E. (2017). *Democracy and association*. Princeton University Press.

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.

Mansbridge, J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press.

Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244.

Fra le componenti di quello che una visione sistemica legge come un'entità integrabile (vedi tavola 2.2), caratterizzata da elementi di potenziale relazione, emerge la centralità e la persistenza dei processi decisionali basati sullo **scrutinio**, cioè su una procedura di voto, principale dispositivo utilizzato per assumere decisioni rispetto a questioni d'interesse pubblico. Alla base del principio dello scrutinio c'è una logica binaria *win-lose*, competitiva, pluralistica, aggregativa e maggioritaria della decisione democratica. I gruppi sociali competono fra loro ed hanno tutti le stesse opportunità, ciclicamente, di determinare la decisione, fatti salvi i diritti delle minoranze.

Questa caratteristica differenzia i processi in questione da quelli fondati sulla **deliberazione**, cioè sull'interazione discorsiva basata sulla valutazione di pro e contro di una decisione da assumere. Fondamento del principio di deliberazione è una logica *win-win* discorsiva, trasformativa delle opinioni grezze, basata sul *reason-giving* collettivo. I decidenti cooperano fra loro in una ricerca dell'argomento che soddisfi l'interesse generale non modo migliore, dopo un opportuno soppesamento dei pro e dei contro dei diversi corsi d'azione.

Scrutinio e deliberazione caratterizzano tipizzandole queste grandi famiglie di dispositivi decisionali ma la realtà offre esempi nei quali i principi operano insieme all'interno di dispositivi complessi nei quali sono riscontrabili tracce di entrambi. Deliberare in arene parlamentari o in occasione di referendum è pratica conosciuta (anche se sempre meno utilizzata, a vantaggio dello schierarsi aprioristicamente con il voto o, sempre più spesso, ratificare l'attività legislativa dei governi¹⁷⁹), così come votare è prassi utilizzata in arene deliberative quando attraverso la deliberazione ed il consenso non si arrivi a definire risoluzioni generalmente condivise, come avviene nella maggior parte dei casi.

I tratti contemporanei della **democrazia rappresentativa** basata sulla delega elettorale a personale politico chiamato a decidere in luogo della cittadinanza, titolare della sovranità politica - che a tutti gli effetti rappresenta ancora la componente predominante del sistema democratico - diventano sempre più marcati attorno all'idea schumpeteriana, competitivo-avversariale di democrazia, fondata sul mandato a leader facenti parte di élite in

Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. John Wiley & Sons.
Hendriks, C. M. (2009). *Democratic design: Can citizens create democratic institutions?* Cambridge University Press.
Smith, G., & Wales, C. (2000). Citizens' juries and deliberative democracy. *Political Studies*, 48(1), 51-65.
Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.

¹⁷⁹ Su questa tendenza, con riferimento alla situazione italiana, vedi Openpolis "I problemi legati all'abuso della decretazione d'urgenza", <https://www.openpolis.it/i-problemi-legati-allabuso-della-decretazione-durgenza/> consultato il 24 giugno 2023

competizione per il potere. Un modello che si muove secondo le logiche dell'amico/nemico, *freund/feind*, caratteristiche schmittiane del politico.

Questa competizione configura un modello pluralistico, fondato sull'uguaglianza di opportunità, sulla maggioranza e reso operativo attraverso le elezioni, in cui i cittadini possono scegliere tra i candidati che rappresentano diverse ideologie e programmi politici. Un modello che il pensiero classico non assumeva come democratico ma che soppianta quello ateniese in Europa in seguito alle rivoluzioni inglese, americana e francese oltre che alle analisi di Alexis de Tocqueville ed alla pubblicazione della "Democrazia in America" con l'idea che la rappresentanza costituisca un modello superiore per efficienza al diretto esercizio della sovranità da parte dei cittadini.

Il modello schumpeteriano¹⁸⁰ vede la partecipazione politica limitata alle élite, nella convinzione che la maggior parte dei cittadini sia incapace di deliberare¹⁸¹, passiva e disinteressata alla politica.

In sostanza, secondo questo modello, la democrazia è leggibile attraverso la metafora della competizione di mercato con un'offerta rappresentata da partiti politici che predispongono e distribuiscono "prodotti" politici a cittadini il cui ruolo è quello di scegliere e consumare questi prodotti, rinnovando o meno la loro preferenza durante le elezioni.

La democrazia, in questo senso, è concepita come un modo per garantire la selezione di élite politiche competitive e capaci sotto il giudizio di una cittadinanza perfettamente informata degli esiti delle politiche.

Tuttavia, già in Schumpeter è presente una critica a questa forma democratica: i leader politici sono spesso guidati dai loro interessi personali o di gruppo, piuttosto che da un'idea

¹⁸⁰ Sul modello di democrazia competitiva a base elitaria, i classici:

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper & Brothers

Pareto, V. (1935). *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*. Dover.

Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. McGraw-Hill.

Michels, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Hearst's International Library Co.

Foucault, M. (1979). *Microfisica del potere*. Feltrinelli

Si vedano inoltre i più recenti:

Achen, C. H., & Bartels, L. M. (2017). *Democracy for Realists*. Princeton University Press

Krastev, I. (2019). *The Light that Failed: A Reckoning*. Penguin.

Lind, M. (2016). *The New Class War: Saving Democracy from the Managerial Elite*. Portfolio.

Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press.

Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.

Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy*. Foreign Affairs.

¹⁸¹ Già Max Weber ne "La politica come professione" evidenzia un chiaro scetticismo per le capacità di deliberazione degli individui, precisando però che estende il giudizio a quella dei Parlamenti "gregge di votanti ben disciplinati" identificando ne "l'attuale situazione (...) una dittatura che si fonda sullo sfruttamento dell'emotività delle masse".

del bene comune. La democrazia competitiva non sarebbe dunque in grado di soddisfare l'interesse pubblico, a causa della natura egoistica delle preferenze dei leader politici e della loro tendenza a cercare il consenso attraverso promesse populistiche e demagogia. Schumpeter evidenzia inoltre il carattere fragile e instabile della pura competizione democratica, a causa della tendenza delle élite politiche a monopolizzare il potere e a impedire l'accesso alle nuove forze politiche attraverso l'agire strategico, utilizzando la terminologia habermasiana.

Il modello competitivo diventa dunque *adversary*, caratterizzato da atteggiamenti aprioristici e di fazione, dettati, agli occhi dell'opinione pubblica, più da logiche di parte che dall'interesse generale, amplificato dalla nascita e consolidamento dei partiti politici e dall'azione dei media¹⁸².

In un'ottica habermasiana il modello della democrazia rappresentativa, interagendo in forma sistemica con la componente economica e con quella dei media, genera logiche cumulative di accentramento del potere, secondo una logica di *positive feedback* e non coglie l'essenza stessa della modernità, cioè la complessità ed il continuo dialogo intorno ad essa che caratterizza il Mondo della Vita.

A temperare la tendenza cumulativa del potere nel modello rappresentativo-elettorale, la pratica della consultazione o della concertazione¹⁸³ che integra l'ascolto della società civile, delle parti sociali o della cittadinanza nella costruzione di decisioni pubbliche che restano comunque esclusiva pertinenza degli eletti. Un modello, quello della concertazione/consultazione – o *cooperative/stakeholder governance* – che o non prevede forme di co-decisione mettendo al centro del processo decisionale i rappresentanti dei cittadini, oppure limita le forme di co-decisione ai gruppi ristretti ammessi nell'arena decisionale di policy in un contesto di *advocacy democracy*.¹⁸⁴

¹⁸² Sul tema della democrazia avversariale vedi:

Lewanski R. (2016) *La Prossima Democrazia*. Self Publishing

Mansbridge J. (1983) *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press

Bachtiger, A e Wegeman, A. *Scaling up deliberation in Elstub*, S. e McLaverty, P. (A cura di) *Deliberative Democracy: issues and cases*, Edinburgh University Press

¹⁸³ Si vedano a proposito:

Baccaro, L. (2003). *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*.

Max Planck Institute for the Study of Societies

Di Taranto, G. (2012). *La concertazione in Italia: storia, teoria e prassi*. Rubbettino Editore

Simoni, M. (2005). *La concertazione sociale in Italia: un'analisi comparata*. Il Mulino

¹⁸⁴ "The diffusion of forms of cooperative governance can be seen as a manifestation of the advent of an 'advocacy democracy' (Dalton 2008 : 267f), where no longer individuals as voters and political parties, but stakeholders and cause groups are the key players in the name of affectedness or, more crudely but less openly, thanks to their blackmailing power." Sul tema delle forme di innovazione del policy making non tradizionali ma non completamente partecipativo-deliberative, vedi Papadopoulos, Y. (2012). *On the embeddedness of deliberative systems: why*

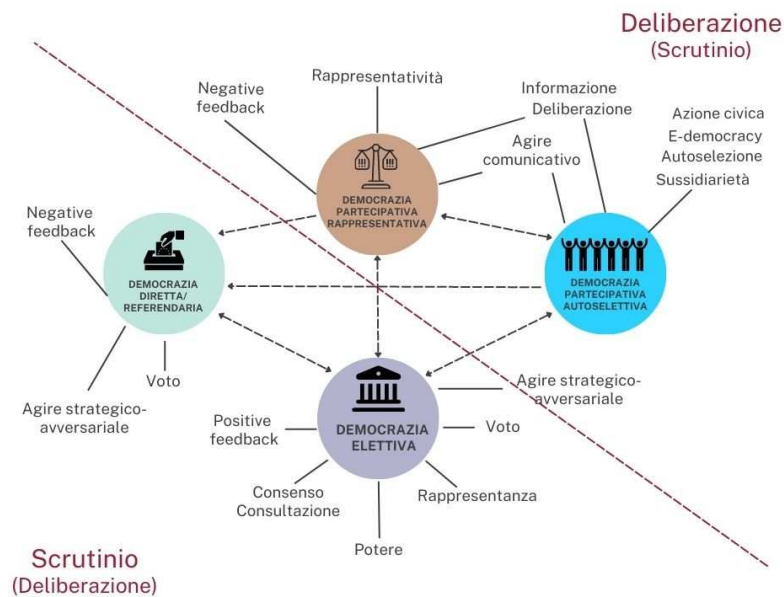
Del principio dello scrutinio è informata anche la **democrazia diretta o referendaria**, espressione non mediata dell'indirizzo politico dei cittadini rispetto a decisioni su questioni d'interesse pubblico ad essi demandate nei limiti delle materie che l'ordinamento giuridico elenca come sottoponibili a referendum oltreché da istituti come il *recall*, revoca per via referendaria di una carica elettiva o le proposte di legge di iniziativa popolare, quando sottoposte a voto popolare¹⁸⁵.

Forma democratica di matrice aggregativa più che trasformativa del consenso¹⁸⁶, anch'essa ha un forte radicamento – forse il più forte – in una idea dicotomica del *framing* dei problemi che tende a rappresentare sempre nella forma dell'assenso o del dissenso ad una questione controversa. Anch'essa, nella sua forma più praticata (ma esistono importanti esperienze che mitigano questa sua caratteristica – vedi post) è caratterizzata da una preponderante caratteristica avversariale che genera schieramenti spesso aprioristici il cui confronto diventa frequentemente scontro marginalizzando le posizioni intermedie ed un'approfondita deliberazione sull'oggetto di decisione. Spesso, sotto l'influsso delle forze politiche e dei media il giudizio degli elettori tende ad identificarsi con i leader sostenitori delle diverse posizioni perdendo capacità critica ed analitica in favore di un posizionamento che prescinde dal merito e dalle evidenze fattuali. Tradizionalmente la democrazia referendaria, specie quando agita dalla società civile organizzata, è percepita come *negative feedback* o contrappeso rispetto al potere esercitato attraverso la rappresentanza elettorale ma spesso lo strumento democratico diretto è azionato da forze politiche o leader con l'intento di rafforzare e consolidare il proprio posizionamento, secondo una logica cumulativa, di *positive feedback*.

elitist innovations matter more. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 95-117). Cambridge University Press.

¹⁸⁵ Per un'analisi della democrazia diretta e la comparazione con altre forme democratiche vedi Floridia A. e Vignati R. (2014) *Deliberativa, diretta o partecipativa?* Quaderni di Sociologia (on line), consultato il 16 aprile 2023

¹⁸⁶ Nel Contratto sociale, per Rousseau, la volontà generale - principio ispiratore della democrazia diretta - si esprime nel suo modo più compiuto quando i cittadini non deliberano in modo collettivo ma ciascuno per sé. La volontà generale, dunque, si forma per aggregazione.



Tav. 2.2 – Componenti di un sistema democratico differenziato

Basata sul principio della **prevalenza della ragione discorsiva** o *reason-giving* e dell'argomento migliore (nel senso del più convincente in seguito ad un processo razionale di soppesamento informato di pro e contro di una decisione) è la versione **partecipativo-deliberativa** della democrazia. Diversamente dalle due interpretazioni classiche sopra richiamate, rappresentativo-elettorale e diretta, fondate essenzialmente su una visione dicotomica centrata sullo scrutinio, la democrazia partecipativo-deliberativa è basata sul contributo dei cittadini e delle cittadine, singolarmente o collettivamente considerati, nella decisione che si forma all'interno di un processo che ha caratteristiche epistemiche, caratterizzato cioè da un'informazione esauriente ed equilibrata riguardo il tema in decisione e su una discussione pubblica che affronti in profondità pro e contro delle diverse alternative in questione fra tutti i soggetti chiamati a contribuire alla decisione. Quest'ultima, a causa di questo processo di metabolizzazione delle *policy issue*, avviene spesso per consenso, pur non essendo estranee a questi percorsi procedure di voto, quando sia necessario, in presenza di più posizioni, evidenziare quale sia quella predominante. Il processo di discussione informata delle diverse opzioni decisionali è detto *deliberazione*¹⁸⁷. Nel precedente capitolo abbiamo osservato come la deliberazione non sia un processo da attribuire esclusivamente ad arene partecipative cui prendano parte cittadini in maniera

¹⁸⁷ Dal punto di vista semantico il termine nell'accezione italiana si presta a qualche fraintendimento. La locuzione *deliberazione* è quella anglosassone che riprende l'etimologia latina originale. De-liberazione deriva da *Libra*, o bilancia, a significare il soppesamento degli argomenti in decisione. Nell'uso giuridico tradizionale italiano, invece, *deliberazione* è sinonimo di decisione o atto amministrativo.

diretta. Il concetto di deliberazione, anzi, è (sarebbe) fortemente ancorato all'idea di Parlamento e di composizione in un ambiente lontano e separato dall'emotività popolare degli interessi sociali. E' questa la visione del funzionamento delle assemblee elettive di Madison e di Kelsen. Etimologicamente, d'altra parte, "Parlamento" è il luogo della discussione razionale sui pro ed i contro di diverse scelte. Una funzione che le assemblee elettive esercitano, però, sempre meno spesso, prese, come abbiamo sottolineato da logiche avversariali e di breve periodo, legate al consenso.

Insieme a questa declinazione della deliberazione, ne emerge una basata sulla partecipazione diretta dei cittadini. La democrazia partecipativo-deliberativa è per definizione basata sull'intervento diretto dei cittadini nel processo decisionale. Un concetto, quello di partecipazione, spesso interpretato in senso ambiguo e polisemico¹⁸⁸ e consiste in *"comportamenti manifesti che mirano ad esercitare influenza sui processi politici o sulla <<allocazione vincolante di valori>>"*¹⁸⁹

Lo specifico di questa visione della democrazia, *"può tuttavia essere trovata nella contrapposizione tra una concezione "aggregativa" e una concezione "trasformativa" e "discorsiva" della democrazia"*¹⁹⁰

Dal punto di vista dell'inquadramento ordinamentale, se è vero che *"gli ordini giuridici sopranazionali impongono frequentemente a quelli nazionali l'obbligo di ascoltare i privati prima di decidere"*¹⁹¹ è altrettanto evidente che la partecipazione deliberativa dei cittadini molto raramente, è oggetto di regolamentazione a livello costituzionale¹⁹² o legislativo¹⁹³, pur essendo spesso i diritti di partecipazione dei cittadini e delle cittadine oggetto di tutela dell'ordinamento sia a livello politico, sia a livello amministrativo.

¹⁸⁸ Lewanski, R. *ivi*, pp. 36-39

¹⁸⁹ Lewanski, R. *ibidem*, sulla base della definizione di Verba, S e Nie, J. (1972). *Participation in America. Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row

¹⁹⁰ Florida, A. (*op. cit.*)

¹⁹¹ Cassese, S. (2006) *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*. Saggio di diritto comparato. www.irpa.eu consultato il 19 aprile 2023

¹⁹² Allegretti, U. (2008) *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*. *Democrazia e Diritto* - II trimestre. Roma: Franco Angeli

"Vi è un esempio di costituzione recentissima, quella bolivariana del Venezuela, che si appella direttamente e ripetutamente alla partecipazione. Ma il caso non è frequente e, per quanto riguarda la Costituzione italiana, a parte la menzione della partecipazione del popolo alla formazione di organi giudiziari (art. 102.2 e 3), e un'indiretta sua considerazione nell'associazione dei cittadini in partiti (art. 49), la nozione è stata nominata solo nel pur assolutamente fondamentale art. 3.2. Si tratta di un'indicazione della finalità della complessiva azione della "Repubblica" (istituzioni e società, dunque), che comprende per implicito gli strumenti necessari per raggiungerla."

¹⁹³ Importanti eccezioni sono in Italia la L.R. 46/2013 della Regione Toscana e la L.R. 15/2018 della Regione Emilia-Romagna, oggetto di osservazione internazionale come casi di buona pratica.

Una presenza crescente di istituti partecipativi è invece riscontrabile a livello regolamentare locale¹⁹⁴. La partecipazione deliberativa è, allo stato, più una prassi di costruzione di provvedimenti utilizzata su base discrezionale che non un vero obbligo cogente, fatta salva la normativa in campo ambientale-paesistico¹⁹⁵.

Con riferimento al caso italiano, ma non solo, il suo ruolo e la sua potenzialità risultano sottodimensionati da una preponderanza di quella parlamentare, al centro del disegno costituzionale ma non unica forma, quasi incontrastata come oggi appare nella prassi dell'azione politico-amministrativa¹⁹⁶.

Il tema della selezione dei partecipanti è essenziale rispetto alle forme partecipativo-deliberative di democrazia perché, come ricordano Bobbio e Pomatto¹⁹⁷: *“Il paradosso della partecipazione consiste esattamente in questo: si ambisce a includere tutti, ma di fatto si riesce a concretamente a coinvolgere solo qualcuno. Qualche forma di selezione esplicita o implicita si verifica sempre.”* Sotto questo punto di vista è possibile distinguere due grandi filoni a seconda del metodo attraverso il quale vengono individuati i partecipanti alla decisione.

¹⁹⁴ In attuazione dell'autonomia normativa sancita dagli artt. 114, comma 2 e 117, comma 6 Cost., le amministrazioni locali in Italia hanno introdotto in numerosi casi forme di regolamentazione di processi partecipativi attraverso specifiche previsioni negli Statuti ed in regolamenti dedicati.

¹⁹⁵ Sotgiu, S. (2021) Cittadine e cittadini nel nuovo modello di governance sovracomunale: dal deficit di rappresentanza alla partecipazione deliberativa randomizzata. V Rapporto sui Comuni italiani. Venezia: Università Ca' Foscari

“ I principali riferimenti normativi in questo campo, per il tramite costituzionale dell'art. 117, primo comma, sono la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, introdotta nell'ordinamento italiano con la L 108 del 2001, e la Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, entrata a far parte dell'ordinamento italiano attraverso la L nr. 14 del 2006. La prima prevede in generale l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'art. 6 in particolare prevede la partecipazione del pubblico e al comma 4 stabilisce che “la partecipazione del pubblico avvenga nella fase iniziale del processo decisionale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva”. La seconda stabilisce che ogni Stato s'impegna (lett. c) ad “avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche”, nonché (lett. d) “ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere una incidenza diretta o indiretta sul paesaggio”.

¹⁹⁶ La Costituzione italiana, articoli 1 e 3, rappresenta un framework adatto ad accogliere l'ipotesi di una democrazia partecipativa: gli espressi richiami alla sovranità popolare ed alla rimozione di tutti gli ostacoli per una piena partecipazione popolare delineano il chiaro profilo di un diritto dei cittadini e delle cittadine ad una effettiva partecipazione alle scelte pubbliche. Nell'attuazione costituzionale questa visione della democrazia è stata decisamente meno sviluppata di quella parlamentare.

¹⁹⁷ Bobbio, L., Pomatto, G. (2007). Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche in Fabbrini S., Rapporto sulla Qualità della Democrazia - Provincia autonoma di Trento

Da un lato i processi regolati dall'autoselezione o *principio della porta aperta*, nei quali chiunque sia interessato può partecipare alla discussione e contribuire alla decisione finale. Questo approccio produce numeri di partecipazione variabili e può spesso generare arene deliberative molto sbilanciate sui portatori di interessi che hanno tempo, risorse o una posta in gioco che li spinge a investire del tempo nella funzione pubblica di fornire un contributo alla decisione. Una contromisura rispetto alla distorsione degli interessi presenti nell'arena deliberativa è la pratica del coinvolgimento attivo di rappresentanti di tutti gli interessi in campo (*outreach*) in maniera di disporre dell'intero spettro delle posizioni in campo rispetto ad una decisione (il "*mondo in una stanza*"). Si tratta in ogni caso di processi basati sugli *stakeholder* e sullo *stakeholder engagement*, quindi sugli interessi in campo.

Dall'altro lato, i processi nei quali i partecipanti vengono scelti per estrazione a sorte nel formare un campione il più possibile rappresentativo della popolazione (*panel* o mini-pubblico). Questi approcci, che richiamano esplicitamente la prassi ateniese di formazione della Boulé, grazie alla scelta dei partecipanti che avviene all'interno di un campione casuale stratificato - solitamente per provenienza, genere, età, titolo di studio e, a volte, condizione lavorativa o socio-economica, soddisfano più del precedente requisiti di diversità, rappresentatività¹⁹⁸ ed imparzialità rispetto alla decisione. Fra i limiti di queste pratiche il fatto di prevedere una partecipazione contingentata che deve essere il più possibile arricchita e riconnessa ad un pubblico più ampio anche perché anche in questo caso, sia pure in misura inferiore, sono presenti forme di *bias* selettivo. Non tutti i selezionati rispondono all'invito alla partecipazione anche se la risposta è in genere significativamente più elevata e diversificata rispetto a quella di processi ad autoselezione.

Caso a sé stante di autoselezione dei cittadini partecipanti, invece è quello dell'azione civica diretta, in un quadro di amministrazione condivisa. Un'idea basata sul principio di sussidiarietà verticale sancito dall'art. 118 della Costituzione, comma 4, che parte da un principio di autogoverno già integrato nell'ordinamento:

¹⁹⁸ Una rappresentatività comunque basata sull'adesione volontaria, caratterizzata da un bias - sia pure significativamente inferiore rispetto al metodo della porta aperta - rispetto al favore (o al non sfavore, se si vuole) nei confronti della partecipazione civica. In nessun ordinamento democratico, ad oggi, l'esercizio di un ufficio pubblico da parte di cittadini è infatti obbligatorio. La rappresentatività, inoltre, non va intesa in senso probabilistico, caso nel quale i campioni dovrebbero essere più ampi di quelli alla base di minipubblici. Non è tuttavia la pura rappresentatività campionaria l'obiettivo dei panel di cittadini quanto una sufficiente diversità di giudizi il più possibile autonomi ed imparziali.

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

Questo pone i cittadini sullo stesso piano della Pubblica Amministrazione nella gestione di attività d'interesse generale (ad esempio la gestione di beni pubblici) con conseguenze di rilievo nella regolazione dei rapporti fra pubblico e privato, fondata su principi privatistici (patti di collaborazione¹⁹⁹) e non su tradizionali regimi di convenzione. Una possibilità offerta dall'ordinamento italiano che offre ampi spazi di *empowerment* alla cittadinanza attiva, non caratterizzato dall'influenza sull'azione politico-amministrativa ma sulla logica del fare concreto e diretto.

Non sono infinite infrequenti nella pratica forme di ibridazione fra i due approcci a compensare punti di forza e debolezza di entrambi nel rapporto con la partecipazione dei cittadini e delle cittadine, spesso anche attraverso l'uso di piattaforme *civic tech* che consentono ai partecipanti di informarsi e di poter dialogare a distanza in un contesto moderato. È possibile dunque che in processi nati sulla base di campioni stratificati, o mini-pubblici, vengano integrati da forme di partecipazione su base volontaria, rappresentative di interessi sia in presenza, sia attraverso il web.

L'osservazione del sistema democratico da un punto di vista sistemico porta dunque ad escludere ogni forma di *aut aut* e di monopolizzazione da parte di singole interpretazioni del processo decisionale. In una logica finalistica e pragmatica, idealmente e nella prassi dell'azione pubblica delle democrazie più avanzate (vedi par. 1.1), le componenti rappresentativo-elettoralistiche, quelle dirette, quelle deliberative, , interagiscono sempre più frequentemente moltiplicando la varietà di strumenti decisionali, spesso costruendoli ad hoc. Questo approccio aperto all'innovazione dimostra nella pratica di essere più capace delle forme tradizionali di processo decisionale di cogliere la complessità sociale producendo soluzioni condivise e stabili perché caratterizzate da doppia legittimazione, discorsiva e formale. In questo “ecosistema” decisionale più dispositivi, più forme di azione democratica cooperano (o concorrono) fra loro facendo emergere gli strumenti più efficaci

¹⁹⁹ Per un approfondimento sui patti di collaborazione, vedi <https://www.labsus.org/>, sito dell'associazione italiana promotrice dei patti di collaborazione basati sulla sussidiarietà verticale fra pubblica amministrazione e cittadinanza per la gestione di beni comuni.

ed efficienti nell'affrontare i problemi collettivi in una combinazione che fa leva sui punti di forza di ciascuno e cerca di neutralizzare i rispettivi punti di debolezza.

2.3 L'innovazione democratica: istituzionalizzazione, *embeddedness*, *assemblage*, *mixing* "ecosistemico"

Pensare la democrazia come un ecosistema, caratterizzato da parti specializzate e funzionali rispetto ai fini, fra loro in continuo rapporto di interazione e co-evoluzione solleva la questione della capacità del sistema di evolvere rinnovandosi. Abbiamo visto nelle pagine precedenti come un sistema capace di evoluzione e rinnovamento abbia maggiori probabilità di sopravvivere nel rapporto dialettico con l'ambiente esterno. I sistemi organizzativi umani non si sottraggono a questa legge ecosistemica: la sopravvivenza è garantita dalla capacità di adattamento. La democrazia, come sistema di governo delle società umane, non fa eccezione ed attualmente mostra i segni di un pericoloso degrado.

L'entropia sistemica è evidente nell'insoddisfazione dei cittadini e delle cittadine che si manifesta in tassi di partecipazione alle consultazioni elettorali sempre minori ed in una diffusa *malaise* democratica che inizia ad intaccare la fiducia delle persone nel sistema. Il raffronto con sistemi diversi che combinano elementi di autoritarismo ad apertura ed ascolto e che paiono avere maggiore successo nella contemporaneità complessa, come quello cinese, è presente nell'opinione pubblica. Una continua e pressante propensione alla semplificazione artificiosa della complessità sociale funge da impercettibile ma costante bordone nel discorso sulla cosa pubblica.

La tentazione di tagliare il nodo gordiano, però, è una scelta che può rivelarsi errata in democrazia, soprattutto quando le istanze si moltiplicano, rendono la società sempre più instabile ed il decidere difficile. Vale forse la pena ricordare il monito di Luigi Bobbio citandolo integralmente²⁰⁰:

²⁰⁰ Bobbio, L. (1996). La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi. Franco Angeli., p. 8

“(...) Non è detto che lo strumento più efficace per compiere questa operazione sia la spada o i suoi moderni equivalenti, siano essi la volontà di una maggioranza o la razionalità di un governante-manager. I nodi con cui abbiamo a che fare sono tenuti serrati da un insieme di interessi, spesso rappresentati da legittime istituzioni, che non permettono soluzioni traumatiche. Chi li trancia di netto non si apre alla conquista dell’Asia, come accadde al giovane principe macedone, ma rischia semplicemente di ritrovarsi al punto di partenza. Oppure di realizzare risultati peggiori e meno duraturi di quelli che avrebbe potuto raggiungere dipanando la matassa con gli attori coinvolti. Dobbiamo insomma renderci conto che le moderne democrazie non abitano a Gordio”.

È un richiamo, quello di Bobbio alla tradizione della teoria dei sistemi ed alla legge di Ashby (vedi cap. 2.3) per cui i dispositivi di controllo di un sistema non possono avere un grado di complessità inferiore a quello del sistema stesso (se l’equilibrio è un obiettivo desiderabile). La democrazia contemporanea oscilla dunque fra una certa insoddisfacente inconcludenza e tendenze semplificatorie sempre presenti nei desideri di una parte non minoritaria delle classi dirigenti e dell’opinione pubblica.

Esiste tuttavia un movimento profondo e poco evidente nel *mainstream* di sperimentazione ed innovazione democratica. Ha a che fare con la *deliberative wave* di cui si è parlato nel primo capitolo e con una serie di innovazioni dei processi decisionali che stanno cambiando il modo di fare politiche pubbliche in molti Paesi occidentali e non solo. È il movimento dell’innovazione democratica, che si muove silenziosamente ma senza soluzione di continuità e fornisce così nuova energia al sistema democratico. Un’energia il cui potenziale, ancora oggi non è sfruttato pienamente dal Sistema integrato politico-amministrativo, economico e dei media che non propende per un’integrazione della complessità ma per il rafforzamento dei circuiti (o *loop*) di accumulazione ed accentramento del potere e per la colonizzazione del Mondo della Vita con i propri valori, per usare schemi analitici di matrice habermasiana.

Questa produzione di energia democratica attinge alle sorgenti più profonde del sistema democratico, cioè l'idea che *"i cittadini, nelle condizioni appropriate, sono competenti e sono in grado di esprimere giudizi e opinioni mature, anche su questioni complicate e «tecniche»"*²⁰¹, e non si pone come la panacea assoluta e definitiva alla *malaise* democratica ma *"più umilmente e più realisticamente, può però essere un tassello significativo del puzzle."*²⁰². Un puzzle ecosistemico che per essere composto richiede un atteggiamento sperimentale e curioso rispetto alle innovazioni, alla loro applicazione, ai loro risultati ed infine alla loro stabilizzazione.

Il tema del rapporto fra diverse forme democratiche che convivono ed interagiscono all'interno di un sistema vitale ed in evoluzione, è al centro del *systemic turn*²⁰³ del grande filone di studi e ricerche sulla democrazia deliberativa. L'idea (vedi cap. 2.2) è quella che ogni forma di dispositivo decisionale o persino di espressione democratica meno *reason-giving* (ma comunque capace di sollevare un problema collettivo all'attenzione dell'opinione pubblica) ha un suo spazio ed una sua funzione utile alla fisiologia di un sistema complesso ed articolato che sopravvive se riconosce questa complessità. Fra queste forme, alcune sono da lungo tempo istituzionalizzate e consolidate, soprattutto quelle più rappresentative e dirette, altre stazionano da tempo nel "bacino di carenaggio" della sperimentazione. Una sperimentazione, come abbiamo visto, ormai molto avanzata ed in grado, probabilmente, di produrre non più solo prototipi ma dispositivi decisionali affidabili e "di serie". Si tratta di forme caratterizzate in molti casi dalla co-progettazione con i cittadini che possono così contribuire alle scelte collettive con le proprie competenze e conoscenze, sostenute da flussi informativi esperti, migliorando la qualità e la legittimità delle decisioni. È il caso di innovazioni deliberative come le Assemblee di Cittadini ma, anche, ad esempio, del Bilancio Partecipativo che dalle prime esperienze in Brasile, si è diffuso alle democrazie di tutto il mondo.

Questione di non poco rilievo ed interesse è se e quanto queste nuove forme decisionali democratiche debbano essere codificate ed istituzionalizzate, se e quanto sia importante

²⁰¹ Lewanski, R. (2017), op. cit., p. 7

²⁰² Lewanski, R. (2017), ibidem

²⁰³ A proposito, si veda in particolare Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., & Thompson, D. (2012). op. cit., pp. 4-7

perché possano mantenersi vitali e produrre effetti, riconoscerle nell'ambito degli ordinamenti giuridici e se e quanto il farlo, ammesso sia necessario, sia condizione sufficiente per far sì che possano fornire il proprio pieno contributo al miglioramento della democrazia. Se da un lato è evidente che per acquisire dignità istituzionale, ruolo e legittimità, liberandosi dell'arbitrio politico queste forme devono entrare a pieno titolo a far parte dell'ordinamento giuridico, dall'altro sussistono dubbi e timori che un loro recepimento porti a routinizzazione dove la sperimentazione garantiva vitalità ed alla fine si determini un progressivo spegnimento e neutralizzazione burocratica della loro carica innovativa. Un *trade-off* che, ad esempio, in Italia ha condotto alla nascita di leggi regionali innovative, come la L.R. 69/2007 (poi L.R. 46/2013) della Regione Toscana e la L.R. 15/2018 della Regione Emilia-Romagna ed alla più recente istituzionalizzazione dello strumento delle Assemblee di Cittadini e Cittadine all'interno degli statuti e dei regolamenti di alcuni comuni italiani come Bologna e Milano.

Gli esiti dell'istituzionalizzazione della partecipazione dei cittadini sono ancora incerti: nel caso delle Assemblee il loro ingresso nell'ordinamento locale è ancora troppo recente e non è stato oggetto di valutazione; nel caso delle leggi sulla partecipazione, il potenziale innovativo permane ma resta soggetto alla variabilità del ciclo politico. Le leggi regionali sono infatti basate su un meccanismo di promozione dei processi partecipativi attraverso un sostegno finanziario regionale agli enti locali ed altre articolazioni della società civile. Da una parte, pertanto, le Regioni non applicano alla propria attività politico-amministrativa queste nuove forme decisionali, dall'altra la loro efficacia nell'attività degli enti locali finanziati, risulta condizionata dall'entità degli stanziamenti e, alla fine, dalla cultura più o meno aperta alla partecipazione della classe politica regionale e locale. Dopo un primo momento di espansione culturale e finanziaria, queste politiche paiono oggi normalizzate da stanziamenti sempre più esigui ed una certa routinizzazione procedurale anche se, a livello locale, negli anni hanno spesso condotto a cambiamenti sostanziali di politiche, programmi e progetti, incidendo sull'attività politico-amministrativa²⁰⁴.

²⁰⁴ Per un approfondimento sulla valutazione delle Leggi regionali toscane sulla partecipazione si veda http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti; per la Regione Emilia-Romagna, si veda http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti, consultati il primo luglio 2023

Per quanto riguarda le Assemblee di Cittadini, invece, il giudizio resta sospeso essendo ancora in corso le attività ricomprese nei loro programmi, entrambi riguardanti il cambiamento climatico²⁰⁵.

A favore dell'istituzionalizzazione paiono emergere comunque evidenze.

Essa favorisce un effettivo impatto della volontà espressa dai cittadini nei processi partecipativo-deliberativi sulle decisioni. Sotto questo profilo, l'istituzionalizzazione aumenta la propensione delle autorità a prendere in seria considerazione i processi e i loro esiti, ovvero che questi possano effettivamente «contare» influenzando le scelte in gioco, offre le garanzie sostantive e procedurali necessarie per evitare possibili distorsioni e manipolazioni e sottrae il tema della partecipazione alla discrezionalità del sistema politico²⁰⁶. Comparativamente, i processi partecipativo-deliberativi – pur nella unicità del contesto socio-politico all'interno del quale avvengono - mostrano un'efficacia crescente quanto più istituzionalizzata è la cornice di riferimento nella quale avvengono, in relazione alla creazione di una *coalition opportunity structure* che rappresenta un terreno favorevole per gli attori che intendono intervenire nell'arena decisionale²⁰⁷

Secondo Fung, Wright e Mela,²⁰⁸ l'istituzionalizzazione rappresenta una canalizzazione utile affinché le pratiche deliberative diventino prassi usuale e ne migliora le chances di sopravvivenza e crescita nel tempo, resistendo ai tentativi dei gruppi d'interesse di «catturarle» o ai mutamenti politici contingenti.

Un effetto dell'istituzionalizzazione è anche quello di creare un *framework* di maggiore uguaglianza fra i cittadini, rappresentando spesso un'occasione nella quale i gruppi più svantaggiati vengono posti in una condizione di parità non solo formale ma sostanziale rispetto ad attori più introdotti nei processi decisionali e generando così effetti positivi significativi sulla partecipazione di strati della popolazione distanti dalle arene decisionali pubbliche²⁰⁹.

²⁰⁵ Per un approfondimento sull'Assemblea cittadina per il Clima di Bologna si veda <https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/assemblea-cittadina-per-il-clima>; per quella di Milano, si veda <https://partecipazione.comune.milano.it/processes/assemblea-permanente-dei-cittadini-sul-clima>

²⁰⁶ Lewanski, R. (2017), op cit. pp. 134-135

²⁰⁷ Allulli, M. (2011) Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 3, pp. 443-75

²⁰⁸ Fung, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance, in Public Administration Review, December, Special Issue, pp. 66-75 e Mela, A. (2009) I processi partecipativi: la fine di un ciclo?, in Tra il dire e il fare – Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini, n. 13, dicembre, pp.71-74, citati in Lewanski, R. (2017), op.cit. pp. 134-135

²⁰⁹ Della Porta, D. (2011) Democrazie, Bologna: Il Mulino, citata in Lewanski, R. (2017), op.cit. pp. 134-135

Istituzionalizzare prassi democratiche partecipativo-deliberative significa dunque ancorarle ad una effettiva influenza nei processi decisionali. Le istituzioni rappresentative mantengono le proprie prerogative garantite dall'ordinamento ma ne restituiscono una quota di sovranità alla partecipazione e la integrano in un processo decisionale più ampio²¹⁰.

L'OCSE, in un recente policy paper²¹¹ raccomanda otto diversi modi per istituzionalizzare i processi partecipativo-deliberativi, in particolare quelli con rappresentatività campionaria dei cittadini e delle cittadine.

Per l'Istituzione internazionale, il beneficio è legato agli effetti positivi di queste pratiche sui processi decisionali:

"Deliberative bodies like citizens' assemblies create the democratic spaces for broadly representative groups of people to learn together, grapple with complexity, listen to one another, and find common ground on solutions".

Il punto a favore dell'istituzionalizzazione è la sua capacità di rinforzare la democrazia al di là ed oltre la volontà politica di farlo:

"Increasingly, public authorities are reinforcing democracy by making use of deliberative processes in a structural way, beyond one-off initiatives that are often dependent on political will".

L'istituzionalizzazione rende i governi e le amministrazioni più sensibili alle istanze dei cittadini e favorisce meccanismi di risposta, generando fiducia, civismo e coesione sociale.

" (...) institutionalisation anchors follow-up and response mechanisms in regulations. Creating regular opportunities for more people to have the privilege to serve as members in citizens' assemblies not only improves policies and services, it also scales the positive impact that participation has on people's perception of themselves and others, strengthening societal trust and cohesion".

In sostanza, istituzionalizzare i processi partecipativo-deliberativi rappresentativi su base campionari, farli diventare quindi una parte consolidata della governance democratica, secondo il policy paper OCSE, produce vantaggi importanti²¹² come:

²¹⁰ Lewanski, R. (2017), op.cit. pp. 134-135

²¹¹ OECD (2021), Eight ways to institutionalise deliberative democracy

²¹² "1. Allowing public decision makers to take more hard decisions better, as well as more

1. Favorire le decisioni più difficile e di lungo termine da parte dei decisori politici
2. Incrementare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche
3. Rendere più efficienti e meno costosi i processi partecipativo-deliberativi
4. Migliorare l'adeguatezza della società alla democrazia ampliando le opportunità di rappresentanza di interessi più ampi.

Le strategie per l'istituzionalizzazione della partecipazione deliberativa rappresentativa, proposte dal paper sono leggibili attraverso il loro fare riferimento ad un'integrazione *a legami forti* o *a legami deboli* (*loose coupling*)²¹³.

Nel primo caso abbiamo una completa e permanente integrazione della partecipazione deliberativa nel processo decisionale che contribuisce alla legittimità di leggi o atti amministrativi con una condivisione di sovranità fra cittadini eletti e cittadini estratti a sorte nell'ambito di campioni rappresentativi. Fra le strategie a legami forti, rientrano quelle che prevedono l'istituzione per legge di un'Assemblea permanente di cittadini sorteggiati accompagnata da panel tematici (*"Combining a permanent citizens' assembly with one-off citizens' panels"*). È il modello dell'*Ostbelgien*, creato attraverso decreto²¹⁴ dal Parlamento della regione germanofona del Belgio. Il dispositivo è strutturato con un Consiglio permanente di 24 cittadini estratti a sorte rappresentativi per caratteristiche socio-demografiche dell'intera cittadinanza, con potere di agenda e di istituire fino a tre panel annuali di 25-50 cittadini su temi specifici, costruiti nello stesso modo. I panel di cittadini hanno il compito di formulare raccomandazioni che le commissioni parlamentari ed i ministri competenti devono esaminare per poi fornire una risposta motivata.

decisions with long-term impacts (such as on climate change, biodiversity, emerging technology, urban planning, infrastructure investment, and other issues of this nature);

2. *Enhancing public trust. Public trust has been declining for decades. A one-off deliberative process can make a difference, but it is the regular practice of public deliberation that gives people and decision makers the opportunity to build mutual trust;*

3. *Making representative deliberative processes easier and less expensive. Costs and resources are saved by not starting from scratch every time;*

4. *Strengthening society's democratic fitness. Adding public deliberation and civic lotteries to democracy extends the privilege of representation to a much larger group of people." In OECD (2021), op. cit.*

²¹³ Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.

²¹⁴ Decreto n.62 del 25 febbraio 2019; <https://vlex.be/vid/25-februar-2019-dekret-785975337> consultato il 3 luglio 2023

Altra integrazione a legami forti è quella del combinare istituzioni esistenti con istituzioni deliberative (*“Connecting representative public deliberation to parliamentary committees”*). In questo caso, il dispositivo creato prevede la nascita di comitati paritetici fra cittadini e parlamentari per l’esame di problemi di carattere comune e bipartisan. È il caso delle commissioni create dal Parlamento regionale, da quello francofono e dalla *Common Community* francese-fiamminga che vedono la compresenza di cittadini e rappresentanti in quote diverse: tre quarti cittadini ed un quarto membri dei parlamenti. Le commissioni possono nascere per iniziativa degli stessi parlamentari o di almeno mille cittadini residenti. Il mandato delle commissioni è quello di elaborare raccomandazioni per i Parlamenti ed i governi delle comunità che devono esaminarle e fornire risposta motivata entro sei mesi.

L’integrazione nel ciclo delle politiche locali (*“Sequenced representative deliberative processes throughout the policy cycle”*) è la caratteristica di altre due strategie di istituzionalizzazione proposte nel documento dell’OCSE, sulla base di casi concreti di integrazione della partecipazione deliberativa nel normale ciclo di vita di una politica pubblica. Anche in questo caso, parliamo di una forma di istituzionalizzazione a legami forti, essendo le Assemblee della capitale colombiana state istituite con una risoluzione del consiglio comunale del 2020²¹⁵. Il modello colombiano prevede, in analogia con il caso dell’Ostbelgien, la presenza di due tipi di assemblea: la prima ha caratteristiche di indirizzo strategico e delibera su obiettivi generali, la seconda invece si concentra su obiettivi specifici di policy. Entrambe estratte a sorte, consentono con questo doppio meccanismo un coinvolgimento annuale ampio della cittadinanza.

Un ulteriore caso di istituzionalizzazione a legami forti al livello locale di governo è quello dell’Assemblea Cittadina di Bologna, attivata per la prima volta nel 2023 sul tema del cambiamento climatico ed istituita in seguito ad una modifica dello Statuto comunale²¹⁶ che ha introdotto nell’ordinamento locale questo nuovo strumento di partecipazione popolare ed all’integrazione da parte del Consiglio comunale di un capo specifico nel regolamento per i diritti di partecipazione²¹⁷. L’Assemblea ha funzioni di proposta ed impulso dell’attività amministrativa comunale e può indirizzare al Consiglio raccomandazioni,

²¹⁵ Resolucion No. 550/2020 del Concejo de Bogotá, D.C.

²¹⁶ Per approfondimenti si veda <https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/statuto-comunale>, consultato il 3 luglio 2023

²¹⁷ A proposito, si veda <https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-diritti-partecipazione-informazione-cittadini>, consultato il 3 luglio 2023

petizioni, istanza, proposte di ordine del giorno. La sua istituzione è possibile su impulso del Consiglio comunale o della stessa cittadinanza, almeno cinquemila cittadini costituiti in comitato promotore, su iniziativa dei consigli di quartiere. La stessa possibilità è citata dal policy paper OCSE a proposito dello Stato federato austriaco del Vorarlberg, nel quale è prevista, con una soglia di accesso piuttosto bassa, mille cittadini, la possibilità di proporre l'istituzione di un *Bürgerrat*, o Consiglio dei cittadini. Una delle strategie di istituzionalizzazioni proposta dall'organizzazione internazionale, rispetto a quest'ultimo caso in particolare, è quella del conferimento per legge o regolamento ai cittadini del diritto di richiedere l'istituzione di un processo deliberativo incardinato nel procedimento di formazione di norme ("*Giving people the right to demand a representative deliberative process*").

Un'istituzionalizzazione a legami deboli, *tematica* e connessa con la volontà dell'organismo politico (*one-off*) e col suo potere di agenda, quindi non legata ad uno specifico atto fondativo - ma che comporta un collegamento fra partecipazione deliberativa e processo legislativo, secondo un'idea di *participatory law making* - è al centro dei panel creati dalla Commissione Europea in seguito alla Conferenza sul Futuro dell'Europa del 2021. I cittadini europei partecipanti alla Conferenza, nelle loro proposte alle istituzioni europee hanno chiesto di consolidare l'approccio partecipativo-deliberativo della Conferenza appena conclusa.²¹⁸

In risposta alle proposte della Conferenza, la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione nel settembre 2022, ha annunciato una "nuova generazione" di gruppi di cittadini per consultare cittadini scelti a caso su alcune proposte chiave a livello europeo. In seguito alle dichiarazioni sono stati realizzati tre panel sulle tematiche della regolamentazione dei rifiuti alimentari, dei mondi virtuali e della mobilità per l'apprendimento.

²¹⁸ Ciò si riflette in particolare nella proposta 36, misura 7 (Tema della democrazia europea):

"Aumentare la partecipazione dei cittadini e dei giovani alla democrazia a livello dell'Unione europea per sviluppare una 'piena esperienza civica' per gli europei, garantire che la loro voce sia ascoltata anche tra le elezioni e che la partecipazione sia efficace.

"Convocazione periodica delle assemblee dei cittadini, sulla base del diritto UE vigente. I partecipanti dovranno essere selezionati in modo casuale, con criteri di rappresentatività e la partecipazione dovrà essere incentivata. Se necessario, dovrà essere garantito il supporto di esperti in modo che i membri dell'assemblea abbiano informazioni sufficienti per deliberare. Se i risultati non dovessero essere presi in considerazione dalle istituzioni, ciò dovrebbe essere debitamente giustificato; (...)" Per approfondimenti, si veda la Relazione finale della Conferenza su <https://futureu.europa.eu/it/pages/reporting>, consultato il 4 luglio 2023.

Altri casi di istituzionalizzazione a legami forti ma tematici arrivano da Francia ed Australia. Nel primo caso, la costituzione di assemblee deliberative è prevista specificamente per legge su temi di grande interesse collettivo come la bioetica. L'articolo 46 della Loi n. 814 del 7 luglio 2011²¹⁹ sancisce l'obbligo di organizzazione pubblica di dibattiti e deliberazioni per eventuali modifiche delle leggi in materia. Un Comitato etico (CCNE), insieme al Parlamento, è responsabile dell'organizzazione dibattiti pubblici, che assumono la forma di stati generali ed elaborano raccomandazioni per l'Assemblée Nationale.

Nel caso australiano, invece, il focus è sulla pianificazione strategica urbana. La riforma del governo locale nello Stato australiano di Victoria, infatti, norma la sistematica partecipazione in forma deliberativa dei cittadini su specifiche questioni (*"Embedding representative deliberative processes in local strategic planning"*). Nel Victorian Local Government Act del 2020²²⁰ è previsto che i cittadini debbano essere coinvolti in modo deliberativo per la formulazione di quattro documenti strategici: *the planning and financial management plan; the community vision; the council plan, and the financial plan."*

Altro caso di questa tipologia è quello del Toronto Planning Review Panel and Metrolinx Standing Panel on Transportation, riferibile alla pianificazione dei trasporti, con panel di cittadini che, per il tempo connesso con il ciclo della pianificazione dei trasporti locali nella città canadese (*"Standing citizens' advisory panels"*).

Infine, una strategia d'istituzionalizzazione della partecipazione deliberativa proposta dal documento OCSE è quella di combinare panel di cittadini estratti a sorte con l'istituto del referendum (*"Combining deliberative and direct democracy"*). Si tratta in questo caso di costruire dei processi partecipativi diretti a preparare un voto referendario informato e consapevole. I cittadini sono chiamati infatti a partecipare ad un percorso di informazione e discussione deliberativa nel quale esaminare le evidenze fattuali, analizzare i costi ed i benefici, esplorare le possibilità di compromesso legate al referendum per elaborare una risoluzione che contenga gli elementi a favore o contro le scelte in questione da indirizzare all'intero corpo elettorale chiamato al voto. La risoluzione trova poi ampia diffusione presso tutti gli aventi diritto.

²¹⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000024323317>, consultato il 3 luglio 2023

²²⁰ <https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/local-government-act-2020/019>, consultato il 3 luglio 2023

La *Citizens' Initiative Review* ha trovato la sua prima applicazione con l'approvazione da parte dello Stato americano dell'Oregon dell'House Bill 2634²²¹, che ha reso la procedura deliberativa una parte permanente del processo elettorale. Esistono molti altri casi di applicazione *one-off* della stessa strategia (Arizona, California, Colorado, Massachusetts, negli Stati Uniti; casi legati all'amministrazione locale in Finlandia e Svizzera, in Europa) ma quello dell'Oregon è l'unico caso d'istituzionalizzazione "forte" e permanente, basato su una legge statale.

Sotto il punto di vista della magnitudo dell'istituzionalizzazione, dunque, la rassegna della sperimentazione di forme d'innovazione democratica partecipativo-deliberativa ci restituisce uno scenario complesso e diversificato. Seguendo lo schema interpretativo della forza dei legami organizzativi connessi ad esse, forti o deboli, emerge che a fianco delle tradizionali forme *one-off* dei processi partecipativi, legate ad uno specifico tema, progetto, politica, destinate a concludersi con le raccomandazioni dei partecipanti, il riscontro ed il seguito amministrativo dato dal governo competente, esistono forme via via più strutturate che vanno da un'istituzionalizzazione legata in maniera *permanente o semi-permanente* a delle aree di policy di carattere *tematico*, costruite sulla base di provvedimenti legislativi o amministrativi che le istituiscono, fino a forme di carattere *strutturale* che modificano stabilmente ordinamenti statali, regionali o locali con l'introduzione di nuovi istituti di partecipazione popolare deliberativa destinati a produrre i loro effetti in un tempo lungo.

Gli effetti dell'istituzionalizzazione sono però discussi, come sopra riportato. Comparativamente rispetto a forme più deboli, un'istituzionalizzazione permanente porta una struttura stabile di opportunità capace di aprire canali di ascolto e co-produzione di politiche pubbliche che produce effetti positivi in termini di qualità democratica e coesione sociale²²². D'altra parte, perché questi effetti si producano e non si instaurino meccanismi di routinizzazione burocratiche che le svuotano di senso democratico, occorre che queste pratiche, oltre che istituzionalizzate, siano agite in maniera significativa dai governi che le hanno introdotte nei rispettivi ordinamenti e che vengano utilizzate in modo vitale e costante da parte di una società civile vivace nelle sue forme associative e nelle individualità dei cittadini.

²²¹ Per approfondimenti, si veda <https://gov.oregonlive.com/bill/2011/HB2634/>, consultato il 5 luglio 2023

²²² Vedi Allulli, M. (2011), op.cit.

Questa vitalità, in un'ottica di apprendimento collettivo di matrice deweyana e tocquevilliana, è essa stessa un sottoprodotto dell'operare delle forme di innovazione democratica, capaci di propagare civismo e generare un meccanismo autopoietico nella sfera pubblica.

Tuttavia, affidarsi al solo operare di nuove istituzioni non è del tutto convincente. Non può essere disconosciuta l'importanza dell'attenzione che deve essere data al radicamento sociale della partecipazione deliberativa. Il radicamento, o *embeddedness*, nella terminologia anglosassone della letteratura sui temi dell'innovazione democratica, segue canali e forme non sempre coerenti con quelle istituzionali e più legate alle *informal practice*²²³, cioè i modi di interazione degli individui e dei gruppi nella società. Inoltre, l'*embeddedness*, se l'obiettivo della deliberazione è diversificare una democrazia principalmente centrata sulla competizione fra élite, deve avere una particolare attenzione all'inclusione dei soggetti esclusi o autoesclusi dalle tradizionali forme che assume la decisione pubblica, in una logica di intersezionalità²²⁴. Sono questi i principali rilievi che un filone di studi sull'innovazione democratica porta alle forme più stabili e permanenti d'istituzionalizzazione. L'idea sottostante è che la partecipazione è radicata se opera in armonia con tutte le altre istituzioni democratiche: "*participation is embedded when it sits in a productive relation to the other institutions of the democratic system*"²²⁵. L'istituzionalizzazione, dunque, può aiutare o ostacolare il radicamento sociale delle pratiche partecipativo-deliberative e questo dipende dal suo livello di adattamento (*goodness of fit*²²⁶) rispetto all'ecosistema democratico nel suo complesso.

È condizione sovente necessaria ma non sufficiente a garantire una maggiore qualità democratica e decisioni migliori. Ogni sistema decisionale ha i suoi punti di forza e debolezza: il mercato è uno strumento rapido ma poco rispondente ad istanze sociali, lo Stato beneficia di autorità ed universalità ma è spesso incapace di comprendere la complessità, produrre innovazione e generare decisioni socialmente legittimate. La deliberazione può produrre coesione sociale, stabilizzare conflitti e generare giochi a somma positiva nella società ma ha limiti di risorse che ciascuno può dedicare alla dimensione

²²³ Bussu, S. Bua A., Dean R. & Smith G. (2022). Introduction: Embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16:2, 133-145

²²⁴ Bussu, S. Bua A., Dean R. & Smith G. (2022), *ibidem*

²²⁵ Bussu, S. Bua A., Dean R. & Smith G. (2022), *ibidem*

²²⁶ Goodin, R. 1996. Institutions and Their Design. In *The Theory of Institutional Design*, edited by R. Goodin. Cambridge University Press. Pp. 1-53. Cambridge.

collettiva e scalabilità su numeri ampi. È un approccio sistemico ed interdipendente, *embedded* a valorizzare le virtù di ciascuna istituzione²²⁷.

L'*embeddedness* passa per tre diverse dimensioni, quella *temporale*, connessa con l'uso costante e frequente delle pratiche partecipativo-deliberative e la loro permanenza come parte del ciclo di produzione delle politiche; quella *spaziale*, o degli spazi decisionali nei quali esse vengono realizzate - che dovrebbero essere il più possibile connessi con un ampio e significativo ventaglio di decisioni ed una forte connessione con la sfera pubblica più ampia - ; quella delle *pratiche sociali*, legata all'attenzione verso l'adattamento ai diversi contesti nei quali le pratiche partecipativo-deliberative vengono realizzate, evitando approcci *one-size-fits-all*, slegati dalla realtà concreta delle interazioni sociali e privilegiando un *assemblage* potenzialmente differente, contingente ed adattabile ai contesti sociali di riferimento di volta in volta.²²⁸ D'altra parte, nella pratica, spesso le recenti trasformazioni del policy making rendono queste prassi sì deliberative nel senso di una decisione ragionata, basata sull'analisi di pro e contro e sulla discussione ma poco rappresentative, partecipative ed, in sostanza insufficientemente democratiche, tecnocratiche o *elitiste*. Uno stato dell'arte che richiede una maggiore attenzione al loro essere maggiormente inclusive ed influenti rispetto nel processo decisionale²²⁹.

Il percorso della teoria deliberativa, dunque, dalla critica ai tradizionali strumenti decisionali delle democrazie, esclusivamente fondati sul pluralismo competitivo fra élite con prospettive valoriali ed ideologiche differenti ed un'insufficiente attenzione all'inclusione ed all'ascolto della complessità delle voci, caratteristica precipua della modernità, con un *reason giving* deliberativo volutamente tenuto lontano dalle passioni popolari, al chiuso dei Parlamenti, si è progressivamente evoluta verso *una teoria (ed una pratica) dell'integrazione sistemica* fra diverse forme democratiche, tutte caratterizzate da

²²⁷ Warren, M. E. (2006). Institutionalizing deliberative democracy. In S. Macedo (Ed.), *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement* (pp. 68-89). Oxford University Press.

²²⁸ Bussu, S. Bua A., Dean R. & Smith G. (2022), *ibidem*

²²⁹ Le trasformazioni in questione sono riconducibili all'affermarsi di:

- new public management and its derivatives;
- the trend towards cooperative governance mechanisms;
- agencification, the rise of independent regulatory agencies;
- judicialization, the increasing role of courts as policy actors;
- the internationalization of policy-making.

In Papadopoulos, Y. (2012). On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 95-124). Cambridge University Press.

punti di forza e debolezza, tutte fra loro integrabili ed armonizzabili per far progredire la qualità decisionale dei sistemi democratici. In questa dimensione di mix contingente, aperto all'innovazione, caratterizzato da un dispositivo fondato sulle evidenze e sul ragionamento rispetto alle decisioni da assumere all'interno un'arena decisionale la più ampia ed inclusiva possibile, integrabile con le altre istituzioni democratiche e con i modi concreti di interazione sociale della sfera pubblica, si trova la vera essenza ed il valore aggiunto dell'idea deliberativa di democrazia, allo stato dell'arte della riflessione teorica e dell'applicazione pratica.

2.4 Focus: La Irish Constitutional Convention come esempio di *mixing* “ecosistemico”

Il contesto

L'Irish Constitutional Convention (ICC) si apre alla fine del 2012 nel contesto di una riflessione sull'adeguatezza degli strumenti costituzionali alle sfide del XXI secolo in atto nel Paese da almeno un decennio. L'ultima revisione importante della Costituzione, entrata in vigore nel 1937, era stata fatta nel 1996 e da quel momento erano stati creati dei comitati che includevano tutte le forze politiche (*All-Party Oireachtas Committees on the Constitution*) che fino al 2002 avevano pubblicato relazioni su diversi argomenti connessi con la riforma costituzionale. Uno degli elementi decisivi rispetto alla decisione di avviare il percorso di riforma è stato quello della risposta alla crisi economica che colpì l'Irlanda nel 2008-2009 ed il malcontento diffuso rispetto al funzionamento del sistema politico. Il governo irlandese ha così riconosciuto la necessità di affrontare le sfide costituzionali e democratiche del paese, aprendo la strada a un processo di modifica della Costituzione che avesse caratteristiche inclusive e partecipative. L'obiettivo principale dell'ICC doveva essere quello di riflettere sull'attualità della Costituzione irlandese, di avviare un processo deliberativo e di formulare raccomandazioni per un'eventuale riforma. Nel giugno 2012 entrambe le camere del parlamento irlandese (*Oireachtas*) hanno dunque approvato delle risoluzioni per autorizzare la nascita della Convenzione che avrebbe dovuto riunirsi in più sessioni a scadenze periodiche nel corso di un anno. Un incontro inaugurale si è tenuto il 1° dicembre 2012 nel Castello di Dublino, le sessioni di lavoro sono iniziate nei primi mesi del 2013.

I soggetti promotori ed i loro ruoli

La convenzione è nata dunque su iniziativa del Parlamento irlandese, a seguito di una lunga riflessione politica che è stata accelerata dall'elemento della crisi economica fino all'approvazione delle risoluzioni dell'estate del 2012. Un ruolo importante è stato svolto dall'ufficio del Primo ministro irlandese, il *Taoiseach*, che ha finanziato la nascita della Convenzione nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni di governo. In questo quadro, la Convenzione è stata finanziata con uno stanziamento di trecentomila euro per una durata di 12 mesi.

Un ruolo importante nelle scelte d'impostazione metodologica è stato giocato da accademici ed esperti che hanno proposto che i cittadini avrebbero dovuto essere protagonisti dei

dibattiti sulle riforme costituzionali, allo scopo di migliorare la qualità rappresentativa della democrazia irlandese. I buoni risultati della prima Assemblea di Cittadini di livello nazionale "*We the Citizens*" realizzata nel 2011²³⁰, presentati al Governo, sono stati decisivi nel determinare la decisione di adottare un approccio partecipativo-deliberativo alla riforma costituzionale.

Gli obiettivi

Il mandato della Convenzione è stato quello di deliberare e decidere raccomandazioni per la riforma costituzionale da sottoporre al Parlamento o a Referendum. Fra gli argomenti trattati dalla ICC dovevano rientrare i seguenti:

- Ridurre il mandato del presidente a cinque anni e allinearli con i termini delle elezioni locali ed europee;
- Ridurre l'età di voto a 17 anni;
- Rivedere il sistema elettorale;
- Concedere ai cittadini residenti fuori dallo Stato il diritto di voto alle elezioni presidenziali nelle ambasciate irlandesi;
- Introdurre nell'ordinamento il Matrimonio omosessuale;
- Modificare la clausola sul ruolo delle donne in casa e incoraggiare una maggiore partecipazione delle donne alla vita pubblica;
- Aumentare la partecipazione delle donne alla politica;
- Eliminare il reato di blasfemia dalla Costituzione
- Elaborare raccomandazioni per nuovi emendamenti in seguito all'espletamento delle funzioni assegnate

L'*Oireachtas* avrebbe dovuto rispondere entro quattro mesi alle raccomandazioni della Convenzione e nel caso di accordo con una o più raccomandazioni da essa elaborate, avrebbe dovuto indire un referendum per modificare la Costituzione²³¹. LA ICC, dunque, nasce come uno strumento che integra diverse forme di processo decisionale: nasce da una risoluzione parlamentare, viene realizzata attraverso un processo partecipativo-

²³⁰ Per approfondimenti si veda il sito del progetto <http://www.wethecitizens.ie/>, consultato l'8 luglio 2023

²³¹ Per approfondimenti sulle risoluzioni dell'*Oireachtas* istitutive della Convenzione, si veda il sito ufficiale <https://www.constitutionalconvention.ie/Convention.aspx>, consultato l'8 luglio 2023

deliberativo e cerca legittimità (oltre che più ampia legittimazione) nel voto referendario su temi condivisi fra Parlamento e Convenzione. Democrazia rappresentativa, deliberativa e diretta interagiscono in modo sinergico per migliorare la qualità della decisione.

L'individuazione dei partecipanti

L'individuazione ed il reclutamento dei partecipanti sono stati effettuati a cura di una società di sondaggi che ha selezionato un campione casuale di 66 cittadini rappresentativi della popolazione irlandese per genere, età, condizione sociale e residenza come delegati alla Convenzione, estraendolo dai registri elettorali. Per ogni partecipante sono state selezionate riserve cui rivolgersi in caso di indisponibilità degli estratti titolari. I restanti 33 delegati sono stati individuati nell'ambito dei partiti politici irlandesi, quattro dei quali rappresentavano formazioni dell'Irlanda del Nord, invitate dal governo della Repubblica d'Irlanda. A completare la Convenzione, il Presidente, figura indipendente nominata dal governo in seguito a consultazione con i partiti di opposizione.

Il processo decisionale

La Convenzione costituzionale irlandese ha operato in un periodo di quattordici mesi incontrandosi nel corso di dieci fine settimana. I lavori hanno visto un'alternanza di riunioni plenarie e lavoro in gruppi di dimensione più ridotta. Elementi di informazione ed approfondimento prima delle discussioni e con momenti di confronto diretto, sono stati forniti da esperti ed accademici la cui attività è stata diretta da un *advisory group*. Sono stati inoltre audite molte organizzazioni portatrici d'interesse ed enti pubblici competenti nelle materie in discussione. Le raccomandazioni della Convenzione sono state votate dai partecipanti prima dell'invio al Parlamento.

I lavori della Convenzione sono stati ispirati a cinque principi fondamentali: Apertura, Equità, Uguaglianza, Efficienza, Collegialità.

I risultati

La Convenzione ha formulato oltre quaranta raccomandazioni per la riforma costituzionale. Il governo allora in carica ne ha accettato il 7% ed un ulteriore 41% è ancora al vaglio

dell'attuale governo irlandese. Un risultato molto importante, spesso citato come elemento di successo nell'integrazione fra diverse forme decisionali è l'introduzione del matrimonio omosessuale in seguito a referendum con una maggioranza del 62% degli aventi diritto avvenuta in un contesto di forte sostegno da parte della Convenzione che approvò la raccomandazione specifica con una maggioranza del 79% spingendo il governo conservatore ad indire la consultazione pubblica. Nel maggio del 2018 un referendum abrogò il divieto di aborto - su cui la Convenzione si era pronunciata con specifica raccomandazione - con il 66,4% dei voti ed un'affluenza del 64,3% degli aventi diritto.

Fra gli altri risultati rilevanti, nell'ottobre 2018, un referendum eliminò il reato di blasfemia su cui la Convenzione si era ugualmente pronunciata in modo favorevole. La proposta di ridurre l'età minima di eleggibilità per i candidati all'ufficio di Presidente fu invece rigettata da un referendum nel maggio 2015. Il governo, inoltre, non accettò la raccomandazione che ogni collegio elettorale dovesse avere meno di cinque seggi.

Il caso della Irish Constitutional Convention fa emergere dunque un modello di "mixing" ecosistemico fra diverse forme democratiche, all'interno del quale interagiscono più modelli decisionali, ciascuno mantenendo - e valorizzando - il proprio ruolo. Agli strumenti rappresentativi un ruolo d'indirizzo e di decisione formalmente legittima, supportata da funzioni costituzionalmente garantite; a quelli deliberativi uno di costruzione della decisione secondo un approccio partecipativo-deliberativo, che non si limita alla discussione parlamentare ma si apre alla società. Una società rappresentata sia nel senso della sua diversità e stratificazione con la creazione di mini-pubblici sia nel senso delle organizzazioni che vi operano facendo *advocacy* rispetto alle cause che promuovono. Agli strumenti di democrazia diretta il ruolo di consentire a tutti gli aventi diritto di esprimersi riguardo le decisioni in questione, in un contesto di maggiore conoscenza ed approfondimento degli argomenti, meno dicotomico ed avversariale. Miscelare ed armonizzare diverse forme decisionali, nel caso irlandese ha evidenziato come innovare la democrazia per una migliore qualità decisionale sia possibile. Se non è corretto attribuire tutto l'impatto del cambiamento avvenuto su questioni molto divisive come il matrimonio omosessuale e l'aborto per un Paese dalla tradizione fortemente cattolica, una parte significa di esso può essere ricondotta ad un diverso *policy making*. E' vero che la società irlandese è sempre più laica e liberale per quanto riguarda le libertà civili grazie al passaggio

generazionale e alla repulsione verso i casi di abuso sessuale da parte di sacerdoti²³² ma lo è anche il fatto che le assemblee deliberative, le campagne ed il coinvolgimento che esse hanno generato hanno giocato un ruolo importante²³³. L'idea di porre un processo partecipativo-deliberativo prima di un referendum può produrre neutralizzare eccessivi fazionalismi, fondare la decisione su basi di evidenza più solide, avvicinare i valori sottesi alle decisioni con il voto, evitare le possibili tirannie della maggioranza basata su un voto non consapevole, generato da euristiche o emotività. Gli studi successivi ai referendum²³⁴ hanno mostrato evidenza di come gli elettori che avevano avuto familiarità con la Convenzione ed avevano maturato una maggiore comprensione dei temi in discussione mostravano un approccio differente rispetto agli altri, più propensi a votare per il Sì. Prima della nascita delle Assemblee, a svolgere un ruolo di sensibilizzazione dell'elettorato al voto referendario era la Referendum Commission che non forniva argomenti approfonditi per consentire ai votanti di formarsi un giudizio maggiormente fondato e competente. Dopo la Convenzione, una quota molto alta di elettori, intorno al 90%, affermava di aver compreso pienamente le questioni su cui era chiamata ad esprimersi. Anche il tasso di partecipazione al voto ha toccato i livelli più elevati nella storia referendaria irlandese con un'elevata partecipazione dei giovani.

Il caso irlandese, di cui la generalizzabilità ad altri contesti va ancora dimostrata con altri progetti sul campo - molti sono in corso di svolgimento - dimostra dunque che una migliore informazione, il supporto dell'evidenza scientifica, la deliberazione, possono costruire un ambiente decisionale migliore rispetto a quello tradizionale, basato sulla contrapposizione avversariale fra valori ed interessi. La creazione di un'arena decisionale estratta a sorte, quindi rappresentativa della diversità sociale, la conoscenza costruita attraverso informazione e discussione e la legittimità conferita da un formale mandato parlamentare sono in grado di concretizzare riforme che la società attende da tempo e che, per motivi strutturali, il sistema politico non riesce (più) a produrre.

²³² Per un'analisi del caso irlandese si veda Suiter, J. (2018) Lessons from Ireland's recent referendums: how deliberation helps inform voters su <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/irish-referendums-deliberative-assemblies/>, consultato l'8 luglio 2023

²³³ Suiter, J. (2018), *ibidem* "Both referendums are notable for having their origins in these assemblies and for the extensive campaigns with widespread political and civil society involvement which accompanied them"

²³⁴ Suiter, J., Farrell, D. M., Harris, C., Quinn, M., & Gallagher, M. (2016). Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland. *Irish Political Studies*, 31(1), 1-19

2.5 I confini della deliberazione come *working theory: command-and-control, nudging e thinking*

L'idea deliberativa ha origini molto antiche ed una riscoperta relativamente recente. Si tratta di un approccio teorico-pratico alle decisioni pubbliche in continua evoluzione, una *working theory* che si caratterizza per una spiccata propensione al dialogo con altre teorie del funzionamento dei sistemi politici ed alla dimensione interdisciplinare. Partendo dal voler rappresentare una critica radicale alle forme democratiche dominanti, nel tempo ne ha riconosciuto gli elementi di forza ed ha riflettuto sui propri punti di debolezza, finendo per diventare (anche) una teoria dell'integrazione sistemica di più dispositivi decisionali. In questo, i teorici della deliberazione sono stati supportati da una spiccata tendenza al lavoro sul campo ed alla sperimentazione. I confini della deliberazione sono quindi stati spostati alla contaminazione virtuosa con altre teorie e pratiche dell'azione politico-amministrativa, specie quelle che partivano dallo stesso approccio innovativo e sperimentale, come quelle contraddistinte dall'emergere delle scienze comportamentali, in particolare il *nudging*.

Se si guarda al problema deliberativo dal lato di chi, *decision maker*, sia interessato a potenziare l'impatto dell'azione pubblica, il punto di partenza di deliberazione (*thinking*) e "spinta gentile" (*nudging*) è comune ed è rinvenibile nella legittimazione delle norme - il secondo binario di Habermas - e, dunque, nella *compliance* rispetto ad esse.

"Il fatto è che il governo moderno, con le sue leggi complesse, l'accesso alla finanza, le capacità di relazioni pubbliche/marketing, gli impiegati professionalmente addestrati e la capacità della tecnologia dell'informazione - così come la leva che ottiene dalla legittimità democratica - non può convincere un gruppo a comportarsi diversamente se non vuole farlo".

Un'affermazione forte quella di P. John et al. in *Nudge, nudge, think, think* (2019) che trova sempre maggior riscontro nell'evidenza della cronaca e nel fortissimo distacco fra cittadini, cittadine ed istituzioni. Il livello di *compliance* alle norme si riduce sempre più, si moltiplicano i movimenti di opposizione a riforme e decisioni di ogni tipo, in diversi policy field, ultimo quello sanitario in relazione alla pandemia da Covid-19.

Uno degli elementi-chiave per il buon funzionamento di un servizio - e quello pubblico lo è senza dubbio - è il coordinamento di molti soggetti, primi fra tutti i suoi beneficiari. Per ottenere questo coordinamento attivo o, quantomeno, una non opposizione alle regole le

strade possono essere diverse. A quelle tradizionali *command-and-control* e d'incentivazione-disincentivazione economica si affiancano quelle di "spinta gentile" o *nudging* e di deliberazione o *thinking*, fra loro alternative ma anche integrabili allo scopo di ottenere dispositivi di policy migliori, più efficaci.

Il percorso che segue si ripropone dunque di riconnettere la teoria del valore pubblico con quella comportamentale dei *nudge* e deliberativa del *think* per approdare ad aprire alcune nuove prospettive di ricerca che testino l'impatto di nuove forme ibride comportamentali-deliberative per l'azione pubblica.

Cittadine e cittadini guardano allo Stato come entità in grado di migliorare le proprie vite sotto diversi aspetti. Un'entità in grado di produrre valore pubblico, il valore associato al vivere collettivo, di scala e magnitudo superiore rispetto a quello ottenibile dal singolo individuo. Un valore pubblico che è concetto multifaccettato e polisemico, contenendo in sé le diverse dimensioni dell'individuo: parte di una comunità e beneficiario di beni e servizi pubblici.

Il concetto di valore pubblico è diverso da quello privato, che, sia pure con articolazioni differenti che interessano la responsabilità sociale dell'impresa, ruota intorno al profitto prodotto. E' più articolato e concettualmente "scivoloso", riguarda diverse dimensioni rilevanti dell'individuo, il cui benessere può essere misurato su più dimensioni.

Un esempio di rilievo è dato dalla teoria del tenore di vita del premio Nobel per l'Economia Amartya Sen attraverso la presa in considerazione delle diverse *capabilities* dell'individuo, cioè delle abilità di conseguire, "quali opportunità reali si hanno per quanto riguarda la vita che si può condurre"²³⁵ nel luogo e nel tempo nel quale si vive e dei suoi *functionings* e *achievements*, cioè i modi in cui questa capacità sono agite, quali risultati rilevanti vengono conseguiti realmente in una data situazione di vita.

Capacità e funzionamenti sono di diverso tipo e riguardano diverse dimensioni (aspettativa di vita alla nascita, salute, reddito, educazione, libertà politiche, etc...). Si tratta di un concetto di valore pubblico che è incardinato in numerosi indicatori di benessere sempre

²³⁵ Sen, Amartya (1993), Il tenore di vita. Tra benessere e libertà. Venezia: Marsilio

più utilizzati nella costruzione di politiche di sviluppo come ad esempio lo Human Development Index²³⁶.

L'ottenimento di questi risultati deriva in maniera costitutiva da un elevato grado di coordinamento sociale che consente allo Stato-organizzazione di soddisfare nella miglior maniera possibile le necessità dell'individuo e della società in un contesto di sempre maggiore ampliamento dei suoi diritti di cittadinanza, allargando ed estendendo le libertà connesse con la sua funzione parallela e contemporanea di Stato-comunità, in una logica multifattoriale.

Il coordinamento diventa dunque la caratteristica essenziale perché le numerose attività connesse con la soddisfazione delle domande di servizio e di comunità di cittadini e cittadine possano essere soddisfatte. Il coordinamento è, insieme alla specializzazione ed al controllo, uno degli elementi costitutivi e irrinunciabili di ogni organizzazione.

“Ogni attività umana organizzata, da quella della produzione dei vasi a quella di inviare un uomo sulla Luna, fa nascere due esigenze fondamentali ed opposte: la divisione del lavoro in vari compiti da eseguire e il coordinamento di questi compiti per portare a termine l'attività” (Mintzberg 1983).

Il coordinamento, insieme alla divisione del lavoro ed al controllo, diventano elementi essenziali dell'organizzazione. Nel campo dei servizi, diverso strutturalmente da quello della produzione di beni, il coordinamento necessariamente ricomprende la figura del ricevente il servizio che deve non solo accettarlo ma porsi nella condizione-disposizione di fare in modo che esso espliciti al meglio i suoi benefici. Nei servizi l'atteggiamento del ricevente è cioè essenziale per il buon fine dell'attività.

La produzione ed il consumo di molti servizi sono cioè fra loro *inseparabili e legati alla corretta interazione fra chi li produce e li eroga e chi li riceve*²³⁷, diversamente da quanto accade, ad esempio, nel caso di molti beni che possono essere progettati e consegnati senza altro aggiungere direttamente al consumatore.

²³⁶ Si veda a questo proposito la sezione dedicata dello United Development Programme <http://hdr.undp.org/en>

²³⁷ Zeithaml A., Parasuraman A., Berry L. 1990. Delivering Quality Service. Balancing customer perceptions and expectations. New York, NY: The Free Press

“Services are intangible, whereas products are concrete. The value of services lies in the experience rather than a tangible object. They are produced and consumed at the same time; while in manufacturing a good emanates from a production process, and can be stored. The user is not only a consumer but also a producer of the service, due to the inseparability of production and consumption. These features all pointed inexorably to co-production: the contribution of time and effort to the delivery of public services by clients and citizens, prompted by or in concert with Public Sector Organisations (PSOs).”²³⁸

L’asimmetria informativa che caratterizza il rapporto fra decisore pubblico e cittadinanza che genera fallimento di Stato²³⁹ proprio a causa delle non perfetta conoscenza delle preferenze di quest’ultima e dell’azzardo morale che può caratterizzare il rapporto principale-agente, necessita dunque di essere colmata con accorgimenti adatti se l’azione politico-amministrativa deve avvicinarsi a criteri di efficienza, efficacia, trasparenza, equità e, non da ultimo, promuovere i diritti di cittadinanza.

Soprattutto nel settore pubblico pare inevitabile che un impatto positivo delle politiche possa essere conseguito solo in presenza di un sufficiente livello di *compliance*, o ottemperanza alle norme di cittadini e cittadine rispetto ad una regolamentazione che può a loro arrivare attraverso i diversi livelli di rappresentanza politica nei quali decisori sono gli eletti, oppure – ancor meglio – essere autoprodotta²⁴⁰ attraverso le forme più o meno inclusive della democrazia partecipativo-deliberativa, fino ad arrivare a quella diretta.

Lo Stato moderno, infatti, nonostante un sostanziale miglioramento nelle sue capacità operative incontra crescenti difficoltà nell’ottenere i comportamenti collettivi desiderati: *“The plain fact is that modern government , with his complex laws, access to finance public relations/marketing skills, professionally trained employees, and information technology capacity – as well as the leverage it gets from democratic legitimacy – cannot get a group to behave differently if they not wish to do so.”²⁴¹*

²³⁸ Alford, J (2015): Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic, Public Management Review, DOI: 10.1080/14719037.2015.1111659

²³⁹ McKean, Roland N. 1965. The Unseen hand in Government. Pittsburgh, PA. American Economic Review, vol. 55 (n. 3), 496-506.

²⁴⁰ Da questo punto di vista va ricordata anche la teoria dell’autogoverno efficace dei beni collettivi ed il concetto di co-produzione di Elinor Ostrom in Ostrom E. 2006. Governare i beni collettivi. Padova: Marsilio

²⁴¹ Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019. Nudge, nudge, think, think: experimenting with ways to change civic behaviour. London: Bloomsbury Publishing PLC, p.2

La *compliance* è dunque necessaria al conseguimento di valore pubblico ed è il risultato di un comportamento di cittadini e cittadine coerente con gli obiettivi dell'agente della regolamentazione. Solo uno dei motivi che spiegano la compliance è la cogenza della norma o la sanzionabilità della sua trasgressione.

A volte essa è coerente con i valori delle persone, a volte le persone ritengono i suoi obiettivi giusti, a volte esse vogliono evitare lo stigma emergente dal non avervi aderito, altre volte può essere reso molto semplice ottemperare²⁴², fino ad arrivare ai *default*, cioè al prodursi dell'effetto voluto dal normatore in assenza di azione positiva del destinatario della norma²⁴³.

L'adesione al precetto normativo può essere indotta sia da un aiuto esterno o "spinta gentile" (*nudge*), sia dall'aver contribuito effettivamente a crearla con procedura deliberativa (*think*), sia dalla combinazione fra le due motivazioni, anche integrata da elementi di rafforzamento del giudizio razionale (*boost*).

Nudge, o "spinta gentile" come il termine è stato tradotto in Italiano, è "ogni aspetto nell'architettura delle scelte che altera il comportamento delle persone in modo prevedibile senza proibire la scelta di altre opzioni e senza cambiare in maniera significativa i loro incentivi economici. Per contare come un mero pungolo, l'intervento dovrebbe essere facile e poco costoso da evitare."²⁴⁴

Il meccanismo attraverso il quale il *nudging* opera non è dunque quello di vietare o fornire espliciti incentivi/disincentivi economici all'azione degli individui ma di costruire un'architettura delle scelte che – pur lasciandoli liberi di decidere diversamente – li indirizzi "gentilmente" verso comportamenti definiti dal normatore.

Un normatore che può essere il legislatore o, come si vedrà oltre, in senso eticamente e teleologicamente più coerente e corretto, specie in certi casi, un *pubblico* deliberativo inteso in senso deweyano.

²⁴² Alford, John (2015): Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2015.1111659, 14

²⁴³ Esempio classico quello della donazione d'organi in Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009. *Nudge*. New York, NY: Penguin, 181-187

²⁴⁴ Ivi, p. 12

Nel caso in cui il comportamento sia completamente esogeno all'individuo e determinato esternamente, si parla di "paternalismo libertario", nel senso che è un'entità diversa dall'individuo a stabilire i fini e relativi comportamenti coerenti con il suo benessere dall'esterno.

In sostanza *"è legittimo per gli architetti delle scelte cercare di influenzare il comportamento delle persone, al fine di rendere la loro vita più lunga, sana, e migliore"*²⁴⁵.

Le finalità pubblicistiche, il valore pubblico, per l'approccio nudge – soprattutto se inteso in senso puro -, quindi, non dipendono da scelte deliberate e soppesate degli individui o da pubblici che dovranno comportarsi come considerato desiderabile per il loro stesso benessere ma da un agente esterno e benevolo che li accompagna verso il giusto corso d'azione lasciando ad essi sempre la possibilità di percorrere strade alternative. L'approccio nudge, dunque, è anch'esso proteso verso la realizzazione di stati migliori per la società ma dal punto di vista epistemologico non è fondato sull'azione collettiva consapevole quanto sull'azione individuale indirizzata.

È la somma di migliaia di azioni individuali coerenti, più o meno ragionate, a generare valore pubblico e non l'azione deliberata di un pubblico che nasce, acquisisce consapevolezza di sé, delibera, decide ed agisce di conseguenza.

Il *nudging* dunque:

- Cambia l'architettura di scelta agendo esclusivamente nella modificazione dell'"ambiente" decisionale;
- Cambia il comportamento in modo prevedibile. Il comportamento è spinto, indirizzato, guidato nella direzione voluta;
- Non proibisce alcuna opzione diversa perché lascia l'agente libero di non aderirvi;
- Non cambia la struttura degli incentivi economici perché non prevede l'attribuzione di premi o sanzioni per incentivare o disincentivare comportamenti
- Deve essere facile ed economico da evitare: per l'agente deve essere facile e non costoso evitarlo

²⁴⁵ Ivi, p. 5

Attraverso il *nudging* è dunque possibile porre in essere dispositivi utili a dare risposte a problemi collettivi ma che non rispetterebbero, così considerati, le caratteristiche minime per essere definiti generatori di valore pubblico in senso stretto e secondo le più accreditate definizioni (vedi post). Dispositivi che avrebbero comunque un forte potenziale di replicabilità da parte di un grande numero di soggetti.

Una delle principali caratteristiche delle strategie *nudge*, infatti, è quella di agire per generare microcambiamenti poco costosi sia per chi li propone, sia per l'agente e pertanto suscettibili di applicazione su larga scala²⁴⁶.

In questa grande replicabilità di molti singoli comportamenti consisterebbe dunque la rilevanza collettiva di strategie di "spinta gentile", diversa tuttavia dalla creazione di un costrutto collettivo nuovo, diverso e plurale, tipico di un pubblico deliberativo.

Il Valore pubblico di una politica, un programma, un progetto, secondo una logica think-deliberativa è un costrutto che si definisce collettivamente di volta in volta²⁴⁷ sulla base di principi generali dell'ordinamento che ne rappresentano limiti ma anche opportunità.

Analizzando il concetto, innanzitutto l'aggettivo "pubblico". Valore pubblico è un'utilità che non arriva da individui che valutano esclusivamente il proprio benessere materiale ma che prendono in considerazione (anche) il benessere dei propri concittadini e concittadine, le obbligazioni ed i doveri sociali reciproci e le più generali condizioni sociali (Moore 2014). Individui che stanno insieme a formare un *pubblico* nel senso deweyano (Dewey 1954) che stabilisce cosa deve essere prodotto per generare valore pubblico.

Tre condizioni filosofiche definiscono il valore pubblico (Moore 1995):
1) Il primo "arbitro" del valore pubblico è proprio il pubblico, un pubblico deweyano inteso come soggetto collettivo e non come somma d'individui che deve essere aiutato a formarsi e chiamato ad esprimersi nelle sue aspirazioni attraverso processi di governance democratica (Moore 2014);

²⁴⁶ C. Sunstein. 2019. Prologue to Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. op. cit.

²⁴⁷ "Taken together, all of these ideas create a view of public value accounting that is more contingent and particular than might seem ideal. One can construct a general framework for recognizing public value, but such frameworks have to be filled out in particular circumstances to have much philosophical, political, or managerial value." – Moore, M.H. (2014), Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Admin Rev*, 74: 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>

2) Le risorse che lo Stato usa per produrre valore pubblico includono non solo quelle finanziarie e materiali ma anche l'autorevolezza nel porre tutte le condizioni per la sua formazione;

3) I valori da tutelare non devono riguardare esclusivamente il soddisfacimento di meri bisogni materiali ma anche i processi attraverso i quali essi devono essere perseguiti che devono essere sia equi nei confronti dei singoli individui, sia diretti alla formazione di una società giusta.

Dal punto di vista politologico, i processi di formazione della volontà attraverso la quale si definisce il valore dell'intervento pubblico, devono essere trasparenti, inclusivi di tutti gli interessi coinvolti nella decisione, adatti non solo a consentire ai singoli soggetti di esprimersi liberamente ma anche a deliberare rispetto ai pro ed ai contro, assumendo sempre più caratteristiche di cittadini e cittadine ed abbandonando l'habitus di individui autointeressati²⁴⁸ (Fung 2013, Moore 2014)

Questo allo scopo di consentire all'intelligenza collettiva di una democrazia di poter esprimere tutta la sua capacità di affrontare e risolvere problemi collettivi (*"we lie in a lap of a great intelligence"* - Dewey 1954) esercitando una funzione epistemica e pragmatica nello stesso tempo, in un processo di apprendimento collettivo continuo e costante, non limitato ai momenti elettorali.

Ciò comporta che da un lato cittadini e cittadine diventino responsabili "architetti dei loro vincoli" (Arendt 1958) e dall'altro che i governi diventino gestori delle relazioni fra individui per definire insieme obbligazioni e servizi creando le occasioni per l'incontro e la formazione di un pubblico informato e capace di deliberare su quanto intende ottenere dalle proprie istituzioni sociali (Moore 1995)

Il *thinking* utilizza dunque l'argomentazione razionale, il soppesare i pro ed i contro informati di una decisione, l'autorevolezza dell'argomentazione migliore sia a livello individuale, sia a livello di gruppo, sia a livello di sfera pubblica per modificare i

²⁴⁸ "One important implication of this line of thought is to understand that individual citizens interact with government not only as customers who receive services and benefits, but also as obligatees who will have to accept their fair share of the responsibility for accomplishing important collective goals" - Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

comportamenti individuali in conseguenza di policy i cui obiettivi vengono decisi in maniera collettiva creando ambienti di apprendimento ricchi di informazione e discussione (o riflessione individuale).

La discussione informata all'interno di gruppi di dimensione adeguata, con l'utilizzo di procedure deliberative è, dunque, uno strumento efficace rispetto all'obiettivo del cambiamento di norme e comportamenti, oltretutto rispettoso dell'etica pubblica e produttivo di un valore nuovo e diverso rispetto a quello che arriva dalla sommatoria di più comportamenti individuali. L'impatto delle procedure deliberative diventa particolarmente significativo nel caso di *mutual promise o pledge*, promesse reciproche che i partecipanti si fanno gli uni gli altri e che li vincolano moralmente ad un comportamento concordato e di credibili *sanzioni per la violazione delle norme* collettivamente costruite. A corollario va evidenziato che il cambiamento di aspettative e di comportamenti è tanto più probabile quanto più il sistema sanzionatorio è ritenuto legittimo perché collettivamente determinato e condiviso e quanto più accompagnato da una efficace spiegazione delle motivazioni che lo sorreggono²⁴⁹.

Questo tipo di approccio, molto approfondito, sconta un problema di "scalabilità", cioè di trasferimento senza significativa perdita su scala più ampia. Questione che può essere affrontata con il supporto dei media, delle tecnologie digitali o di sistemi sociali di diffusione d'impegni collettivi²⁵⁰.

Il *thinking* pare dunque una strategia verso la *compliance* più produttiva di valore pubblico anche se richiede uno sforzo considerevole ai cittadini, un loro impegno nel ricoprire ruoli da *civil servant* - sia pur temporaneamente - e deve confrontarsi con problemi di replicabilità perché deliberazione ed approfondimento sono tendenzialmente più agevoli quando i numeri delle persone da coinvolgere sono minori.

²⁴⁹ Bicchieri, Cristina & Mercier, Hugo. 2014. Norms and Beliefs: How Change Occurs. In M. Xenitidou & Bruce Edmonds (Eds.). *The Complexity of Social Norms..* pp. 37-54. Switzerland: Springer
10.1007/978-3-319-05308-0_3.

²⁵⁰ "In the successful Tostan experience, deliberation in small core groups reaches conclusions that are unstable unless and until the group expects others to follow. Members of the small group have an incentive to recruit more people up to the point at which enough people are ready to adopt a new practice. Typically, the core group organizes diffusion of their discussions into wider arenas. In the African experiences well exemplified by Tostan, diffusion has taken several forms: ordinary discussions with family and friends; meetings with elders, religious leaders, and the women's group; a meeting of the whole community; discussions in nearby communities; and inter-village meetings with delegates from surrounding communities." Ivi, p. 47

Thinking e Nudging sono strategie caratterizzate da alcuni elementi comuni ed altri distintivi che possono essere usate alternativamente per costruire dispositivi di policy orientati ad una maggiore compliance ed efficacia.

Entrambe le strategie si basano su un concetto di *razionalità strumentale limitata*. Gli individui agiscono per il raggiungimento dei loro obiettivi in relazione ad opportunità e vincoli che derivano dall'ambiente esterno o organizzativo nel quale operano ma nel farlo sperimentano una serie di limitazioni all'applicazione di procedure perfettamente razionali rispetto ai propri fini. Il *decision making* è condizionato da alcuni limiti della mente umana.

La mente si focalizza su alcuni elementi e ne trascura altri, spesso è guidata dalle abitudini che si è formata nel tempo, adotta "regole del pollice" (*rule of thumb*) ed è ampiamente condizionata dalle emozioni²⁵¹. Gli esseri umani, cioè non sono Vulcaniani o Econi²⁵², e spesso si accontentano del soddisfacente in luogo dell'ottimo come già sessant'anni or sono emergeva dal lavoro pionieristico di Herbert Simon, poi premio Nobel per l'Economia.

Nel rispondere a queste sfide al miglioramento dei processi decisionali, però *nudge* e *think* danno risposte differenti. Mentre il *nudging* cerca di capire e poi sfruttare scorciatoie, euristiche e *bias* per ottenere fini esogenamente determinati (almeno nelle versioni "pure" del nudging) creando "ambienti" decisionali favorevoli a determinate alternative e sfavorevoli per altre - sempre lasciando libertà di scelta fra le diverse opzioni - il thinking opera creando una cornice istituzionale nella quale gli individui possano superare le limitazioni della loro razionalità limitata attraverso informazione, trasferimento di conoscenza, discussione facilitata. Una radice quindi comune ma due risposte molto diverse, almeno ad una prima analisi.

Risposte che derivano da un'*antropologia* molto diversa a guidare analisi e azione delle due strategie. Mentre il nudge si fonda sull'individualismo metodologico e si basa sull'idea di un decisore cognitivamente povero, tendenzialmente pigro e propenso all'utilizzo di scorciatoie decisionali utili a migliorare la "navigabilità" dell'esistenza²⁵³, tramandate e lungamente sperimentate in passato, il think considera l'essere umano ragionevole, desideroso di conoscenza, capace di riflessione collettiva, di soppesare i pro ed i contro delle

251 Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019, op. cit., p. 19

252 Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009, op. cit.

253 Ivi, p.5

decisioni utilizzando una capacità analitica più profonda, più lenta²⁵⁴ ma più precisa, sia individualmente, sia in gruppo o in una comunità più ampia, senza limitazioni per le sue dimensioni nelle formulazioni più recenti.

In una prospettiva habermasiana (vedi supra, cap. 2.1) il *nudging* può quindi qualificarsi come una forma di influenzamento o agire strategico, soprattutto quando interagisce con sulle strutture del sistema 1, sui repertori di risposta automatica legati al cervello primordiale ed, in misura minore quando è diretto a stimolare quelle del sistema 2 o del ragionamento, situate presso la corteccia cerebrale. Il *thinking*, invece, è da ritenersi una pratica deliberativa, facendo leva per definizione sulla capacità di ragionamento informato dell'individuo.

Intuitività e razionalità sono elementi che è possibile osservare entrambi, che è ragionevole ritenere convivano nello stesso individuo e che, di volta in volta e a seconda della situazione possono venire in luce, essere stimolati ed evocati, combinati. Già fornendo elementi informativi e la possibilità di confrontarsi con le opinioni di altri individui, per esempio, i promotori di un percorso deliberativo adottano una strategia che mette insieme nudge e think facendo *nudging to think*²⁵⁵, cioè “spingendo” gentilmente a riflettere, ragionare.

Considerazioni sull'antropologia alla base delle due diverse strategie, portano anche a confrontarne l'*etica d'intervento*, uno degli elementi più discussi del nudge ma presente anche riguardo al think. Nel primo caso le critiche arrivano dal fatto che il nudging, soprattutto nel caso in cui intervenga sul sistema 1 (vedi post), quello più istintivo e meno controllabile, centrato sulle aree più interne del cervello, primordiali, fa leva su comportamenti e pulsioni che non riusciamo a controllare e pertanto rende l'individuo vulnerabile e plagiabile secondo la volontà del soggetto che lo pratica che sarebbe capace di influenzare il comportamento in modo, in un certo senso, subliminale. A queste critiche una risposta è fornita dal fatto che il nudging spesso funziona anche quando i soggetti ne sono pienamente consapevoli e che molti nudge coinvolgono apertamente anche il ragionamento, più lento e riflessivo ma preciso, localizzato nelle aree della corteccia

²⁵⁴ Kahneman, D. 2011. *Thinking, fast and slow*. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux.

²⁵⁵ Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019, op. cit., p. 20

cerebrale più esterna (sistema 2) attraverso la proposizione di elementi di valutazione all'individuo (system 2 nudges)²⁵⁶.

Le think strategy, invece, al riparo da critiche sull'utilizzo di limitazioni cognitive dell'individuo per il fatto, anzi, di volerle superare potenziando la capacità di ragionamento attraverso informazioni, stimoli, discussione deliberativa, non sfugge ad alcuni rilievi come quello per cui sarebbe la procedura a determinare l'esito del processo decisionale, tagliando fuori aspetti emotivi importanti dell'individuo e praticando una iper-razionalizzazione molto guidata dal percorso proposto e quello per cui il thinking sarebbe una pratica che riesce meglio in gruppi limitati e scarsamente rappresentativi della popolazione. Anche in questo caso la risposta è data dall'esistenza di standard deontologici che mirano a considerare l'individuo nella sua complessità senza tentativi di eterodeterminazione procedurale e facendosi carico del versante emotivo della persona. Per quanto invece concerne il concetto di rappresentatività, la costruzione di minipubblici che rispecchiano la struttura sociale e la continua connessione con la sfera pubblica più ampia attraverso momenti di restituzione e contributo collettivo è concepita per assicurare la necessaria connessione fra soggetti deliberanti e resto della società, adottando *"a systemic approach to deliberative democracy"*²⁵⁷.

Il problema delle dimensioni del pubblico coinvolto nella deliberazione-think, ritorna come elemento attorno al quale ruota la sua potenzialità di determinare aspettative e comportamenti di cambiamento sociale su scala sufficientemente ampia. Un problema ben presente nella letteratura politologica che ha fornito nel tempo proposte di soluzione²⁵⁸ anche attraverso un utilizzo sempre più perfezionato della tecnologia digitale e della videoconferenza web²⁵⁹.

Gli studi comportamentali confermano infatti che gli individui si impegnano concretamente in cambiamenti di comportamento, di per sé faticosi, quando pensano che le altre persone

256 C. Sunstein. 2019. Prologue to Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. op. cit., xxiv-xxvi

257 Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, and Mark E. Warren. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." Chapter. In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, edited by John Parkinson and Jane Mansbridge, 1-26. *Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139178914.002.

258 Ackerman, B., & Fishkin, J. S. (2004). *Deliberation day*. Yale: Yale University Press.

259 Su tutti si veda <https://stanforddeliberate.org/>

lo stiano facendo²⁶⁰. Ad operare in questo caso può essere un meccanismo di carattere imitativo o di *group thinking* conformista conosciuto ed utilizzato nelle pratiche nudge sistema 1 oppure un calcolo costi-benefici²⁶¹ tipico del sistema 2 più ponderato che riduce il rapporto all'aumentare del numero di persone che adotta l'innovazione sociale²⁶².

Un *interplay* fra approcci che apre dunque all'interazione di strategie per la compliance normativa. Se attraverso uno sforzo di diffusione e mainstreaming cresce la (gioco)forza minoranza di pionieri che inizialmente adotta il nuovo comportamento, si arriva ad una soglia critica o *tipping point*, oltre la quale la diffusione dell'innovazione imbocca una "discesa" per una diffusione sociale più ampia.

Un altro termine di paragone fra nudge e think è la *tipologia di processo decisionale* sottesa ai diversi costrutti che li contraddistinguono ed infine alle strutture mentali che presiedono ad essi. Più rapidi ed immediati quelli cui fa riferimento il nudge, in particolare quello basato sul sistema 1²⁶³ basato su scorciatoie decisionali ed euristiche maturate e consolidate in millenni di prassi e divenute così comportamento automatico (o quasi automatico quando la disponibilità di elementi che stimolano il ragionamento genera il coinvolgimento del sistema 2), più lenti, meditati, propensi ad una valutazione più compiutamente razionale nel senso del calcolo, quelli cui fa riferimento il think.

Per *boosting*²⁶⁴ si intende invece una strategia integrativa al nudging o al thinking che invece che fornire completa informazione all'agente e quindi consentire una piena riflessione sulla decisione da assumere, potenzia le sue capacità cognitive dotandolo di euristiche più sofisticate, regole di decisione più fondate e/o maggiori competenze di *literacy* o *numeracy* attraverso l'istruzione, stimolando così il sistema 2.

²⁶⁰ Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009, op. cit. pp. 61-68

²⁶¹ Tema dei costi che torna come differenza fra approcci nudge che implicano piccolissimi costi individuali diffusi e approcci think che invece richiedono maggiori sacrifici in termini di riflessione individuale e di gruppo diretta a superare limitazioni nel ragionamento che porta alla decisione.

²⁶² Su questo si vede il classico Granovetter, Mark. 1978. "Threshold Models of Collective Behavior". *American Journal of Sociology* 83 (May): pp. 489-515

²⁶³ "Io ho adottato termini conosciuti in origine dagli psicologi Keith Stanovich e Richard West, e farò sempre riferimento a due sistemi mentali, l'1 e il 2. Sistema 1. Opera in fretta e automaticamente, con poco o nessuno sforzo e nessun senso di controllo volontario. Sistema 2. Indirizza l'attenzione verso le attività mentali impegnative che richiedono focalizzazione, come i calcoli complessi." - Kahneman, D. 2011., op. cit. p. 22-23

²⁶⁴ Banerjee S and John P. 2020. Nudge plus: incorporating reflection into behavioural public policy. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper 332. London: London School of Economics and Political Science. p. 7-8

E così, mentre la *missione* del nudging è quella di semplificare l'assunzione di decisioni da parte dell'individuo rendendole più semplici, automatiche e, comunque, orientate a scelte (esogene o endogene) che ne migliorano il benessere presente e futuro e rendendo l'esistenza più "navigabile" fra gli innumerevoli dilemmi che ogni giorno si devono affrontare, quella del thinking è invece potenziare la capacità di ragionamento dell'individuo e metterlo in condizione così, attraverso informazione e dialogo, di poter eseguire il calcolo che è necessario per decidere in maniera più compiutamente razionale avvicinandosi il più possibile a quella che Jurgen Habermas e Karl Otto Apel²⁶⁵ definiscono "situazione discorsiva ideale", intendendosi come tale "una situazione discorsiva nella quale la comunicazione non soltanto non viene ostacolata da influenze esterne contingenti, ma neanche dalle cogenze che risultano dalla struttura della comunicazione stessa", in cui a tutti i partecipanti "è dato di scegliere e di fruire di una distribuzione simmetrica delle possibilità degli atti discorsivi", dove è esclusa "la distorsione sistematica della comunicazione" e prevale solo l'intento di dare un contributo alla "ricerca cooperativa della verità" mediante "la peculiare cogenza libera da cogenze dell'argomento migliore"²⁶⁶.

Il *ruolo del governo* segnala un'ulteriore differenza fra approcci nudge e think-deliberativi. Mentre nel primo caso il governo assume le sembianze del buon genitore che "spinge gentilmente" i cittadini-figli nella direzione di un bene che loro non percepiscono sufficientemente per limitazioni cognitive sfruttando gli stessi *bias* per condurli sul sentiero migliore, nel solco del cosiddetto *paternalismo libertario*, nel secondo caso le istituzioni che intendono promuovere cambiamenti collettivi, ricoprono la funzione di *maieuta responsabile* nel senso dell'*accountability*, cioè agendo allo scopo di far sviluppare il pensiero logico-razionale dei decisori, di farli interagire fra loro per deliberare, di stimolare il pensiero riflessivo per permettere che i limiti cognitivi vengano superati.

Una funzione da esercitare rendendo continuamente conto delle procedure decisionali messe in opera, dei loro fini, delle decisioni che ne scaturiscono e della loro trasformazione in atti giuridicamente vincolanti con i quali si metta in gioco l'autorità pubblica e si stanino risorse per poter concretizzare gli indirizzi stabiliti collettivamente.

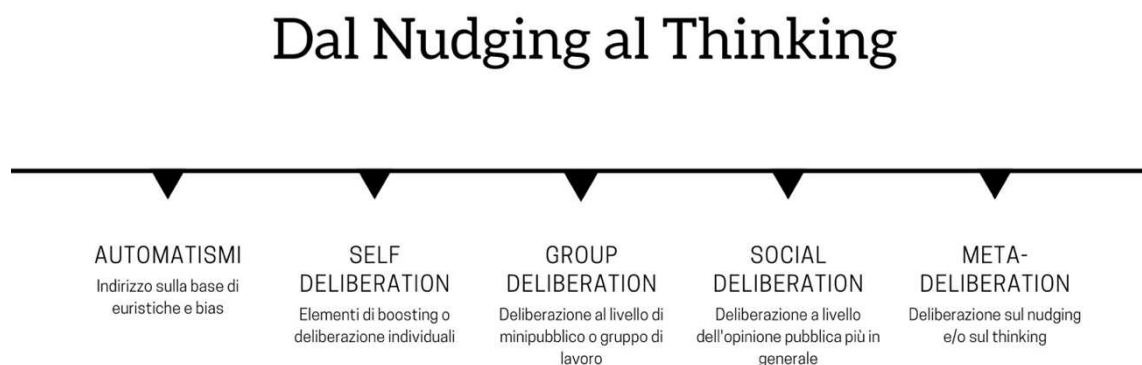
265 Apel, K.O. 1992. Etica della comunicazione. Milano: Jaca Book

266 Habermas, J. 1985. Etica del discorso. Roma-Bari: Laterza. p. 91

Come più volte si è accennato sopra, però, i due approcci, se si distinguono per alcune proprietà essenziali, per alcuni aspetti hanno radici comuni e per altri sono suscettibili di coesistenza e sinergia dentro strategie più complesse di cambiamento istituzionale.

Il percorso che porta dal nudging al thinking è una via di progressiva complessificazione ed arricchimento del processo decisionale in termini di informazioni ed abilità necessarie per assumere una decisione, in termini di numerosità dei decisori coinvolti ed in termini di riflessione sull'oggetto di decisione. La tavola 1 rappresenta sinteticamente la linea evolutiva del processo decisionale

Tav. 1 - Dal Nudging al Thinking



Al livello più semplice quello della pura “spinta gentile” che sfrutta euristiche e *bias* del decisore per accompagnarlo a compiere una scelta ritenuta corretta da un’entità esterna, per esempio un’istituzione che regola una certa materia, abbiamo nudge sistema 1 che si basano su automatismi del comportamento come, ad esempio, la reazione ad un certo tipo di *framing* della decisione, o ancora la pigrizia o la tendenza alla procrastinazione del decisore²⁶⁷.

Al grado successivo della scala, la decisione, pur rimanendo individuale, è sostenuta da elementi d’informazione, *rule of thumb*, competenze di *literacy* o *numeracy* capaci di spingere

²⁶⁷ Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009, op. cit.

non tanto la decisione in sé quanto la *bouleusis*²⁶⁸ aristotelica, cioè la capacità dell'individuo di decidere in maniera più ponderata e meno istintiva, saggia. In questo caso una recente letteratura parla di *nudge plus*, cioè spinta gentile sorretta da elementi conoscitivi a supporto della decisione.

Nel caso in cui questi elementi fossero competenze analitiche, si parlerebbe di *boosting*, cioè di tutti quegli accorgimenti posti in essere per frapporre fra il soggetto e la decisione una serie di metriche e strumenti analitici di soppesamento di pro e contro, sia pure al livello individuale (analisi di un testo, calcolo percentuale, rudimenti di calcolo delle probabilità, etc...).

Il thinking, la deliberazione, per essere davvero efficace è però un'attività che di per sé richiede il concorso di più parti, di più voci e punti di vista:

“la capacità di ben deliberare deve tener conto di molti elementi; uno di questi è senz'altro la capacità di confrontarsi con altri, magari più esperti di noi, per conoscere quanti più dati possibili e tentare di individuare i diversi aspetti implicati. Ci troviamo in difficoltà; avvertiamo la necessità di essere sostenuti nelle nostre decisioni, desideriamo essere consigliati. Ed ecco allora che si viene a costituire ciò che Paul Ricoeur ha chiamato, con il suo tipico linguaggio evocativo, la “cellula del buon consiglio”. Nella lingua greca il consiglio (symboule) significa letteralmente “deliberazione (boule) con (sym)”. Con chi si delibera? Evidentemente con coloro che ci assistono nelle nostre decisioni. Scrive Aristotele: “E ci procuriamo dei consiglieri (symboulous) per gli affari di grande importanza, dato che non ci fidiamo di noi stessi, perché crediamo di non essere capaci di discernere bene”²⁶⁹

La tipica attività nella quale il consiglio-*symboulé* è utile è quella politico-normativa, nella quale, per stabilire fini collettivi, di valore pubblico, è necessario ricorrere alla consultazione di più punti di vista perché il *deliberando* è normalmente un oggetto complesso, con possibili impatti su diverse parti della sfera pubblica. Così, dalla deliberazione di piccoli gruppi, ad esempio minipubblici o panel (*group deliberation*), un guadagno di legittimità decisionale è ottenibile innescando un ragionamento su larga scala al livello dell'intera società (*social deliberation*) o discutendo nel merito delle stesse procedure di analisi, discussione e decisione

²⁶⁸ Aristotele. *Etica Nicomachea*, trad. it. di C. Natali, Laterza, Roma-Bari 1999

²⁶⁹ Da Re, a., (2015), "La deliberazione pratica tra passato e presente" in L. Alici (ed.) "La cellula del buon consiglio. Condividere la deliberazione pratica", Ariccia, RM: Aracne pp. 19-40.

collettiva per valutarle e migliorarle nella logica dell'autoapprendimento organizzativo collettivo o metacognizione²⁷⁰ (*meta deliberation*).

Nudging e Thinking hanno dunque un comune punto di partenza – la consapevolezza della limitatezza della razionalità umana, la *bounded rationality* Simoniana – ed un comune punto di arrivo, la necessaria *compliance* alle norme che una società funzionante deve possedere. La vera differenza fra le due strategie sta dunque nella concezione che hanno dell'essere umano, in un'antropologia che lo vuole più pigro che proattivo nel superare i propri limiti nel caso del nudging, desideroso di apprendere e andare oltre il proprio *mindset* nel caso del thinking. La fenomenologia del comportamento umano ci consegna evidenze dove queste due antropologie si intrecciano fra loro. Le persone sono sia pigre ed istintive, sia capaci di ragionamento. I sistemi 1 e 2 coesistono nella mente umana, possono agire separatamente ma anche interagire fra loro.

Questa considerazione fa nascere una terza via rispetto a quelle pure del nudging e del thinking. Una via che una parte della letteratura definisce *nudge plus* ma che, per analogia, in situazioni con alcuni punti in comune, potrebbe essere definita specularmente *think plus*. Nel primo caso si tratta di inserire elementi di calcolo razionale nei dispositivi di “spinta gentile”, nel secondo caso, elementi di nudging nella deliberazione.

Nella tabella sotto vengono presentati alcuni spunti provenienti dalla letteratura più recente ed alcune chiavi di lettura che potrebbero aprire filoni di ricerca che verifichino se l'integrazione fra diversi approcci generi dispositivi più efficaci per la *compliance*.

Spostandosi da sinistra a destra nella tabella, nei primi due riquadri sono sintetizzate strategia di *nudge plus*, cioè dispositivi che aggiungono elementi deliberativi al nudging. Nel primo caso (*thinking the nudging 1*) si tratta di “spinte gentili” cui vengono aggiunti elementi di “programmazione” a monte del *nudge* come nel caso dei *commitment nudge*. I *nudge* che implicano una promessa a se stessi o altri. Un esempio può essere quello nel quale si organizza il contenuto del frigo o dei pensili di cucina per rendere più semplice l'individuazione e l'accesso a prodotti salutari rispetto a quelli meno salutari, in vista di un obiettivo di maggiore salubrità dell'alimentazione e, quindi, di minor impatto sul sistema

²⁷⁰ Argyris, Chris; Schon, Donald A. (1978-05-18). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*: 001. Reading, Mass: Addison Wesley Longman Publishing Co. ISBN 9780201001747

della sanità pubblica²⁷¹. In questo caso l'elemento di razionalità nel valutare i pro ed i contro della disposizione del cibo è collocato a monte dell'azione.

Altro esempio, questa volta di matrice collettiva, arriva dall'emergere di un'esigenza di carattere etico nel controllo pubblico e diffuso dei nudge sul sistema 1, quelli che agiscono su comportamenti più istintivi e meno controllabili perché gestiti dalla parte più interna e primordiale del cervello e codificati in euristiche e corsi d'azione quasi automatici. In questo caso, l'inserimento dell'elemento di think si ha nella discussione democratica collettiva, nella deliberazione pubblica e trasparente che può essere fatta per dare maggiore legittimità alle "spinte gentili" senza levare ad esse efficacia nell'essere pubblicamente rivelate, come, abbiamo visto, sottolinea la letteratura scientifica²⁷².

Specularmente, poi, è possibile "contaminare" le thinking strategy con le spinte gentili. E' il caso del terzo riquadro nel quale l'esempio è quello delle informazioni nutrizionali presenti sugli alimenti o vengono specificamente erogate nei punti vendita che forniscono elementi di valutazione deliberativa a chi li acquista ma che potrebbero, applicando misure comportamentali, essere diversamente disposti nei punti vendita in maniera da favorire l'acquisto di prodotti più salutari, sfavorendo quello di prodotti che lo sono meno.

Infine, ultimo riquadro, la partecipazione collettiva a processi deliberativi che rappresenta per chi partecipa e chi viene in diversi modi coinvolto - ad esempio attraverso piattaforme di deliberazione a distanza, o da dispositivi presenti sui media, o ancora da dispositivi sociali di passaparola più o meno spontanei - un vero e proprio nudging a utilizzare le facoltà più razional-sinottiche della mente, tenendo conto del calcolo degli elementi di pro e contro di una decisione, anche opportunamente quantificati e resi in modo numerico. Un nudging che, come detto²⁷³, si esercita anche nei mutual pledge che le persone possono farsi l'una l'altra durante percorsi di deliberazione e che possono essere riportati su scala più ampia attraverso strumenti digitali per raggiungere soglie critiche di innesco del cambiamento (*tipping point*).

²⁷¹ Banerjee S., John P. (2020), op. cit.

²⁷² C. Sunstein. 2019. Prologue to Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. op. cit.

²⁷³ Bicchieri, Cristina & Mercier, Hugo. 2014, op. cit.

Tav. 2 – Nudge Plus e Think Plus

NUDGE PLUS E THINK PLUS: INTEGRARE NUDGE E THINK



L'azione politico-amministrativa è un servizio e, come tale, è realizzata al meglio quando c'è una collaborazione-compliance di chi, beneficiario, ne riceva gli effetti. La compliance diventa via via sempre più difficile per i governi contemporanei. Molti fattori influiscono su questo distacco fra istituzioni e cittadini e rendono problematico produrre impatti significativi per le politiche pubbliche. Per superare queste difficoltà, gli ultimi dieci anni hanno visto lo sviluppo di elementi teorici già presenti nel dibattito delle scienze sociali in dispositivi sperimentati sul campo. Nudging o "spinta gentile" e Thinking o deliberazione, con differenti concezioni dell'individuo ma il comune obiettivo di produrre cambiamenti reali nei comportamenti individuali e collettivi, sono stati messi in campo e sperimentati più volte, soprattutto separatamente. Più di recente si affermano approcci che, invece, provano a mettere insieme l'una e l'altra strategia per ovviare ai loro punti deboli principali: un insufficiente controllo democratico delle "spinte gentili" ed una difficoltà della deliberazione a raggiungere grandi numeri di persone. Nascono così dispositivi nudge plus, che innestano elementi di ragionamento negli interventi di nudging. Specularmente, dal lato deliberativo, è ipotizzabile l'apertura di un "cantiere" di ricerca e sperimentazione che utilizzi il nudging per favorire la partecipazione ai processi decisionali e la scalabilità su dimensioni di influenza maggiori attraverso le tecnologie digitali oltre a fornire agli approcci puramente comportamentali una maggiore legittimità democratica derivante dal loro vaglio collettivo informato e razionale.

In una prospettiva habermasiana e sistemica, la combinazione fra nudging e thinking induce a pensare che agire strategico ed agire comunicativo possano fra loro interagire per condurre ad una maggiore compliance, qualità delle politiche e della democrazia in generale nelle forme del nudge plus e del think plus, rendendo maggiormente intenzionale l'istintività nella risposta agli stimoli alla compliance e "incanalando" i comportamenti individuali verso una maggiore ponderazione, con la deliberazione. Una frontiera della conoscenza che si sposta di continuo e spinge l'idea deliberativa verso nuovi confini.

Nella consapevolezza antica che: *"La scelta è pensiero desiderante o desiderio pensante e l'uomo è un principio di questa specie"*²⁷⁴.

²⁷⁴ Aristotele - Eth. Nic. VI, 1139 b 4 - 5; trad. it. cit., p. 227

3. Democrazia deliberativa e diritto positivo: casi di studio

3.1 Partecipazione e deliberazione nel diritto positivo italiano

Il progressivo affermarsi negli ultimi trent'anni ed oltre²⁷⁵ di prassi di coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nel disegno delle politiche pubbliche a diversi livelli ed in diverse parti del mondo, ha spinto la dottrina giuridica italiana ad interrogarsi sulle radici costituzionali ed ordinamentali più in generale della partecipazione diretta della cittadinanza alle decisioni pubbliche intesa come diritto di carattere collettivo, oltre i classici e consolidati diritti individuali di accesso e partecipazione al procedimento amministrativo, già riconosciuti dall'ordinamento.

Non si tratta di un'impresa di poca rilevanza, dal momento che il diritto di partecipazione collettiva all'elaborazione di politiche pubbliche non è espressamente riconosciuto dalla Costituzione o dall'ordinamento in generale (fatte salve le politiche di governo del territorio e per il tramite del recepimento di accordi internazionali - vedi post) e deve essere pertanto ricostruito attraverso un'attenta ricognizione del diritto positivo, a partire dal dettato costituzionale. La Carta fondamentale italiana, da questo punto di vista, conterrebbe molti elementi atti a costituire un quadro di principi all'interno del quale le prassi partecipative possono trovare fondamento pur scontando alcune "incrostazioni" linguistiche che mettono in evidenza le matrici culturali predominanti nel periodo della sua approvazione.

Questa ricostruzione, avvenuta abbastanza di recente²⁷⁶, ci consegna i contorni abbastanza chiaramente definiti di un diritto nuovo e fino a quel momento più praticato che non identificato precisamente nell'ordinamento giuridico.

La base del diritto di partecipazione collettiva alle politiche viene tradizionalmente ricondotto dalla dottrina costituzionale all'art. 1 che recita al secondo comma che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione."

²⁷⁵ L'OCSE in un suo recente rapporto arrivato alla sua seconda edizione parla a questo proposito di deliberative wave - <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

²⁷⁶ I primi anni '00 vedono l'uscita di articoli fondamentali di Umberto Allegretti. Fra tutti si veda Allegretti U. (2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", in *Democrazia e Diritto* nr. 3

Il potere risiede dunque nelle mani del popolo ma il suo esercizio, com'è noto, è limitato dalla stessa Costituzione che lo incanala in due forme definite: quella della rappresentanza elettiva e quella dell'espressione diretta attraverso i referendum. L'art. 1, dunque, pone una base solida ed indiscutibile ma non può essere ritenuto di per sé elemento dirimente per dichiarare l'esistenza di un diritto di partecipazione collettiva alla formazione di politiche pubbliche²⁷⁷.

La ricerca deve procedere oltre per trovare nell'art. 3, comma 2 del dettato costituzionale un altro super-principio²⁷⁸: "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese²⁷⁹."

Al di là di alcune espressioni lessicali che risentono della temperie culturale nella quale la Costituzione è nata e che, stando alla lettera, limiterebbero la partecipazione ai lavoratori - riferimento che andrebbe oggi probabilmente riletto nell'accezione di cittadini e cittadine - è del tutto evidente come sia scopo fondativo della Repubblica quello della rimozione di tutti gli ostacoli alla partecipazione delle persone alle politiche. Si delinea in questo modo non solo un vero e proprio profilo di diritto alla partecipazione da parte della cittadinanza inteso in senso collettivo ma di continua innovazione ed ampliamento delle pratiche partecipative che rappresentano un elemento di libertà, eguaglianza e pieno sviluppo della persona umana.

²⁷⁷ A rafforzamento del quadro di principi fondamentali che regolano la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, anche l'art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo che recita espressamente: "Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia *direttamente*, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti." L'articolo esplicita, dunque, in maniera chiara che alle forme democratiche rappresentative, si affiancano forme decisionali dirette, non mediate dalla rappresentanza elettorale.

²⁷⁸ U. Allegretti, *ibidem*

²⁷⁹ Lo stesso Umberto Allegretti, alla voce "Democrazia partecipativa" dell'Enciclopedia del Diritto Giuffrè precisa che "Siamo invece nel caso di una norma, già di per sé desumibile (se se ne fossero manifestate anche in passato le premesse culturali sostanziali) dal superprincipio partecipativo dell'art. 3, che di per sé prevede il principio di sussidiarietà sociale, ma al tempo stesso espressiva di un meta-principio di valore superiore, e dalla quale è quindi possibile risalire a un principio partecipativo più generale. Si veda a proposito Allegretti U, (2011) Democrazia partecipativa in Enciclopedia del Diritto Giuffrè

Ogni ostacolo rispetto al pieno godimento di questi diritti di libertà ed al dispiegamento di tutte le capacitazioni umane delle persone andrebbe dunque rimosso. Il richiamo è pertanto più generale e fa riferimento al godimento di diritti di libertà “classici”²⁸⁰

“Proprio da quest’ultima considerazione sembra possibile muovere per esplorare una prospettiva più complessa, ma forse più convincente, ovvero che il fondamento costituzionale delle modalità di partecipazione ascrivibili al modello della democrazia partecipativa – ossia della partecipazione diretta ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche – debba essere ricondotto, in primis, a un complesso di diritti di libertà “classici” – segnatamente la libertà di comunicazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione e la libertà di associazione (nelle loro diverse e specifiche declinazioni) – il cui godimento “debba” (e non solo “possa”) consistere (anche) nel potere di intervenire direttamente nell’ambito dei processi decisionali pubblici. (...) è del tutto verosimile che proprio nel riconoscimento delle posizioni di libertà che la Carta costituzionale si preoccupa di sancire espressamente possa e/o debba individuarsi il fondamento della partecipazione medesima.”²⁸¹

Ad ulteriore sottolineatura della garanzia costituzionale al diritto di partecipazione collettivo alle politiche c’è anche la sottolineatura sull’effettività del suo esercizio che deve poter incidere su tutte le fasi del processo decisionale, da quelle più a monte a quelle più a valle escludendo in modo molto chiaro e netto un coinvolgimento di tipo parziale o vuoto di contenuto in termini di impatto sul processo decisionale degli organismi eletti.

“Nella democrazia partecipativa ha poi grande risalto il lato propriamente processuale e quindi anche temporale. Il principio fondamentale sembra essere che l’accesso dei cittadini (e dei lavoratori) deve poter avvenire in ogni tappa dei processi di decisione pubblica, non unicamente in qualcuna di esse, magari in quelle o soltanto preliminari o soltanto terminali. Anche di questo è traccia nell’art. 3 della Costituzione, dove la partecipazione viene qualificata come «effettiva», con ciò stesso ponendo un’esigenza stretta di efficacia sui processi e implicitamente segnalando che non ci si può affidare a concretizzazioni apparenti o imperfette, evidentemente presupposte come possibili e forse tentanti. Ciò comporta che partecipazione deve esservi a partire dalle prime mosse compiute dalle autorità o da terzi per attivare una procedura destinata a culminare nella formazione d’una regola o d’un

²⁸⁰ Cecchetti M., “Democrazia e partecipazione nella Costituzione” in F. De Santis (a cura di), “La partecipazione nel governo del territorio in Toscana” Regione Toscana, Firenze, 2021 pp.9-10

²⁸¹ Cecchetti, M. 2020 ibidem

*provvedimento, e includendo la possibilità di presentare iniziative e proposte. Deve accompagnare le fasi istruttorie, spesso lunghe e complesse; deve culminare nella partecipazione alla fase decisionale condizionandola, se non in maniera strutturalmente vincolante sul piano giuridico (dato che permane in tutta la sua validità il potere decisionale delle istanze rappresentative) però in maniera politicamente socialmente effettiva; deve prolungarsi nel controllo e nella valutazione dell'operato delle istituzioni e dei risultati della loro azione"*²⁸²

Sotto questo punto di vista, spesso trascurato, un altro principio costituzionale fa propendere per l'esistenza di un diritto di partecipazione collettiva, correlato agli argomenti esposti in precedenza è quello di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione ex art. 97 della Costituzione, ove per buon andamento si intenda il conformare l'azione pubblica a principi di economicità, rapidità, efficacia, efficienza, miglior contemperamento dei vari interessi, nell'adempimento dell'attività amministrativa. Principio cui si aggiunge quello di ragionevolezza per cui

*"Nelle scelte relative alla creazione e all'organizzazione dei pubblici uffici spetta al legislatore, sia statale che regionale, un vasto ambito di discrezionalità che non si sottrae, tuttavia, al sindacato sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità proclamati dall'art. 97, primo comma, della Costituzione, secondo i canoni della non arbitrarietà e della ragionevolezza"*²⁸³.

Un evidente – per quanto a tutt'oggi non sufficientemente ascoltato – richiamo ad una ragione progettuale ed organizzativa delle politiche pubbliche che si fondi sull'ascolto e la partecipazione dei cittadini e delle cittadine, portatori delle proprie specifiche istanze, esigenze, bisogni che devono essere conosciuti dalla P.A. nella maniera più esauriente possibile. La partecipazione delle persone, dunque, come veicolo necessario per il buon andamento dell'azione amministrativa che deve mediare fra diversi interessi secondo un profilo d'imparzialità. La partecipazione produrrebbe dunque politiche migliori perché ne amplia la base conoscitiva dei bisogni sociali. Sotto quest'aspetto, peraltro, va sottolineato come non tutte le pratiche siano equivalenti.

²⁸² U. Allegretti 2006, ivi p. 158

²⁸³ Sentenza C. Cost. nr. 59/1997

Solo un'equilibrata rappresentazione del corpo sociale di riferimento garantita dal campionamento con estrazione a sorte consente di evitare rischi di distorsione decisionale verso questo o quell'altro gruppo per motivi di autoselezione o selezione avversa (vedi post).

A completamento, l'art. 118, sancisce il cosiddetto principio di sussidiarietà orizzontale riconoscendo il ruolo diretto di cittadini e cittadine, singoli o associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale dirette al soddisfacimento dei bisogni collettivi, con esercizio diretto della funzione pubblica. Principio che nel nostro Paese ha dato vita alla gestione diretta dei cosiddetti beni comuni da parte di gruppi formali ed informali: *“Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”*

Il settore della disciplina del governo del territorio è indubbiamente quello nel quale la partecipazione intesa quale diritto di cittadinanza di carattere collettivo è maggiormente definito e delineato nell'ordinamento. I principali riferimenti normativi in questo campo, per il tramite costituzionale dell'art. 117, primo comma, sono la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, introdotta nell'ordinamento italiano con la L 108 del 2001, e la Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, entrata a far parte dell'ordinamento italiano attraverso la L nr. 14 del 2006²⁸⁴.

La prima prevede in generale l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'art. 6 in particolare prevede la partecipazione del pubblico e al comma 4 stabilisce che *“la partecipazione del pubblico avvenga nella fase iniziale del processo decisionale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva”*. Il cenno alle diverse alternative possibili (e quindi alla valutazione dei pro e dei contro di diverse opzioni) oltre che quello all'effettiva influenza, tracciano un perimetro molto simile a quello delle caratteristiche della partecipazione deliberativa con il coinvolgimento dei cittadini nella valutazione di possibili corsi d'azione sulla base di un'informazione equilibrata che sfocia in un'influenza diretta sulle decisioni delle istituzioni elettive.

284 F. De Santis (a cura di); *“La partecipazione nel governo del territorio in Toscana”* cap. 2 in F. De Santis (a cura di) *“La partecipazione nel governo del territorio in Toscana”*, Regione Toscana, Firenze, 2021, pagg. 7-8

La seconda stabilisce che ogni Stato s'impegna (lett. c) ad "avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche", nonché (lett. d) "ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere una incidenza diretta o indiretta sul paesaggio".

Il legislatore statale già nei Codici del Paesaggio e dell'Ambiente ha recepito e disciplinato tali previsioni comunitarie e internazionali.

L'art. 144 del DLGS 42/2004 (cd. Codice del Paesaggio) in particolare prevede la necessità di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici d'interessi diffusi nei procedimenti di pianificazione paesaggistica e di norme regionali che prevedano ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione.

Il DLGS 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente) prevede tra i principi generali all'art. 3 sexies la necessità di garantire l'accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione del pubblico a scopo collaborativo, dettando poi una disciplina ad hoc per la partecipazione all'interno del procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) sui piani.

Un ruolo decisivo nel definire i diritti collettivi d'informazione e partecipazione ambientale hanno giocato altresì la normativa regionale - in particolare prima le leggi regionali toscane 5/95 ed 1/2005 e la giurisprudenza amministrativa che ha fatto loro seguito interpretando gli obblighi informativi *in chiave partecipativa* - poi la LR 46/2013 che detta una disciplina generale sulla partecipazione in Toscana, infine LR 65/2014 che "ha inteso quindi rafforzare gli effetti del coinvolgimento dei cittadini nelle diverse fasi di formazione degli atti di governo del territorio. (...) E ciò, soprattutto, in relazione alle fasi prettamente istruttorie, anteriori all'adozione dell'atto, nelle quali *i privati* hanno maggiore possibilità di contribuire alla definizione dei contenuti dei piani e raggiungere quella incidenza effettiva di cui all'art. 6 della Convenzione di Aarhus."²⁸⁵

285 F. De Santis (a cura di) *ibidem*

Più in basso nella gerarchia delle fonti ma molto specifica nel contenuto, va aggiunta alla rassegna normativa la Direttiva 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia. La Direttiva raccomanda alle pubbliche amministrazioni di “promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche e di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche, come una fase essenziale dei processi decisionali.” Ad essa sono allegati delle Linee Guida da considerarsi quale parte integrante del testo nella forma di decalogo di raccomandazioni alle amministrazioni per le consultazioni obbligatorie e quelle facoltative²⁸⁶.

Per quanto riguarda il potere di agenda che i cittadini possono esercitare rispetto alle assemblee elettive, non può non essere menzionato quanto contenuto nell’art. 8 “Partecipazione popolare” del D.Lgs. 267/2000, Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) che prevede al comma 1 che “I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.” Nell’ambito dell’autonomia statutaria esistono dunque ampi margini per le amministrazioni locali nel prevedere dispositivi di amministrazione partecipativo-deliberativa.

Il comma 3. rafforza le disposizioni precedenti prevedendo che “Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.” È dunque nella dimensione locale ed amministrativa che l’ordinamento italiano riconosce i maggiori spazi di partecipazione diretta dei cittadini alle scelte pubbliche.

²⁸⁶ Una prassi che spesso è stata ricondotta a sondaggi o questionari on line oppure piattaforme web-cassette di suggerimenti poco o niente utilizzati dalle amministrazioni proponenti attente prevalentemente all’adempimento o propense a pratiche di *tokenism*

In sostanza, passando in rassegna la normativa italiana dal livello costituzionale a quello della legislazione ordinaria fino a quello regionale per riscontrare le tracce di un diritto collettivo alla partecipazione dei cittadini nelle forme di governo sovracomunale, emerge che mentre è sancito espressamente nell'ordinamento italiano un diritto individuale alla partecipazione nel procedimento amministrativo²⁸⁷ – che tuttavia non è oggetto specifico di questo studio – per quanto riguarda quello collettivo, al di là della tradizionale partecipazione all'elezione delle istituzioni repubblicane attraverso il voto e di quello diretto-referendario, è necessario andare a ricostruirne le basi giuridiche con una lettura mirata e combinata delle fonti, a partire da quelle costituzionali per arrivare a quelle ordinarie, in particolare derivanti dall'adesione dell'Italia a convenzioni internazionali.

Ne deriva il profilo sufficientemente delineato di un diritto fondato nell'ordinamento a diversi livelli e meritevole di tutela, in particolare nel settore del governo del territorio, ambito nel quale è espressamente sancito da norme cogenti, già oggetto di diversi provvedimenti legislativi regionali e pronunce da parte della giustizia amministrativa, in particolare in Toscana.

Un cenno a parte merita la legislazione di alcune regioni italiane che hanno normato la partecipazione popolare con provvedimenti caratterizzati da un'indubbia ambizione innovativa. È il caso di Toscana²⁸⁸ ed Emilia-Romagna²⁸⁹ che hanno entrambe optato per una legge che da un lato definisse i principi generali all'interno dei quali la partecipazione all'elaborazione delle politiche locali dovesse realizzarsi, dall'altro, con questa legge, hanno stabilito i criteri attraverso i quali iniziative locali tendenti ad integrare i cittadini nei processi decisionali possono essere finanziate. Di rilievo il riconoscimento che la legge toscana fa del diritto di partecipazione dei cittadini. Con l'art. 1 della legge del 2013 – ma già l'abrogata L.R. 69/2007 lo faceva – riconosce espressamente il diritto di partecipazione e stabilisce gli obiettivi della legge.

²⁸⁷ In particolare nella L. 241 del 1990, come modificata dalla L. 11 febbraio 2005, nr. 5

²⁸⁸ L.R. 69/2007, poi riformulata nella L.R. 46/2013

²⁸⁹ L.R. 3/2010, poi riformulata nella L.R. 15/2018

In particolare, il comma 1 di suddetto articolo recita che: “La Regione, ai sensi dell’articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge.”.

Si tratta in questo caso di leggi che non disciplinano direttamente la partecipazione a processi decisionali di livello regionale (non risultano fino ad oggi iniziative di co-progettazione di provvedimenti di quel livello) ma ne definiscono un quadro e le finanziano con bandi specifici aperti ad enti locali, scuole, organizzazioni del terzo settore. D’interesse, in entrambe le regioni, l’istituzione di figure di garanzia della partecipazione, in Toscana una vera e propria Autorità, in Emilia-Romagna una figura tecnica, con il compito di presidiare la qualità dei processi partecipativi e la loro rispondenza ai criteri stabiliti dalle leggi. Entrambi, nella formulazione originaria provvedimenti a termine, in seguito ad un processo di valutazione e revisione, sono stati più di recente riformulati.

3.2 La dottrina costituzionale ed amministrativa: demarchia, amministrazione capovolta, amministrazione condivisa

Il tema della partecipazione dei cittadini alla vita politica ed amministrativa del Paese, in Italia è stato oggetto dello studio di un qualificata ed influente, seppur minoritaria, dottrina. La questione della qualità partecipativa della democrazia, pur emersa nell'Assemblea costituente, era stata sostanzialmente risolta attraverso l'adesione ad un modello di democrazia rappresentativa su base elettiva ed una moderata apertura a forme di democrazia diretta, con la previsione dei referendum abrogativi. L'art. 1 e l'art. 3, comma 2 rappresentano i pilastri costituzionali ai quali si ancora il principio partecipativo nella Carta costituzionale (vedi par. 3.3). In primo luogo, dunque, la sovranità appartiene al popolo che la esercita "nelle forme e nei limiti della Costituzione", cioè attraverso il voto ai suoi rappresentanti nel corso di libere elezioni con le quali si formano le Camere; in secondo, la Repubblica ha il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione", in un continuo e progressivo impegno a favorire l'inclusione dei cittadini e delle cittadine nei processi decisionali.

È nell'alveo della dottrina amministrativa - che analizza in maniera problematica l'operare quotidiano delle norme nella gestione dello Stato e degli enti locali - che emerge (o ri-emerge) con forza la questione del rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini. Un rapporto tradizionalmente regolato sulla base di un principio autoritativo e di preminenza dell'amministrazione rispetto alla cittadinanza, che derivava al nuovo Stato italiano dai principi liberali classici che avevano informato di sé gli ordinamenti precedenti nell'epoca post-unitaria. Le due declinazioni dei diritti di libertà costituzionalmente riconosciuti - secondo la classica definizione constantiana *libertà da*, cioè garanzia di tutela dei cittadini rispetto al potere pubblico e *libertà di*, cioè diritto di contribuire direttamente all'esercizio dei poteri politici attivi, non avevano ancora trovato fino ai primi anni '90 (L. 241 sul procedimento amministrativo) e poi al principio di quelli '00 (L.267/2000, Testo Unico degli Enti locali prima ed inserimento del principio di sussidiarietà nella Costituzione con la riforma del Titolo V del 2001) una precisa e stabile normativa di riferimento.

Il decennio '90-'00 è stato dunque quello nel quale si è andata definendo in campo amministrativo l'ossatura della configurazione del rapporto fra pubblica amministrazione e cittadini. Ulteriori normative di settore in campo ambientale, paesistico ed in singoli contesti regionali ne hanno qualificato ulteriormente il significato fino ad oggi (vedi par. 3.3).

Questo movimento di progressiva definizione del rapporto fra potere amministrativo e cittadini e d'integrazione delle loro istanze nei processi decisionali pubblici, specie nella dimensione locale, è frutto di una riflessione avviata in Italia da alcuni importanti studiosi, maestri del diritto costituzionale ed amministrativo. Un punto di vista non maggioritario, dicevamo, ma molto influente e capace di elaborare concetti dalla forte carica di radicalità, soprattutto se confrontati con le tendenze dominanti e la pratica amministrativa loro coeva.

Caposcuola di questo filone di studi e di questo punto di vista rispetto all'amministrazione ma, come vedremo, anche rispetto alla stessa idea di democrazia, è Feliciano Benvenuti. Giorgio Berti ed Umberto Allegretti, suoi allievi, ne sono i continuatori insieme a Gregorio Arena, ciascuno da un angolo di osservazione differente e capace di aprire nuove prospettive sull'argomento.

Il contributo di Benvenuti, articolato rispetto a molte tematiche del diritto amministrativo, trova il suo momento di maggiore radicalità nel concetto di *demarchia*, espresso nel suo *Nuovo Cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*²⁹⁰ del 1994.

La sua è una critica che parte dall'impossessamento e dalla monopolizzazione dei poteri statali effettuata "da parte di quel potere politico che è dato dall'insieme dei partiti e dalle pur mutevoli combinazioni che essi stabiliscono fra loro nello spartirsi i centri stessi dell'organizzazione pubblica" fino a definire la condizione della democrazia come soltanto apparente "soffocata com'è stata da un sistema di vera e propria partitocrazia"²⁹¹. Benvenuti afferma in questo passaggio del *Nuovo Cittadino* che "i partiti si sono impadroniti dello Stato escludendo la presenza effettiva del popolo e dei suoi singoli componenti" e giudica questa gestione del potere "certamente incostituzionale"²⁹². Un giudizio che non lascia spazio ad equivoci e che riecheggia alcune delle voci politiche più attive sul tema della eccessiva presenza dei partiti negli organismi statali di quel periodo.

290 Benvenuti, F. (1994) *Il Nuovo Cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Marsilio

291 Benvenuti, F. (1994), *ivi*, pp. 20-21

292 Benvenuti, F. (1994), *ivi*, p. 33

Per Benvenuti, non si ha una democrazia realmente compiuta senza la presenza “attiva e diretta” dei cittadini come singoli. Questo non attraverso “inimmaginabili forme di democrazia diretta” ma con la partecipazione nell’esercizio delle funzioni, non tanto nelle strutture statali. Non più solo il riconoscimento di posizioni passive nei confronti dello Stato e della loro tutela ma l’esercizio di posizioni giuridiche attive nell’ambito delle funzioni, quello che per lo studioso veneziano prende il nome di *demarchia*, in antitesi con quello di monarchia con le nuove monarchie rette dal sistema dei partiti politici, fondate “su una identica volontà di dominio”²⁹³. Al cittadino deve per Benvenuti riconoscersi “una posizione attiva di partecipazione alla produzione dell’atto destinato ad incidere sui suoi interessi (...) oltre che su quelli della collettività”²⁹⁴. Partecipazione che deve avere in sé la possibilità di influire concretamente alle decisioni, cioè una partecipazione all’esercizio delle funzioni che agisca “nel momento della preparazione delle decisioni pubbliche” e garantisca “veri e propri momenti di cogestione”, molto al di là di meri compiti di “sollecitazione ed ausilio” tradizionalmente assegnati ai cittadini nel loro rapporto con la pubblica amministrazione.

Benvenuti arriva in questo modo a definire una posizione giuridica attiva per il cittadino nell’interazione con l’amministrazione. La *demarchia* comporta che la presenza del singolo all’interno dell’Amministrazione debba essere vista in una condizione di paritarietà, non di solo, semplice interesse legittimo estraneo all’esercizio del potere ma di diritto soggettivo del cittadino nello svolgersi della funzione pubblica. La stessa operatività dell’amministrazione ne risulta mutata, non più fondata sull’autorità ed atti unilaterali ma sulla presenza attiva del cittadino, nella direzione di un miglioramento dell’azione amministrativa e della soddisfazione dell’interesse pubblico e di quello dei privati. L’amministrazione diventa in questo modo “*tutrice paritaria di interessi intesi come interessi dei singoli o della comunità*”²⁹⁵, in un rapporto che fa della composizione e della cooperazione fra interessi il suo focus concettuale. Solo la partecipazione all’esercizio della funzione, secondo Benvenuti, comporta un consenso reale.

²⁹³ Benvenuti, F. (1994), *ivi*, pp. 22-23

²⁹⁴ Benvenuti, F. (1994), *ivi*, p. 29

²⁹⁵ Benvenuti, F. (1994), *ivi*, p. 87

Andando oltre, Benvenuti arriva a sostanziare un concetto di legittimità dell'atto amministrativo fondata sulla partecipazione che, quasi a richiamare la teoria del doppio binario di Habermas, si basa sull'uso del potere effettuato in modo legittimo dall'autorità da un lato e sull'intervento da parte del cittadino nell'esercizio della funzione, dall'altro.

Ma l'interesse dello studioso veneto si sposta anche verso l'informazione e la conoscenza che deve essere collocata alla base dei processi di partecipazione, secondo la migliore tradizione deliberativa. Benvenuti ammonisce contro il monopolio del sapere da parte dell'amministrazione che si trasforma in monopolio del potere di chi dispone della chiave di accesso ai dati. In questo senso egli vede anche come la parità di opportunità nell'accesso al campo della cultura attraverso gli studi sia una condizione base di esercizio diffuso dei diritti di cittadinanza.

La demarchia, in conclusione, è per Benvenuti un concetto fondato sulla libertà attiva. Il cittadino ha dunque *"in mano la fonte del diritto (...) uti cives."* A questo si arriva con un lungo percorso iniziato due secoli fa con la Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino. Il principio si realizza in tre diversi momenti: 1. quello di formazione delle decisioni o di autogoverno; 2. quello di partecipazione procedimentale alla formazione di provvedimenti o accordi; 3. quello di controllo esterno.

Perché esso si realizzi sono necessarie alcune condizioni. Intanto la piena consapevolezza dei cittadini, poi la responsabilità della scuola e dei mezzi di comunicazione, l'opera dei partiti politici, dei sindacati, della società civile. La libertà non è dunque la sola caratteristica della persona ma ha una struttura di multilateralità. *"Solo realizzandosi nel molteplice l'individuo realizza sé stesso."*²⁹⁶

Allievi di Feliciano Benvenuti sono Giorgio Berti e Umberto Allegretti, continuatori della scuola partecipativa dello studioso padovano in direzioni differenti: più diretta al modello di amministrazione nel caso di Berti, più orientata all'inquadramento costituzionale e alla comparazione con ordinamenti differenti per quanto riguarda Allegretti. Il punto di vista di Berti sull'amministrazione non è convenzionale fin dalla sua definizione: egli parla di *"amministrazione capovolta"* con un aperto riferimento al fatto che essa, invece che essere

²⁹⁶ Benvenuti, F. (1994), ivi p. 128

emanazione diretta del potere dello Stato che si pone come elemento esterno alla società, deve essere invece concepita come espressione della società stessa.

È quindi il primitivo rapporto fra Stato e società ad essere in un certo senso invertito o ribaltato rispetto alla sua concezione classica²⁹⁷. Una chiave di lettura che predilige una formazione del diritto in seno alla società ed alle organizzazioni che in essa si formano e che operano nell'arena pubblica: *“Quanto più il diritto germina spontaneamente, anche se (...) confusamente, dalla società e dai gruppi che la compongono, tanto più esso è amico delle libertà e dei valori degli uomini”* ed è *“confronto implicito tra libertà e responsabilità”*.

La critica di Berti è diretta soprattutto alla separazione fra Stato come ordinamento e come comunità e Stato come persona giuridica. Una distinzione classica che avrebbe, in sostanza *“in fondo ricondotto al potere politico anche il potere sociale, autorizzando alla fine l'allargamento delle chances del primo”*, ed *“impedito il formarsi di un tessuto costituzionale unitario come effetto autentico della sovranità popolare mantenendo²⁹⁸ l'antica separazione tra la società civile e la società politica”²⁹⁹*. Una distinzione che avrebbe costruito *“una nuova costituzione idealizzata”* che apparentemente giustifica ma in realtà lascia le istituzioni concrete nella loro autolegittimazione separata³⁰⁰.

Nella sua Interpretazione costituzionale del 1987³⁰¹, Berti vede nella Costituzione una *“indecisione di fondo”* e un *“disimpegno politico da ogni ricerca di coerenza fra società e istituzioni”*. Egli riscontra nella Carta *“una certa doppiezza, giacché da una parte offre con largo respiro l'immagine di una società sovrana, libera e ansiosa di giustizia, e dall'altra un'organizzazione statale che è in un certo senso erede e forse schiava della tradizione liberale”*, sottolineando che *“la mancata integrazione fra stato e società è imputabile almeno in parte alla stessa Carta costituzionale”*.

²⁹⁷ Berti, G. (1986) Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento, Cedam, Padova

²⁹⁸ Corsivo proprio

²⁹⁹ Berti, G. (1986), ivi pp. 9 e 14-16

³⁰⁰ Allegretti, U. (2005) Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta. relazione al Club dei Giuristi e Centro Bachelet - Giornata in onore di Giorgio Berti in Amministrazione in Cammino, rivista on-line pp.

³⁰¹ Berti, G. (1987). Manuale di interpretazione costituzionale. CEDAM., p. 21

Il rinsaldarsi di Stato e società nel formarsi del diritto è per Berti un elemento essenziale al pieno dispiegamento dei principi costituzionali: *“questa profonda esigenza di unità costituzionale, che vuole il pieno superamento della differenziazione o dell’antitesi stato-società, non potrebbe mai venire produttivamente rappresentata e razionalizzata, mantenendo l’obbiettivo sullo stato come organizzazione di poteri politici”*³⁰². Per Berti, la rappresentanza parlamentare, prerogativa gelosamente difesa dello Stato liberale *“non riesce a concludere in sé stessa il ciclo della rappresentatività”*.

Con uno sguardo che in un certo qual modo anticipa la nascita della concezione ecosistemica della democrazia (il già menzionato *systemic turn* della teoria democratica nella sua versione habermasiana-deliberativa – vedi cap. 2) egli non vede come la funzione rappresentativa *“possa avvenire in un modo soltanto”*. Occorre che sia praticata, invece *“necessariamente una quantità di processi di formazione della rappresentazione quanti sono i modi di essere della società e le correlative spinte alla composizione e alla realizzazione dell’ordine giuridico”*³⁰³.

Una rappresentazione che Berti, al pari di Benvenuti, riteneva essere stata per troppo tempo funzione esclusiva del sistema dei partiti, fino a trasformarsi in *“un doppio delle istituzioni, ridotte a loro veicolo formale”*³⁰⁴. Berti rivendica al contrario il ruolo delle formazioni sociali, riconosciuto in linea di principio dalla Costituzione ma in modo incoerente, soprattutto dal punto di vista delle modalità della sua manifestazione. Attraverso le formazioni sociali si svilupperebbe per Berti una polarità solidaristica della società, capace di controbilanciare quella individualistica. L’uguaglianza, dunque, come pilastro che, con la libertà individuale completa il quadro istituzionale. *“i principi-guida che governano (...) l’esistenza stessa della società (...) sono scritti in testa alla nostra Costituzione e si riassumono nella solidarietà, da cui prendono struttura sia il principio di uguaglianza che le libertà”*³⁰⁵.

Il cittadino, in questo contesto di esercizio della solidarietà, capace di ampliare la portata delle libertà di tutti, dunque, non è più solamente un amministrato ma diventa co-amministratore o sostituto stesso dell’amministrazione, in alcuni casi perché *“vi è identità fra amministratori ed amministrati”* e perché amministrare è un *“agire oggettivo in seno al quale si muovono, oltre gli apparati statali o di altri enti che chiamiamo pubblici, individui, associazioni*

³⁰² Berti, G. (1987), *ivi*, p. 7-8

³⁰³ Berti, G. (1994) *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova. pp. 42, 40, 37.

³⁰⁴ Allegretti, U. (2005), *ivi*, p. 5

³⁰⁵ Berti, G. (1994), *ivi*, p. 56

volontarie, imprese e via dicendo"³⁰⁶. Una concezione che richiama in maniera evidente un forte ruolo della partecipazione, molto al di là delle tradizionali forme elettorali o ai procedurali e che meglio rispecchia la complessità non riducibile a mera scelta binaria della contemporaneità.

Il contributo di Umberto Allegretti segue i binari tracciati da Benvenuti e Berti con la peculiarità di sviluppare ancor più i risvolti dell'esercizio partecipativo-deliberativo della democrazia nel suo farsi amministrazione pubblica. Allegretti parte dal presupposto che il disegno di amministrazione che emerge dalla Costituzione non riesce a rappresentarne in pieno il carattere ampiamente pluralistico, ricalcando il tradizionale modello liberale, di diretta emanazione dell'autorità statale, preminente rispetto al cittadino che, al limite, può trovare nell'ordinamento gli strumenti per difendersi da eventuali atti illegittimi. La nuova amministrazione pubblica deve rappresentare invece più da vicino la complessità sociale ed attuare in maniera più attenta all'inclusione i caratteri pluralistici già presenti nella Carta costituzionale.

Per Allegretti sono diversi i fattori che hanno condotto ad un esercizio dell'amministrazione di carattere meno pluralistico, inclusivo e partecipativo rispetto a quello che la Costituzione - e più in generale la complessità delle istanze sociali - avrebbero lasciato presupporre. Da una parte un certo conservatorismo dei corpi dello Stato chiamati a fornire il loro parere tecnico in sede costituente, dall'altro la tendenza della dottrina a preferire una visione statica dell'amministrazione contrapposta ad una più dinamica ed aperta alle tante innovazioni che, nel frattempo, si andavano sviluppando nel mondo.

L'amministrazione pubblica, per Allegretti, dovrebbe essere ridisegnata sulla base dei compiti che le sono propri. Sono infatti i compiti che le vengono assegnati "*il punto il cui la storia amministrativa si salda alla storia costituzionale in maniera più diretta*"³⁰⁷. Fra questi compiti, quelli socio-economici riconducono immediatamente ad un modello di amministrazione pubblica non più titolare di un potere esclusivo ma inclusivo della complessità sociale, con un ruolo di garanzia ed orientamento sviluppato anche attraverso forme di democrazia partecipativo-deliberativa.

³⁰⁶ Allegretti, U. (2005), *ivi*, p. 12

³⁰⁷ Allegretti, U. (2009) *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, p. 116

Questo consentirebbe all'amministrazione di far fronte in maniera più efficace all'influenza degli interessi più forti che rischiano di compromettere l'idea stessa di un bene comune.

La partecipazione, dunque, è intesa come un *modus operandi* dell'amministrazione pubblica che ne qualifica l'azione in tutte le fasi del procedimento, nell'ambito del quale essa non deve essere relegata ad un mero ruolo consultivo ma deve avere la possibilità di incidere concretamente sulla decisione³⁰⁸.

È un disegno di amministrazione, questo, che esce rivitalizzato dall'incontro con la partecipazione: non più autorità autoreferenziale e possibile preda dell'espansione degli interessi privati forti, ma amministrazione diffusa e paritaria, capace di rappresentare un catalizzatore per le molteplici energie ed istanze presenti nella società al fine della realizzazione del bene comune, in cui tutti gli interessi privati, su una base pluralista e imparziale, possono essere considerati e valorizzati³⁰⁹.

Un modo flessibile e creativo di intendere l'amministrazione, quello partecipativo, che dovrebbe essere messo al sicuro rispetto ad un rischio di routinizzazione delle procedure di partecipazione, capace di imbrigliare il loro vero punto di forza, quello dell'innovatività e della capacità di adattamento a contesti sociali diversi.

Per Allegretti, le forme di tutela dei cittadini nelle procedure che prevedono la partecipazione deve essere capace di andare oltre la tradizionale via giurisdizionale. Esse dovrebbero fare leva sulla "*(...) prevalenza delle strategie politiche e istituzionali*» piuttosto che sugli «*(...) epiloghi contenziosi e giudiziari*»³¹⁰ e fondarsi anche sulla possibilità del controllo popolare sull'amministrazione, con una verifica anch'essa partecipata degli esiti delle decisioni.

Quanto infine all'atto e alla decisione amministrativa, Allegretti ipotizza forme di co-decisione da parte di cittadini capaci di assumersi fino in fondo la responsabilità di operare in vista del bene comune.³¹¹

³⁰⁸ Allegretti, U. (2009), *ivi*, p. 323

³⁰⁹ Allegretti, U. (2009), *ivi*, p. 310

³¹⁰ Allegretti, U. (2009), *ivi*, p. 328

³¹¹ Allegretti, U. (2009), *ivi*, p. 323

Il tema della responsabilità dei cittadini introduce il lavoro di un altro studioso di scuola partecipativa, Gregorio Arena e l'idea di amministrazione condivisa³¹² nella quale i cittadini, sulla base dell'applicazione dell'art. 118 della Costituzione e del principio di sussidiarietà verticale, possono esercitare direttamente la funzione pubblica, gestendo, per esempio, beni pubblici per fini di carattere collettivo. Un modello che dovrebbe superare, in obiettivo, il binomio autorità-libertà e funzione-interesse, basati rispettivamente su uno schema concessorio-autorizzativo il primo e di prestazione-erogazione di benefici il secondo, per realizzare un "pluralismo amministrativo"³¹³ che meglio risponda al crescente pluralismo e protagonismo pubblico della società italiana, sulla base della funzione costituzionale di realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui il sistema amministrativo italiano è portatore nel complesso e con riferimento ad ogni singola articolazione.³¹⁴

Arena parte da un tradizionale riferimento costituzionale, quello dell'art. 3, comma 2, "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." e lo legge in maniera coordinata con l'ultimo comma dell'art. 118 "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" per definire un modello di amministrazione capace di dare vita ad un completo dispiego dei diritti di libertà ed uguaglianza operazionalizzandoli in un dispositivo di co-amministrazione che vede i cittadini impegnati e responsabili di attività di interesse generale del pari dei governi democraticamente eletti, delle diverse formazioni sociali, di tutte le organizzazioni ed i corpi intermedi che hanno come obiettivo quello di realizzare principi costituzionalmente sanciti.

³¹² Arena, G. (1997) Introduzione all'amministrazione condivisa. Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 117-118 anno trentesimo, 3° e 4° trimestre

³¹³ Arena, G. (1997), *ivi*, pp. 31-32

³¹⁴ Arena, G. (1997), *ivi*, p. 46

Il punto di vista di Arena sulla funzione dei cittadini è coerente con quello di Benvenuti, Berti ed Allegretti nell'idea di "capovolgere" l'amministrazione e porre i cittadini sullo stesso piano delle istituzioni nell'attività di governo, secondo un modello che riporta al centro dell'attività amministrativa, con pieno titolo, la società.

Il punto-chiave è la condivisione di responsabilità: *"Il cuore dell'Amministrazione condivisa è la condivisione di risorse e responsabilità fra cittadini e amministrazioni, nell'interesse generale. È la condivisione la grande differenza fra il modello di amministrazione tradizionale e l'Amministrazione condivisa, perché essa obbliga sia i cittadini sia le amministrazioni ad uscire dal proprio ambito ristretto di operatività per aprirsi alla collaborazione con altri soggetti."*³¹⁵

Arena ipotizza un modello di cui non si nasconde le difficoltà attuative rispetto alla cultura dell'amministrazione italiana: *"Ciò è particolarmente difficile da accettare per le pubbliche amministrazioni, che hanno una posizione strutturalmente sovraordinata rispetto ai soggetti privati e che dunque incontrano notevoli resistenze culturali a riconoscere nei cittadini dei potenziali alleati, portatori di risorse preziose per la soluzione dei problemi che riguardano la collettività."*³¹⁶

Questo modello è basato su Patti di collaborazione fra istituzioni, cittadini, altre organizzazioni e corpi intermedi. *"Il Patto di collaborazione è l'accordo attraverso il quale uno o più cittadini attivi e un soggetto pubblico definiscono i termini della collaborazione per la cura di beni comuni materiali e immateriali. In particolare, il Patto individua il bene comune, gli obiettivi del Patto, l'interesse generale da tutelare, le capacità, le competenze, le risorse dei sottoscrittori (quindi anche dei soggetti pubblici), la durata del Patto e le responsabilità."*³¹⁷

I Patti di collaborazione sono adottati come strumenti negoziali di diritto privato, accordi fra parti equiordinate, sulla base di Regolamenti specifici che ogni amministrazione pubblica, in relazione alla sua autonomia regolamentare, può darsi. I Regolamenti rappresentano dunque, in attuazione dei precetti costituzionali dell'art. 3 e dell'art. 118, la base giuridica per la stipula dei Patti. Inizialmente utilizzati per la gestione di beni pubblici, i Patti possono essere attivati rispetto ad ogni forma di attività di interesse generale³¹⁸.

³¹⁵ Arena, G. (2022) Una visione sistemica dell'Amministrazione condivisa. Il punto di Labsus, su www.labsus.org consultato il 30 agosto 2022, p. 2

³¹⁶ Arena, G. (2022), *ibidem*

³¹⁷ www.labsus.org, consultato il 28 ottobre 2023

³¹⁸ "Ad oggi, il Regolamento per l'Amministrazione condivisa è stato adottato da più di 270 Comuni ed altri e enti locali. Negli anni, hanno provveduto ad adottare il proprio Regolamento anche le Unioni dei comuni, le

Un punto di vista, quello di Arena, che ha dunque dato vita ad un vero e proprio movimento di adozione di Regolamenti e Patti di collaborazione diffusi su tutto il territorio italiano, che prende i suoi presupposti dall'idea di demarchia e amministrazione capovolta di Benvenuti e Berti e le fornisce una veste operativa, adatta alla sua realizzazione concreta. Si tratta di un modello differente rispetto a quello della democrazia deliberativa, il cui scopo principale non è quello di attivare direttamente i cittadini con riferimento ad un fare concreto ma rispetto all'influenzare le decisioni dei governi in seguito ad un'attività di discussione informata anche se, sotto un certo punto di vista la radice può ritenersi la stessa: la consapevolezza che una società complessa non può essere governata da un'amministrazione gerarchica ed autoritativa e che i cittadini non sono solo portatori di bisogni ed interessi ma di risorse ed informazioni indispensabili per il migliore disegno delle politiche pubbliche. In questo senso, l'art. 118 della Costituzione, con il suo riferimento generale ad attività di interesse generale può rappresentare una base condivisa fra il modello della deliberazione e quello della cittadinanza attiva (vedi anche par. 3.1).

Una comunanza di radici culturali che Arena fa risalire anche al superamento della bipolarità fra elettori ed eletti, rappresentati e rappresentanti tipica della democrazia elettorale. Nuove forme di amministrazione più pluraliste e democratiche in senso partecipativo-deliberativo sono in grado di riempire *“uno spazio fra i due poli caratterizzato³¹⁹ da un doppio flusso: dal basso verso l'alto, per così dire, con le deleghe di sovranità dagli elettori ai rappresentanti, e dall'alto verso il basso con le decisioni di questi ultimi riguardanti questioni di interesse generale”³²⁰*

E' “l'autonoma capacità dei cittadini stessi di dare risposte ai propri bisogni, senza delegare sempre tutto alle istituzioni, che “spinge inevitabilmente verso lo sviluppo di forme di democrazia partecipativa e deliberativa”³²¹.

Ritorna dunque un concetto ecosistemico di contributo alle decisioni pubbliche, caratterizzato da più strumenti organizzati secondo logiche di cooperazione o

Città metropolitane (Milano), le Province (Chieti e Matera) le Regioni (il Lazio e la Toscana), nonché degli enti pubblici di natura economica, a dimostrazione di quanto questo strumento sia caratterizzato da un elevato grado di adattabilità, capace di disegnarsi concretamente a seconda dello specifico contesto nel quale interviene.” www.labsus.org, consultato il 28 ottobre 2023

319 Corsivo proprio

320 Arena, G. (2012) Oltre le grandi dicotomie, tertium datur? Su www.labsus.org consultato il 30 agosto 2022

321 Arena, G. (2012), ibidem

competizione, a seconda del rispettivo grado di presa sui problemi collettivi cui è necessario dare risposta.

“Si scopre che la rappresentanza non è l’unica possibile modalità di partecipazione alla vita pubblica, che la delega ai rappresentanti può essere in alcuni casi “ritirata” per partecipare direttamente alle grandi decisioni riguardanti la collettività (per esempio grandi opere pubbliche e infrastrutture).”³²²

Nel modello ecosistemico, all’interno della sfera pubblica, la delega elettorale trova in altre forme democratiche elementi omologhi e complementari in grado di completare il repertorio di strumenti a disposizione delle amministrazioni per trovare risposte alle istanze sociali. *“Le nuove forme della democrazia, complementari rispetto a quella rappresentativa, consentono di riempire lo spazio fra rappresentati e rappresentanti con decisioni adottate in seguito a processi decisionali partecipati³²³, non in seguito ad una pura e semplice³²⁴ delega di sovranità. Il rapporto verticale rappresentati-rappresentanti viene in questi casi integrato da rapporti orizzontali fra tutti i soggetti presenti su un determinato territorio”³²⁵.*

322 Arena, G. (2012), ibidem

323 In senso opposto rispetto ad una visione comprensiva delle forme democratiche partecipativo-deliberative, S. Cassese: “Non va, infine, dimenticato un limite intrinseco della democrazia procedurale, quello che deriva dalla sua frammentazione. Solo alcuni privati possono partecipare ai processi di decisione e questi non riguardano tutta l’amministrazione, ma solo alcune procedure. Per tale motivo, la democrazia procedurale può garantire che alcuni interessi vengano tenuti in conto e che alcune decisioni siano meglio accettate, non può sostituire la democrazia rappresentativa, e neppure integrarla, considerata la sua limitata portata”. Cassese, S. (2006) “La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – saggio di diritto comparato”, www.irpa.eu, consultato il 20 settembre 2022. Critica quest’ultima che non tiene in sufficiente conto la qualità di rappresentatività della diversità sociale garantita dalla stratificazione campionaria tipica dei minipubblici, alternativa e complementare – quindi integrativa – rispetto alla rappresentanza elettiva classica.

324 Corsivo proprio

325 Arena, G. (2012), ibidem

3.3 La democrazia deliberativa nei Paesi europei. In particolare: le esperienze di Francia e Germania

Il rapporto OCSE "Catching the deliberative wave", citato nel primo capitolo, evidenzia in mondo chiaro come sia in atto un'ondata deliberativa in molti Paesi del mondo, non solo europei ed occidentali. Una tendenza confermata da altre banche dati, ugualmente menzionate all'inizio di questo lavoro, che, a livello mondiale, censiscono i casi nei quali le decisioni pubbliche non sono assunte solo attraverso le procedure codificate nell'ambito della tradizionale democrazia rappresentativo-elettorale ma vengono costruite con l'ausilio della voce informata di cittadini e cittadine.

Se, dunque, resta acclarato che questo fenomeno cresce in modo vistoso e si diffonde nelle democrazie contemporanee, emerge l'interrogativo del se ed in che modo gli ordinamenti giuridici - a parità di altre condizioni - ne abbiano favorito nascita e sviluppo. In questo senso può essere utile una carrellata comparativa fra diversi sistemi allo scopo di palesare l'esistenza di elementi di analogia o differenze che aiutino a comprendere le precondizioni giuridiche per lo sviluppo di una democrazia più aperta alla partecipazione ed alla deliberazione informata dei cittadini e delle cittadine.

Detto nel precedente paragrafo che, per quanto riguarda l'Italia, la partecipazione deliberativa trova un'ampia base giuridica generale nella Costituzione e specifica nella normativa di settore che riguarda in particolare ambiente e paesaggio, accertato che, tuttavia, nelle norme vigenti non si rinvenga una precisa menzione alla partecipazione o alla democrazia deliberativa, può essere utile investigare se analoghe - o più favorevoli - condizioni alla diffusione di queste pratiche democratiche, esistano in altri ordinamenti, più o meno vicini dal punto di vista concettuale a quello italiano. A questo contesto favorevole, come abbiamo avuto modo di evidenziare nel primo capitolo, non è corrisposta in Italia una crescita significativa di processi decisionali basati sulla partecipazione deliberativa, soprattutto a livello nazionale. Al contrario, in presenza di leggi specifiche - e del supporto finanziario che hanno assicurato, come in Toscana ed in Emilia-Romagna - anche nel nostro Paese si è registrata una certa vivacità partecipativa, soprattutto nel livello locale delle decisioni. A questa tendenza, in ogni caso non è corrisposta una altrettanto visibile propensione né nel livello regionale, né in quello nazionale.

Una crescita esponenziale dei processi di partecipazione deliberativa, a diversi livelli di governo, invece, è stata registrata negli ultimi anni in Paesi europei come la Francia e la Germania. Esistono dunque in questi Paesi condizioni ordinamentali maggiormente favorevoli allo sviluppo di diversi modelli di *decision making* pubblico?

Per quanto riguarda la Francia, il modello costituzionale, come nel caso italiano, è saldamente ancorato a forme rappresentative di democrazia parlamentare, temperate dalla presenza nell'ordinamento dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e dalla possibilità di indire referendum in materia di revisione costituzionale³²⁶. L'evoluzione dell'ordinamento francese ha portato il Paese ad un sistema rappresentativo misto.

“D'une démocratie purement représentative, la France est passée à une démocratie principalement représentative, mais en partie directe ou plus exactement semi-directe.”³²⁷

Con la crescita dell'importanza dell'azione amministrativa, in Francia è stata avvertita la necessità di fondare il suo operare su una maggiore legittimità democratica. Questo è stato realizzato attraverso due strumenti principali: da un lato lo sviluppo di una democrazia locale, dall'altro l'invito ai cittadini interessati a prendere parte ai processi decisionali. Ancora una volta, la nozione di democrazia partecipativa non è menzionata nel diritto positivo ma è stata ben presente nel dibattito pubblico e politico che ha accompagnato l'elaborazione di nuovi strumenti.

Per quanto riguarda lo sviluppo di forme di democrazia locale, lo Stato francese, fortemente accentrato in una fase iniziale, nel corso del XIX secolo ha iniziato un progressivo decentramento che lo ha condotto prima all'introduzione di dipartimenti e comuni (1871 e 1884) con assemblee elette a suffragio universale, poi all'elezione da parte delle assemblee di un presidente con funzioni esecutive rispetto alle decisioni assembleari (1982). Nel decentramento, dunque, la Francia ha seguito un modello di democrazia rappresentativa

³²⁶ L'art. 3 della Costituzione francese, primo comma, recita: “La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum”

³²⁷ Fromont M. (2010) *Fondements de la démocratie participative en droit français*. In Allegretti, G. (Ed.). (2010). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press. p. 51

speculare a quello nazionale. Lo stesso schema fu applicato alla nascita delle *collectivités territoriales*.

È nella fase di revisione costituzionale del 2003 che appaiono invece i primi strumenti di democrazia diretta locale, petizioni e referendum su tutti.

Sotto il punto di vista della democrazia più propriamente partecipativa, invece, il primo strumento ad essere introdotto nell'ordinamento transalpino è l'*enquête publique*. Istituto nato nell'800 per tutelare il diritto individuale di proprietà, è stato oggetto di un'importante riforma nel 1983. Attraverso essa è stato realizzato un processo di democratizzazione dell'inchiesta che, da quel momento, diventa strumento di coinvolgimento della cittadinanza nei progetti di un'amministrazione pubblica. Uno strumento che, se all'inizio è stato utilizzato per coinvolgere i cittadini su decisioni sostanzialmente già assunte - una forma di presa d'atto con osservazioni, in sostanza -, successivamente, a partire dai primi anni '90 è stata utilizzata in fasi sempre più a monte del processo decisionale quando le alternative progettuali fossero ancora praticabili.

Scorrendo il sistema delle fonti, la democrazia partecipativa è presente nella Costituzione francese a proposito della partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle condizioni di lavoro e alla gestione delle imprese (comma 8 del Preambolo alla Costituzione del 1946). Le leggi di revisione costituzionale del 2003 e del 2005 hanno ad oggetto, invece, una forma più generale di democrazia partecipativa. Precedute da due leggi del febbraio 1992 e del febbraio 1995 (poi modificata nel 2004) sul diritto all'informazione ed alla consultazione dei cittadini rispetto agli affari delle *commune*, le riforme istituiscono il diritto di petizione (Legge costituzionale 205 del 28 marzo 2003, articolo 72-1, comma 1) ed il referendum consultivo rispetto ad alcune decisioni delle *collectivité territoriale* (commi 2 e 3, articolo 72-1). Nella revisione costituzionale del 2005 la *Charte dell'environnement* viene inserita nel Preambolo alla Costituzione ed assume valore costituzionale. La Carta, all'articolo 7, recita che: "Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement". Nel 2008, il *Conseil d'État* ha per la prima volta annullato un regolamento governativo in relazione alla violazione della Carta.

Fra le fonti comunitarie, da segnalare la direttiva del 7 giugno 1990 riguardante la libertà di accesso all'informazione in materia ambientale (abrogata e modificata dalla direttiva 2003/4/CE del 28 gennaio 2003) e la direttiva del 27 giugno 1985 modificata da quella del 3 marzo 1997 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di alcuni progetti pubblici e privati.

Fra le direttive che prevedono l'informazione ambientale dei cittadini, anche la direttiva del 28 gennaio 2003 concernente la libertà di accesso alle informazioni ambientali, recepita dalla legge n. 2005-1319 del 26 ottobre 2005 (codificata agli articoli L. 124-1 e seguenti del codice ambientale).

Ad ulteriore rafforzamento del profilo ambientale della partecipazione dei cittadini in Francia, l'adozione della Convenzione di Aarhus per l'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, ratificata da una legge del febbraio 2002.

E' nel Codice dell'Ambiente che il principio di partecipazione dei cittadini alle decisioni aventi impatto ambientale diviene più pregnante: nei principi generali (articolo L 110-1), fra i quattro principi generali, secondo il quale *"chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire"* e poi nel Libro I, Titolo II, *"Information et participation des citoyens"* che nel primo capitolo tratta della partecipazione del pubblico all'elaborazione di progetti di pianificazione e di infrastrutturazione che abbiano un impatto rilevante sull'ambiente o sulla pianificazione del territorio con una sezione destinata all'organizzazione delle funzioni e alla definizione delle prerogative della *Commission du Débat Public* ed alla stessa organizzazione del Dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Disposizioni sulla partecipazione dei cittadini sono poi contenute nel Codice delle generale delle *collectivité territoriale* ed in quello de *l'urbanisme*, in particolare per quanto riguarda il diritto dei cittadini di essere consultati sui progetti delle *collectivité* e sui referendum locali da un lato, sull'elaborazione di piani urbanistici, dall'altro.

Più di recente³²⁸, il Parlamento francese ha approvato la legge organica n. 1338 e la legge n. 1339 del 15 settembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*, con cui si prevede l'istituzione di singoli gruppi tematici ad hoc, tra cui quello sulla *démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne*, con una particolare enfasi posta su strumenti in grado di indirizzare l'agenda degli organismi elettivi, come il diritto di petizione e di interpellanza, attraverso consultazioni pubbliche o giurie di cittadini.

Il 2019 è per la Francia l'anno del Grand Débat National, un contenitore in cui trasferire tutte le istanze emerse nella società (in particolare in seguito alla cd. crisi dei *gilet jaune*) e creare uno spazio di ripensamento collettivo delle politiche pubbliche. L'Assemblea Nazionale ha infine votato la risoluzione n. 781 *pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique* nel febbraio 2022 per individuare la partecipazione dei cittadini come fondamento del modello democratico francese. Con la risoluzione, il governo è invitato a sviluppare approcci sempre più perfezionati alla partecipazione diretta dei cittadini. L'ultimo quinquennio ha visto in Francia lo sviluppo di molte iniziative di Assemblea di Cittadini su base nazionale riguardanti temi differenti: dalla menzionata *Convention Citoyenne pour le Climat* alla recente Assemblea sul *fin de vie*, intesa a produrre raccomandazioni per il legislatore sulla normativa relativa al fine vita.

Una normativa, quella francese che, se garantisce a diversi livelli la partecipazione dei cittadini, non utilizza mai la locuzione "democrazia partecipativa" e spesso tende a confondere una genuina partecipazione pubblica con procedure di "raffreddamento" dei conflitti o concertazione come il Débat Public. Un quadro fortemente caratterizzato dalla componente ambientale, *driver* decisivo che domina il campo delle fattispecie nelle quali i cittadini devono essere informati e partecipare ai processi decisionali.

Un contesto che predilige dunque le decisioni ambientali in ambiti locali ed il livello amministrativo, anche se la Francia, più di recente, ha fatto largo uso della partecipazione deliberativa anche al livello della legislazione nazionale (vedi par. 2.5 a titolo esemplificativo). Un quadro normativo che si colloca prevalentemente sul piano della *soft law* e mostra una certa debolezza dal punto di vista sanzionatorio visto che:

*"la sanction ne peut être que l'annulation de la décision prise à la suite de cette procédure. Or cette annulation vient souvent trop tard, spécialement lorsque la procédure a été viciée dès le début".*³²⁹

³²⁸ Per approfondimenti vedi Baldoni, D. (2022) *Praticare la democrazia partecipativa in ottica decentrata: il divergente percorso di Francia e Italia*. Italian Papers on Federalism – Rivista on line

³²⁹ Fromont M. (2010) *ivi*, p. 63

A differenza di quello francese, il caso tedesco è caratterizzato dalla forma di Stato federale, che determina una diversità interna di risposte alla crescente tendenza all'inclusione dei cittadini nei processi decisionali. Anche la Germania, infatti, si colloca a pieno titolo all'interno del fenomeno mondiale di "democratizzazione della democrazia" che caratterizza numerosi Paesi occidentali, come è stato già evidenziato nel primo capitolo a proposito dei Paesi OCSE e non solo. Una tendenza che in Germania ha determinato l'applicazione di modelli di democrazia partecipativa e deliberativa in un primo momento a livello municipale e federale ed in un contesto amministrativo, sulla scia della legislazione ambientale ed urbanistica ed in un secondo momento a livello nazionale, con la realizzazione di una serie di Assemblee di Cittadini che hanno utilizzato minipubblici stratificati per elaborare raccomandazioni indirizzate al livello federale.

Il federalismo tedesco, perciò, suggerisce di condurre l'analisi sui due piani della Costituzione federale e di quella dei Länder, oltreché in alcuni casi sugli Statuti di *Stadtstaaten* come Berlino. La Germania con il suo particolare assetto, potrebbe dunque rivelare i connotati di un vero e proprio laboratorio partecipativo:

*"S'il est certain que cette diversité des structures administratives locales rend difficile l'appréhension des normes juridiques pertinentes, concourt-elle également à faire de la République fédérale d'Allemagne une sorte de «laboratoire de la démocratie participative». La complexité du fédéralisme allemand, qui est accentuée lorsque l'on se penche sur les structures administratives locales, incite en effet à s'interroger sur l'influence exercée par cette variable sur le développement de la démocratie participative."*³³⁰

Le fonti della partecipazione diretta dei cittadini all'elaborazione delle politiche si trovano nella Legge Fondamentale tedesca. La Repubblica federale è basata, come tutte le democrazie contemporanee, su un principio di rappresentanza elettiva³³¹. La stessa forma referendaria non è presente a livello federale mentre lo è a livello dei singoli Stati federati ed, anzi, ne è un elemento distintivo. Questa apparente chiusura al livello centrale, dovuta alla peculiare storia della Germania nel Novecento, però, risulta controbilanciata

330 Vilain Y. (2010) La démocratie participative dans un cadre fédéral: L'expérience allemande. In Allegretti, G. (Ed.). (2010). Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa. Firenze University Press. pp. 297-324

331 L'articolo 20 II della Legge fondamentale recita: "Ogni potere di Stato emana dal popolo. Il popolo lo esercita mediante elezioni e votazioni e organi speciali investiti di poteri legislativi, esecutivi e giudiziari".

dall'affermazione del principio dello Stato di Diritto contenuta nell'articolo 20 III della Legge fondamentale: "Il potere legislativo è vincolato dall'ordine costituzionale, i poteri esecutivo e giudiziario sono vincolati dalla legge e diritto".

*"Dans la conception allemande, le principe d'État de droit ne se restreint toutefois pas à la seule soumission formelle aux règles juridiques. Il exprime plus largement une vision d'ensemble de la vie constitutionnelle"*³³²

È per soddisfare questo principio, per far valere il rispetto dei diritti riconosciuti alle persone esercitandoli ed allo scopo incrementare la legittimità delle decisioni pubbliche più vicine ai cittadini che numerosi dispositivi partecipativi sono stati inseriti nella procedura amministrativa non contenziosa (*Verwaltungsverfahrenrecht*).

È in questo spirito che nella legislazione amministrativa federale (art. 29 Legge federale del 1976 sulla procedura non contenziosa), è stata inserita l'audizione preliminare dei soggetti interessati, ripresa poi dalla legislazione amministrative dei singoli Stati federati ed una forma d'inchiesta pubblica (art. 72) relativa a progetti di gestione del territorio. A completamento del quadro, sussistono norme analoghe anche nella legislazione speciale riguardante l'ambiente e l'urbanistica, nella quale ampio spazio è concesso alla partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni pubbliche.

Una tendenza alla modernizzazione dei processi decisionali pubblici che ha visto dunque il Governo federale e gli Stati federati procedere appaiati nel garantire sempre maggiori spazi di inclusione della cittadinanza in decisioni di rilievo amministrativo sostanziale.

Al livello degli Stati federati, la presenza di meccanismi e dispositivi partecipativi, soprattutto a partire dagli anni '90, si è notevolmente sviluppata, dai Forum cittadini alle Sessioni di domande ai Consigli municipali, fino alle procedure di contestazione di decisioni amministrative strutturate al fine di dare esecutività al diritto di protesta (*Beschwerderecht*) previsto in alcuni Länder. Esempi di queste forme partecipativi sono i Consigli dei disabili o i Consigli dei Giovani, presenti in numerosi ordinamenti statali. Si tratta in tutti questi casi di strumenti consultivi, non dotati di un potere decisionale diretto, non consentito dal

³³² Vilain, Y. (2010), ivi p. 306

principio di uniformità di legittimazione democratica della decisione di un potere pubblico di cui all'articolo 28 I 2 della Legge fondamentale.

Fra gli strumenti caratterizzati da una maggiore influenza dei cittadini e da una superiore interazione fra cittadinanza ed istituzioni, la possibilità offerta da alcuni Länder - ed all'interno di precise soglie percentuali di ammissibilità variabili dall'1 al 30% di firme degli aventi diritto - di partecipare direttamente con proposte all'elaborazione dell'ordine del giorno delle assemblee elettive. Fra questi strumenti dotati di maggior connotazione partecipativa, rientra il referendum locale d'iniziativa popolare, anch'esso comunque soggetto a soglie di ammissibilità che vanno dal 10 al 30% degli aventi diritto.

Insieme a queste forme ormai divenute classiche, il "laboratorio partecipativo" tedesco, dagli anni '90 ha prodotto (o adottato) numerosi altri strumenti come il bilancio partecipativo e le giurie di cittadini estratti a sorte.

Una democrazia, quella partecipativo-deliberativa, che in Germania ha visto una notevole crescita degli strumenti a disposizione dei cittadini per influire sui processi decisionali, guidata dalla forma federale che ha spinto l'innovazione nella direzione di una maggiore legittimità delle decisioni amministrative con una iniziale prevalenza nella dimensione amministrativa e locale ed in materie speciali come quella ambientale ed urbanistica. Lo sperimentalismo e le contaminazioni fra Länder hanno fatto parlare la dottrina di una sorta di "mosaico frammentato" (*Flickenteppich*) nel quale i Länder hanno assolto la funzione di laboratori partecipativi elaborando strumenti a volto prettamente informativi, a volte strumenti più partecipativo-deliberativi, oltre ai referendum propositivi (e destitutivi nel caso del Sindaco di alcune città)³³³.

³³³ Una funzione, quella svolta da sistemi federali in sistemi di *civil law* che trova un contropartito anche in tradizioni giuridiche diverse, come quelle di *common law*. In particolare la natura federativa degli Stati Uniti e del Canada, pur in presenza di un indiscusso ancoraggio nella democrazia rappresentativa classica, a base elettiva, ha generato a livello statale e sub-statale una proliferazione di esperimenti partecipativo deliberativi che hanno la loro origine in tradizioni culturali che risalgono prima alle forme di governo locale dei *Founding Father* - ad esempio i *Town Meeting* -, poi nella fase costituzionale dei singoli Stati (*Constitutional Convention*) ed infine nella tendenza, aiutata dalla differenziazione dei livelli di governo, del sistema di *common law* a produrre casi che l'uso e l'interpretazione delle Corti, poi, istituzionalizzano. Un percorso, questo, che inizia negli Stati Uniti ma si diffonde poi anche in Canada, dove spiccano le esperienze di Assemblee di Cittadini della British Columbia e dell'Ontario.

Per approfondimenti, si veda M. Trettel (2017) *Democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche: un'analisi di diritto comparato*. Gli ordinamenti composti tra crisi della rappresentanza politica e 'aperture' a forme partecipative di decision making. Tesi di dottorato.

Una democrazia partecipativa che, comunque è come condizionata da vincoli di carattere procedurale (soglie di ammissibilità) e tipologico (materie su cui è ammissibile o non ammissibile attivare la partecipazione dei cittadini).

Una contaminazione fra livelli di governo che ha interessato, in una chiusura del cerchio, anche quello federale, con la realizzazione nell'ultimo quinquennio di sette Assemblee di Cittadini³³⁴ su temi di rilevanza federale come le politiche alimentari, il cambiamento climatico, il ruolo della Germania nel mondo, la Democrazia e la sua innovazione, la Ricerca, l'Intelligenza artificiale e la sua regolamentazione. Il Bundestag ha inoltre dichiarato di voler aprire un bando per la realizzazione di nuove Assemblee di Cittadini da realizzare nel 2023³³⁵.

3.4 La democrazia deliberativa nel diritto comunitario

Per quanto concerne invece il livello comunitario³³⁶, il Trattato sull'Unione Europea esplicita il modello di funzionamento nel rapporto fra democrazia rappresentativa e partecipativo-deliberativa agli artt. 10, 11 e 12. A fronte della centralità del modello rappresentativo esplicitato dal comma 1 dell'art. 10 ("Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa») e confermato attraverso la preminenza del Parlamento ("I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo", comma 2), nel comma 3 dello stesso articolo appare una forma di apertura alla partecipazione dei cittadini ("Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini"). Una partecipazione che, tuttavia, il Trattato, nel comma 4, pare riservare in questo articolo alla funzione svolta dai partiti politici.

Nel successivo art. 11, comma 1, può essere rinvenuta la possibilità di ufficializzare l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa, stabilendo che le istituzioni riconoscono ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione, "attraverso gli

³³⁴ Per approfondimenti si veda <https://www.buergerrat.de/en/citizens-assemblies/federal-citizens-assemblies/>, consultato il 3/10/23

³³⁵ <https://www.buergerrat.de/en/news/bundestag-president-announces-citizens-assemblies/>

³³⁶ Sul tema si veda anche Pettinari, N. (2019) Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica? Federalismi.it

opportuni canali". Al comma successivo è poi rinvenibile un richiamo a quello che si è andato definendo come *dialogo civile*, cioè "un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile". Nel comma 3 vengono invece definiti i fini della consultazione pubblica a livello comunitario: "Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate".

Dialogo civile e Consultazione, così definiti, sono alla base del coinvolgimento diretto nella definizione delle politiche per il Futuro dell'Europa di cui si è parlato nel par. 1.6. e delle successive azioni di coinvolgimento dei cittadini europei nella legislazione, programmate come seguito della Conferenza sul Futuro dell'Europa del 2021-2022.

D'altra parte, ad un esame più attento delle pur crescente attenzione dell'Unione per l'integrazione dei cittadini europei nei processi decisionali testimoniata da un percorso chiaro ed un'accelerazione più recente, permangono vincoli che lasciano intravedere ampi spazi di miglioramento per l'innovazione della democrazia a livello comunitario. In particolare, nella crescita di conoscenza e consapevolezza dei cittadini, nella coerenza dei diversi strumenti utilizzati, nell'accesso ad essi e nella loro piena integrazione nel processo di decision making. Un recente rapporto³³⁷ riguardante la creazione di un meccanismo permanente di partecipazione dei cittadini europei evidenzia come

"Low EU (participatory) literacy, fragmentation of the EU participatory system, unequal access to such a system, limited self-awareness of its users and its limited integration with EU decision-making represent the major structural reasons preventing EU participatory democracy from becoming, as required by the Treaty, a needed component of the EU model of democracy."

³³⁷ Alemanno, A. (2022) Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU. AFCO Committee

3.5 Caratteri e funzioni degli istituti di democrazia deliberativa: il diritto di partecipazione e la qualità nella deliberazione

Il diritto di partecipazione dei cittadini all'indirizzo politico ed alla sua attuazione attraverso politiche che si concretizzano in atti legislativi ed amministrativi è stato approfondito nei capitoli precedenti attraverso un excursus nell'ordinamento italiano ed in altri ordinamenti allo scopo di delineare i suoi connotati, che, sostanzialmente, abbiamo illustrato essere principalmente connessi al diritto di voto esercitato con delega a rappresentanti ed all'esercizio delle forme di democrazia diretta nei casi ammessi dalle Costituzioni, oltre che, in ambito amministrativo, soprattutto alle politiche ambientali, di pianificazione e governo del territorio, nelle quali il diritto di partecipazione trova la sua più piena definizione, anche in termini deliberativi, con la previsione di momenti di approfondimento informato e partecipazione alla decisione quando tutte le opzioni progettuali sono ancora possibili.

Si tratta di un diritto politico e sociale, di libertà, dunque, pacificamente posto alla base della scelta costituzionale per la democrazia formulata dai Paesi che hanno scelto questo sistema di governo. Un diritto affermato in molte Carte costituzionali che, tuttavia, deve essere affiancato da specificazioni sul suo contenuto che consentono di renderlo applicativo e trasformarlo da petizione di principio in concreto e vissuto elemento di emancipazione e concretizzazione delle libertà fondamentali. Queste specificazioni hanno a che fare non solo con il perché i sistemi democratici effettuano una esplicita scelta per la partecipazione, in molti casi intesa in senso deliberativo - cioè di discussione informata dei pro e dei contro delle scelte in questione quando esse sono ancora tutte possibili - ma anche con il quando è richiesta la partecipazione diretta dei cittadini e delle cittadine alle scelte collettive, al come si partecipa e si delibera in maniera che i processi di partecipazione siano il più possibile aderenti e rispettosi di macro principi stabiliti a livello costituzionale (in alcuni casi, abbiamo visto con le leggi regionali italiane, anche a livello legislativo), ed infine anche al dove si partecipa, con l'affermarsi di canali di partecipazione diversi da quelli in presenza e connessi con il progressivo affermarsi delle tecnologie digitali, che hanno spostato sulla rete molte attività politico-amministrative, non escludendo ovviamente quelle legate al coinvolgimento delle persone nei processi decisionali.

La **qualità della partecipazione deliberativa** diviene cioè un elemento essenziale per valutare l'effettivo esercizio di un diritto che, se al livello più elevato dell'ordinamento è spesso affermato, nella prassi legislativa ed amministrativa, dà luogo a prassi che non soddisfano se non in parte - spesso in piccola parte - i valori che le Costituzioni intendono affermare quando pongono il diritto di partecipazione a fondamento dell'intero disegno repubblicano. Il come il diritto di partecipazione viene concretizzato, fa dunque la differenza fra un sistema che effettivamente garantisce una delle libertà più importanti in una democrazia ed uno che si limita ad affermare un principio che nella pratica di governo di ogni giorno, può essere largamente disatteso. Il tema della qualità della partecipazione si pone anche in relazione alla tutela ed all'esigibilità del diritto di partecipare in maniera efficace.

Un diritto discusso dalla dottrina, oggetto di alcune sentenze della giustizia amministrativa, in generale non sufficientemente oggetto di attenzione da parte dei policy maker e di azione da parte della società civile e dei cittadini a garanzia delle proprie prerogative. Un tema, dunque, che, almeno in Italia, non ha dato origine ad un ripensamento ed un miglioramento dei modi in cui la partecipazione si realizza, partendo dal presupposto che i modi influenzano in maniera decisiva la realizzazione di diritti e libertà fondamentali per il pieno sviluppo della persona umana e per un'armoniosa convivenza civile.

Un primo elemento di valutazione della qualità della partecipazione deliberativa è legato all'analisi dei perché della partecipazione. In questo senso i motivi che spingono ad una forma più incisiva di coinvolgimento dei cittadini, sono legati alla già menzionata esistenza di un vero e proprio diritto, oggetto di discussione in Italia fin dall'Assemblea costituente.

Già nei lavori preparatori, il discorso sul principio di partecipazione è di grande significato per comprendere il valore che i costituenti attribuiscono al coinvolgimento dei cittadini. Un valore che si ispira alle *“nervature più profonde del costituzionalismo: l'esercizio della sovranità popolare e il controllo del potere, che reclamano sedi e strumenti ulteriori rispetto a quelli della rappresentanza politica; il pieno sviluppo della persona e l'eguaglianza sostanziale; l'equilibrio fra i poteri, che chiede il rafforzamento delle capacità di indirizzo e controllo delle assemblee rappresentative, anche attraverso il recupero di effettive forme di raccordo con la società civile; la sempre più pressante richiesta di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche, rispetto alle quali la complessità della domanda sociale impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione fra i decisori*

e i destinatari delle regole; il principio solidarista e cooperativo, che insieme a quelli personalista e pluralista ha inteso disegnare un modello di democrazia non soltanto egitaria ma anche inclusiva ed emancipante.”³³⁸ Un disegno complesso dunque, che si sottrae alla meccanica identificazione della partecipazione e della deliberazione con la delega elettorale ma che fa del prendere parte alla vita pubblica, nel deliberare intorno alle questioni collettive un elemento essenziale per lo sviluppo della persona, per un corretto disegno delle politiche pubbliche, per un’amministrazione più vicina alle domande sociali.

È noto che il riferimento alla partecipazione fu inizialmente introdotto non in relazione al principio di eguaglianza bensì nel corso della discussione sui diritti di libertà. Il rilievo del coinvolgimento dei cittadini e delle cittadine nella nascente Repubblica è chiaro come ne sono chiari i fini essenziali: “Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l’incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica”³³⁹.

Emerge da questo disegno, originato dalla discussione dell’Assemblea Costituente sull’art. 1³⁴⁰, poi fissato nell’art. 3, un progetto di democrazia partecipativa, inteso come cornice istituzionale “di integrale sviluppo della persona nei termini di progetto emancipante: un progetto che richiami una democrazia non soltanto egitaria ed inclusiva ma anche abilitante”³⁴¹. In questa prospettiva, la delega a rappresentanti eletti costituisce solo uno dei diversi modi attraverso i quali la sovranità popolare può essere espressa, nell’ambito di un costrutto capace di tenere insieme democrazia rappresentativo-elettorale, democrazia diretta e democrazia partecipativo-deliberativa. Un modello, dunque, che appare sistemico fin dalla sua originaria formulazione ma che, nella vita politica ed amministrativa è poi

338 Valastro, A. (2010) Partecipazione, Politiche Pubbliche, Diritti. Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010, p. 8

³³⁹ Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, 165 e ss.

³⁴⁰ Il riferimento alla partecipazione fu inizialmente inserito dall’Assemblea Costituente nell’art. 1 con la seguente formulazione. “L’Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi”. Il tema della partecipazione fu poi posto alla base della redazione dell’art. 3, comma 2.

³⁴¹ Valastro, A. (2010), *ibidem*

andato perdendo i suoi connotati di diversità intrinseca per diventare il campo quasi esclusivo della pura rappresentanza elettiva.

L'*effettività* della partecipazione, secondo la formulazione originaria e definitiva dei testi costituzionali, è uno degli elementi che maggiormente ne caratterizza il contenuto fino ad assumere: "una dimensione soggettiva nella quale il principio si fa diritto, articolandosi in pretese e situazioni soggettive variegate, e in strumenti di garanzia che a queste devono essere commisurati"³⁴². Il concetto di effettività impone una dimensione applicativa della partecipazione intesa come diritto individuale inviolabile ed oggetto di tutela da parte dell'ordinamento giuridico, con l'implicazione di interventi specifici da parte della Repubblica attraverso politiche dirette a rendere concreto ed attivabile il diritto stesso.

Si configurerebbe pertanto per il diritto di partecipazione, in quanto diritto sociale (e politico) l'essere allo stesso tempo preconditione per l'esercizio di altri diritti e punto di arrivo degli stessi, *mezzo e fine*. Non solo diritto di libertà connesso con l'uguaglianza, diritto sociale e politico ma elemento attivabile solo se connesso con la realizzazione di processi decisionali inclusivi, processi decisionali partecipativo-deliberativi. Il diritto di poter partecipare attraverso processi decisionali partecipativi, dunque, si configurerebbe come nuovo diritto sociale a fianco a quelli tradizionali. Un diritto che la Repubblica, al di là ed oltre l'iniziativa individuale e collettiva dei cittadini, deve promuovere ed espandere il più possibile, rendere effettivo, rimuovendo tutti gli ostacoli per il suo esercizio.

Ciò imporrebbe la necessità di un intervento del legislatore teso a disciplinare e assicurare le **precondizioni e i livelli minimi della partecipazione**, cioè garantire, oltre alla sua concreta esplicazione nei processi decisionali, la sua qualità. "Dalla portata normativa del principio di partecipazione, nel suo collegamento con l'eguaglianza sostanziale, emerge cioè una doverosità di intervento riferibile senz'altro alla Repubblica nel suo complesso ma imputabile in primo luogo al legislatore"³⁴³. E se la sede legislativa è certamente quella più adeguata a definire i principi generali e le risorse finanziarie destinate alla partecipazione, l'indicazione dei livelli minimi e dei criteri di valutazione di una partecipazione agita nella maniera più rispondente al dettato costituzionale, la loro traduzione in modelli organizzativi può essere materia delle fonte regolamentari mentre per la proposizione di

³⁴² Valastro, A. (2010), *ibidem*

³⁴³ Valastro, A. (2010), *ivi* p. 14

standard, decreti ministeriali, direttive, protocolli, linee guida, ed, in generale, strumenti di *soft law*, appaiono i mezzi più adatti a completare una politica pubblica organica e coerente.

Emergerebbe dunque il diritto ad una buona partecipazione come buon esercizio della democrazia³⁴⁴ o “buona amministrazione”³⁴⁵, capace cioè di tenere insieme l’originario principio democratico, ispirato ad una partecipazione diretta e deliberativa, come nella *Boulé* e nell’*Ekklesia* ateniesi, con la rappresentanza elettiva, principio entrato a far parte della pratica democratica in tempi più recenti, con l’articolarsi della complessità sociale. Una partecipazione che dovrebbe aver modo di esplicitarsi sia nella funzione legislativa, sia in quella amministrativa, sia in quella giurisdizionale³⁴⁶.

Il diritto di partecipazione così inteso, presente più nella Costituzione latino americane, di recente adozione (Bolivia, Venezuela, Colombia) e meno in quelle europee (ad esclusione del Portogallo) diventa “espressione di un potere controegemonico non solo in qualità di strumento integrativo della democrazia rappresentativa, o correttivo dei suoi limiti intrinseci, bensì anche come nuovo potere pubblico (...) addirittura come elemento costitutivo di una forma di Stato originale, innestata su quella liberal-democratica ma potenzialmente foriera di una nuova identità.”³⁴⁷

Innovazioni nella definizione di un diritto esplicito alla partecipazione nella definizione di indirizzi e politiche pubbliche sono comunque presenti anche nell’ordinamento italiano, in particolare a livello regionale, dove, in particolare in Toscana ed Emilia-Romagna, è stato realizzato, attraverso leggi focalizzate sulla partecipazione, uno sforzo definitorio e normativo riguardante il diritto a partecipare dei cittadini³⁴⁸.

³⁴⁴ Bagni, S., Pegoraro, L. (2014) “Diritto” a una buona amministrazione e principio di partecipazione. *Confluenze*, vol. 6 n. 2, p. 7

³⁴⁵ Per una definizione di diritto ad una buona amministrazione, sia pure in senso non compiutamente partecipativo,
v. art. 41 Carta di Nizza

³⁴⁶ Bagni, S., Pegoraro, L. (2014), *ibidem*

³⁴⁷ Bagni, S., Pegoraro, L. (2014), *ivi*, p. 23

³⁴⁸ Il comma 1 dell’art. 1 L.R. 46/2013 Toscana recita che: “La Regione, ai sensi dell’articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge.” V. anche par 3.1

Un diritto che, in alcune letture che hanno rappresentato la base culturale delle leggi regionali sulla partecipazione³⁴⁹, non nega e non aspira a sostituire i classici diritti di parola, di contraddittorio ed il voto a maggioranza tipici della democrazia parlamentare ma, potenzialmente, ne può determinare un'evoluzione attraverso il diritto ad essere ascoltati (o diritto di ascolto), il diritto di collaborare nella moltiplicazione delle opzioni decisionali e la co-progettazione creativa. In particolare, il diritto ad essere ascoltati "è una trasformazione del diritto di parola che esalta il momento dell'apprendimento reciproco"³⁵⁰. Anche il voto a maggioranza ritrova in questo modo una funzione più fisiologica di "ancora di salvezza in caso di fallimento di un vero dialogo e non apice del processo democratico"³⁵¹.

In questo senso, il diritto di partecipazione, nella sua accezione deliberativa, pare in grado di soddisfare il principio del doppio binario (legittimità-legittimazione) habermasiano ed il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 47 della Costituzione attraverso un'attività di approfondimento dialogico delle preferenze dei cittadini rispetto all'intervento pubblico, a loro volta basate su un processo di informazione e scambio continuo attraverso la discussione. Una funzione, questa, che sembra in grado di produrre politiche migliori, più centrate e dotate di un maggior livello di legittimazione perché assunte attraverso un processo decisionale che rispetta parametri e standard di qualità deliberativa. La costruzione delle decisioni pubbliche attraverso processi di partecipazione deliberativa, nel rispetto del diritto di partecipazione, è quindi in grado, in relazione ad una legittimazione rafforzata di incidere in maniera più significativi sugli esiti delle politiche, di influenzarle effettivamente come il rango di diritto della partecipazione dei cittadini, implicitamente ed esplicitamente (art. 3, comma 2 della Costituzione) presuppone.

Il tema degli esiti effettivi dei processi partecipativi e delle garanzie di ascolto delle raccomandazioni che ne scaturiscono è dunque decisivo rispetto alla tutela del diritto di partecipazione. "Non essendo in discussione la titolarità del potere decisionale bensì il modo di esercitarlo, la questione riguarda la modulazione dell'influenza che i processi partecipativi sono destinati ad esercitare sul decisore, e dunque le garanzie apprestabili per

³⁴⁹ Sclavi, M. Susskind, L. (2011) *Confronto Creativo*. et al. edizioni, pp.47-48

³⁵⁰ Sclavi, M. Susskind, L. (2011) *ibidem*

³⁵¹ Sclavi, M. Susskind, L. (2011) *ibidem*

assicurare un'adeguata considerazione dei suoi risultati"³⁵². A rilevare in questo caso è il problema della motivazione degli atti normativi fra la tutela del diritto dei cittadini "ed il rischio di contenziosi pretestuosi su dati formali e non di merito"³⁵³, un problema che richiama ancora una volta la necessità di una disciplina più mirata dei livelli minimi di partecipazione e deliberazione necessari affinché il diritto di partecipazione possa dirsi effettivamente tutelato. Le raccomandazioni che emergono dai processi di partecipazione deliberativa che coinvolgono i cittadini, infatti, sono sostanzialmente riconducibili alla categoria della *soft law*, che consegna nelle mani del potere pubblico un significativo margine di discrezionalità. Una questione, quella degli esiti, che, secondo altri³⁵⁴, non può però essere risolta in sede giurisdizionale a rischio di "ossificare" i processi partecipativi ma che deve fare riferimento in modo più specifico a forme di monitoraggio civico dell'esecuzione delle decisioni attuate direttamente dai cittadini in seguito alla realizzazione di processi partecipativi.

Con il tema della qualità della deliberazione in quanto elemento essenziale del diritto di partecipazione dei cittadini, si aprono diverse dimensioni che dovrebbero essere considerate nel valutare se e quanto il potere pubblico abbia ottemperato alla tutela di quello che, a questo punto dell'analisi, è da intendersi a tutti gli effetti come un diritto politico e sociale costituzionalmente garantito e menzionato poi espressamente nella legislazione nazionale rispetto ad un tema cruciale come quello ambientale-paesistico e nella legislazione regionale.

La garanzia della tutela del diritto di partecipazione, attraverso la determinazione di livelli minimi ed il loro rispetto è un tema non ancora pienamente approfondito nella prassi amministrativa e giurisdizionale italiana. Se da un lato dal punto di vista costituzionale possiamo ritenere pacifica l'esistenza e la rilevanza del diritto in questione, resta aperta la questione del come esso va reso effettivo e del come va tutelato. Il diritto, in questo caso, deve aprirsi a discipline esterne ad esso, come la scienza organizzativa e dei processi decisionali per afferrare e fare propri quali siano i livelli sotto i quali il diritto di partecipazione non può ritenersi soddisfatto e quindi gli atti amministrativi di cui esso è un presupposto devono ritenersi non conformi, pertanto annullabili.

³⁵² Valastro, A. (2010), *ivi* p. 18

³⁵³ Valastro, A. (2010), *ibidem*

³⁵⁴ Allegretti, U. (2010), *op. cit.* p. 41

Livelli minimi di qualità della partecipazione validi in generale per tutti i processi partecipativi pubblici non sono ricavabili da alcuna specifica fonte normativa o regolamentare in Italia. Ricavarne i connotati è un'operazione che richiede l'analisi di provvedimenti settoriali nella forma delle linee-guida oppure di pronunce dei tribunali amministrativi. Standard minimi di partecipazione possono fare riferimento a diverse dimensioni del processo decisionale: 1. Il momento nel quale il diritto alla partecipazione deve essere tutelato, ovvero il quando si partecipa; 2. L'organizzazione del processo decisionale, elemento che può influenzare l'esercizio del diritto da parte dei cittadini, ovvero il come si partecipa; 3. Il *demo* che partecipa alla decisione, ovvero il chi partecipa al processo decisionale, tema cruciale che rimanda alla scelta del pubblico di riferimento cui sarà dedicato il paragrafo 3.5.

Per quanto concerne il momento nel quale il diritto di partecipazione deve essere esercitato e le condizioni che accompagnano in una logica temporale il suo esercizio, certamente è da ricordare che in campo ambientale-paesistico, è la stessa normativa ad esplicitare che la partecipazione deve avvenire quando tutte le alternative sono ancora possibili. L'art. 6 della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, recepita in Italia con la L. 108/2001 al comma 4. recita "Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva.". In coerenza con l'art. 3, comma 2 della Costituzione, la partecipazione deve essere effettiva, cioè esercitare un'influenza effettiva sul processo decisionale.

Perché questo possa verificarsi, deve avvenire in una fase precoce, a monte del processo decisionale, "quando le alternative sono tutte praticabili". Questa formulazione è particolarmente utile perché aiuta anche a chiarire la natura deliberativa della partecipazione in questione. Il fatto che esistano più alternative da discutere, infatti, implica di per sé un processo di valutazione dei pro e dei contro di diverse opzioni. Va da sé, per questo motivo, che più alternative, corredate da elementi a sostegno e a sfavore vadano presentate a chi partecipa al processo decisionale. In assenza, dunque, la decisione sarebbe da considerare carente di un requisito fondamentale. A completare il quadro nel quale la partecipazione possa dirsi conforme a quanto previsto dalla norma ambientale, certamente

anche il diritto di informazione, che deve essere garantito perché chi partecipa alla decisione possa farsi un'idea fondata delle questioni in discussione. Informazione che deve essere tempestiva ed esaustiva, riguardare sia i diversi momenti nei quali i cittadini sono chiamati a partecipare ma anche il contenuto degli argomenti pro e contra le diverse alternative in discussione.

Il “presupposto della cultura per la libertà attiva” citato da Feliciano Benvenuti nel Nuovo Cittadino³⁵⁵, cioè il diritto alla possibilità di comprendere correttamente quanto sottoposto all'attenzione deliberativa dei cittadini, da un lato fa capo al più generale diritto all'istruzione “che costituisce il fondamento dei piani su cui si muove la civiltà di un Paese”, dall'altro alla trasparenza ed alla disponibilità piena e semplificata, adatta alla comprensione di chiunque – in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza – di informazioni e dati utili alla decisione. Trasparenza, informazione, presenza di alternative reali appaiono elementi serventi rispetto a partecipazione e deliberazione in un “continuum fra trasparenza, informazione, comunicazione, partecipazione e sussidiarietà: un incremento di potenzialità che riflette il mutamento di ruolo dell'individuo e della collettività, non più soltanto destinatari esigenti di una macchina ordinamentale costruita per soddisfare l'interesse generale ma essi stessi risorsa, in nome di un “diritto ad avere un'opinione” e a declinarla in una *vita activa* responsabile.”

In questa concatenazione di causa-effetto, dovrebbe risultare chiaro come elementi organizzativi, strumentali ad una buona partecipazione deliberativa, diventino essenziali al fine di consentire il raggiungimento di fini costituzionali fondamentali come il pieno sviluppo della persona umana e diventino cruciali rispetto al giudizio sulla tutela-esercizio del diritto di partecipazione.

Altresì importanti sono, oltre all'informazione, alla trasparenza, all'esistenza di alternative, le modalità con le quali il processo viene realizzato dal punto di vista della possibilità che i cittadini abbiano di prendervi parte, di discutere nel concreto le alternative in questione, di produrre eventuali nuove opzioni, di scambiarsi opinioni e giudizi, di esprimere indirizzi e raccomandazioni. L'organizzazione dei processi decisionali non è oggetto di normativa specifica e viene lasciata all'autonomia dell'amministrazione che apre il processo decisionale. Anche in questo caso, esiste una regolamentazione di riferimento che fa perno

³⁵⁵ Benvenuti, F. (1994) op.cit. pp. 104-108

sul sistema delle linee-guida e dalla *soft law* in generale. Ed anche per quanto riguarda l'organizzazione dei processi decisionali partecipativi non si può fare riferimento ad una normativa generale ma si deve prendere in considerazione quella settoriale, ove sia presente, oppure utilizzare riferimenti di carattere internazionale.

Il caso della normativa sulla pianificazione della mobilità sostenibile, ad esempio, vede la presenza di linee-guida contenute nel Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017. Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257. Il decreto in questione recita che "Nel processo di redazione di un PUMS giocano inoltre un ruolo fondamentale la condivisione e la partecipazione della cittadinanza e dei portatori di interesse, come meglio specificato successivamente."

Viene poi riportata la scansione minima di un processo decisionale di qualità per l'adozione di un Piano per la mobilità sostenibile:

"Di seguito si indicano i diversi passi procedurali necessari alla redazione ed approvazione del PUMS: a) Definizione del gruppo interdisciplinare/interistituzionale di lavoro; b) Predisposizione del quadro conoscitivo; c) Avvio del percorso partecipato; d) Definizione degli obiettivi; e) Costruzione partecipata dello scenario di Piano; f) Valutazione ambientale strategica (VAS); g) Adozione del Piano e successiva approvazione; h) Monitoraggio."

Le linee-guida lasciano spazio all'autonomia delle amministrazioni nella definizione metodologica del processo partecipativo: "(...) Ogni Amministrazione sceglierà l'approccio e le tecniche di percorso partecipato che ritiene più opportune in relazione alle caratteristiche territoriali ed alle risorse disponibili."

Alle linee-guida viene però affiancato un Vademecum per la loro implementazione che approfondisce gli elementi minimi di qualità del processo decisionale con un richiamo alle *Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan* (Linee Guida ELTIS), approvate nel 2014 dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea³⁵⁶. Intanto, da un lato, la partecipazione è intesa nel vademecum come elemento che affianca tutto il ciclo di vita del Piano, passando per le fasi di preparazione ed analisi, sviluppo della strategia, pianificazione delle misure, attuazione e monitoraggio; inoltre scandisce il processo partecipativo nelle dimensioni dell'informare,

³⁵⁶ <https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-italian-2021.pdf>

consultare, collaborare e responsabilizzare, proponendo un'ampia strumentazione metodologica che fa capo alla ricerca sociale qualitativa e quantitativa oltre a casi di *best practice* di riferimento.

Quello delle linee-guida PUMS è comunque un caso specifico e settoriale. Una regolamentazione, sia pure di carattere raccomandatorio, come quella presente nell'ambito della pianificazione delle mobilità sostenibile non è riscontrabile in altri settori delle politiche pubbliche.

Linee-guida di riferimento generale sono anche previste in ambito internazionale, proposte dall'OCSE³⁵⁷ che raccomanda che i processi partecipativi siano contraddistinti da: 1. Chiarezza ed impatto: i partecipanti devono poter influenzare effettivamente la decisione pubblica, il processo è rilevante ed ha un impatto concreto sulla decisione pubblica; 2. Impegno e accountability: i governi che li realizzano devono impegnarsi e rispondere in maniera chiara ed esaustiva alle raccomandazioni dei cittadini partecipanti; 3. Trasparenza: i processi devono essere preventivamente annunciati e tutta l'informazione necessaria alla decisione deve essere facilmente accessibile e comprensibile; 4. Inclusività ed accessibilità: tutte le persone interessate devono poter partecipare e la partecipazione deve riflettere la diversità della comunità, favorendo soprattutto la partecipazione dei meno rappresentati; 5. Integrità: il processo deve essere indipendente e messo al riparo dalla "cattura" di eventuali interessi privati; 6. Privacy: deve essere rispettata la privacy dei partecipanti secondo le norme del *General Data Protection Regulation* (GDPR); 7. Informazione: i partecipanti devono poter avere accesso ad informazioni ed expertise ampie, rilevanti, accurate; 8. Risorse: le risorse umane, finanziarie, tecniche messe a disposizione del processo devono essere adeguate; 9. Valutazione: i processi devono essere sottoposti a valutazione in modo da attivare percorsi di apprendimento e continuo miglioramento nella loro realizzazione. L'emergere di forme sempre più pervasiva di democrazia elettronica e della *e-participation*, ha inoltre generato la produzione di standard per la partecipazione anche in rete, sulla quale si sono spostate molte attività di coinvolgimento e discussione dei cittadini, soprattutto in progetti che prevedono un coinvolgimento transnazionale delle persone³⁵⁸.

³⁵⁷ OECD (2022), OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.

³⁵⁸ Fra di esse va fatta menzione alle linee-guida del Digital Watch Observatory: <https://dig.watch/resource/e-participation-principles-and-guidelines-2020>
E-participation principles and guidelines: 1. Inclusiveness; 2. Equality of participation; 3. Scale and scalability; 4. Capacity building; 5. Platforms; 6. Integrating e-participation

L'osservanza di criteri di qualità, in sostanza, diventa elemento decisivo nella tutela-esercizio del diritto di partecipazione. Un disegno adeguato del processo decisionale, un'attività di coinvolgimento ed che restituisca la diversità della comunità di riferimento della policy, un'informazione tempestiva, equilibrata, esaustiva sul processo e sulle questioni in discussione, una deliberazione organizzata in modo che chiunque possa esprimere in maniera semplice ed informata giudizi e raccomandazioni, l'influenza effettiva degli indirizzi emersi dai processi partecipativo-deliberativi, un monitoraggio dell'attuazione e dei risultati inclusivo e adeguato alle capacità dei cittadini partecipanti, sono elementi che denotano un'attenzione dell'amministrazione pubblica - o di chi avvia processi partecipativi anche nel settore della iniziativa civica diretta - per un esercizio del diritto di partecipazione effettivo e non solo per il soddisfacimento di una formalità adempimentale.

La democrazia deliberativa, infatti, assolve a tre funzioni fondamentali: epistemica, etica e democratica³⁵⁹. Una deliberazione di qualità, che tutela il diritto fondamentale alla partecipazione, promuove efficacemente queste funzioni. Una qualità che, intesa come caratteristica distintiva di una buona deliberazione, ha a che fare con le procedure e l'organizzazione e che deve privilegiare "l'uso di argomenti razionali, il rispetto reciproco, la non prevaricazione, la parità fra i partecipanti"³⁶⁰ ed una qualità degli "scambi dialogici che avvengono all'interno di specifiche arene deliberative"³⁶¹.

La qualità della deliberazione, l'esistenza ed il rispetto di livelli minimi nella sua pratica, è dunque un altro elemento in grado di differenziare una buona partecipazione da una partecipazione povera. La qualità, naturalmente, è un elemento di non facile apprezzamento, sia in sede amministrativa, sia in sede di tutela giurisdizionale, tenuto conto del livello di specialismo tecnico che la materia comporta e che apre scenari di maggiore complessità nella progettazione e nella valutazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche che fossero chiamate ad avviare processi partecipativi o volessero autonomamente percorrere il sentiero del coinvolgimento dei cittadini. Elemento, la partecipazione deliberativa, tuttavia, difficilmente eludibile perché in grado di influenzare il corretto dispiegarsi di un diritto della persona umana, quello di contribuire

³⁵⁹ Mansbridge J. et al (2012), op. cit. p. 13

³⁶⁰ Bobbio, L. (2023) La qualità della deliberazione. Carocci. p. 14

³⁶¹ Bobbio, L. (2023), ibidem

all'indirizzo della propria comunità ed insieme poter realizzare la propria individualità come suo componente, come il dettato costituzionale, chiaramente, prevede.

3.6 Autoselezione, estrazione a sorte, forme ibride: il *demo* partecipante

Delle diverse dimensioni attraverso le quali è possibile leggere la partecipazione deliberativa – perché, come, quando, dove – si è detto nel paragrafo precedente a proposito dei livelli minimi di qualità che dovrebbero contraddistinguere una pratica adeguata a soddisfare il diritto costituzionalmente riconosciuto di prendere parte alle decisioni collettive e, attraverso questo, di poter sviluppare pienamente la persona umana. Resta fuori, oggetto specifico di questo paragrafo di approfondimento, la questione del chi partecipa.

Quale *demo* prende parte alle decisioni è una questione di capitale importanza per evidenti motivi anch'essi di carattere costituzionale. A rilevare in questo caso sono il principio di uguaglianza anch'esso contenuto nell'art. 3, primo comma della Costituzione ma anche nell'art. 97 quando, a proposito del funzionamento della pubblica amministrazione, la Carta costituzionale ricorda che “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il *buon andamento* e l'*imparzialità* dell'amministrazione. La scelta organizzativa relativa al *demo* che prende parte ad un processo partecipativo-deliberativo diventa dunque essenziale perché incide su principi fondamentali dell'ordinamento suscettibili di tutela.

La partecipazione, infatti, per definizione, è rivolta indistintamente a tutti i cittadini che si trovano a condividere una data situazione o che hanno un qualche interesse sul tema in discussione. Tuttavia, coloro che poi prendono effettivamente parte al processo sono inevitabilmente una piccola frazione dell'universo di riferimento. Questo costituisce un paradosso della partecipazione: pur partendo dall'ambizione di includere quanti più cittadini possibile, *di fatto si riesce a concretamente a coinvolgere solo qualcuno*³⁶². In altre parole, qualche forma di selezione, esplicita o implicita, si verifica sempre.

³⁶² Bobbio, L., Pomatto, G. (2007) Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, Rapporto elaborato per conto della Provincia di Trento

Il come viene governato questo snodo organizzativo può assumere risvolti di primaria importanza anche dal punto di vista giuridico perché incide sulla tutela di diritti essenziali, come abbiamo visto.

Sono due i grandi paradigmi che contraddistinguono gli approcci che normalmente vengono utilizzati per stabilire chi prende parte ad un processo partecipativo: da un lato il principio dell'*autoselezione* o della *porta aperta*, dall'altro quello del *campionamento* della popolazione di riferimento. Nel primo caso, in seguito ad un avviso a tutta la popolazione³⁶³, a partecipare dovrebbe essere qualunque cittadino desideri prendere parte al processo decisionale. Molti processi vengono realizzati con questo modello, è il caso per esempio di tutta la famiglia che fa capo al bilancio partecipativo: qualunque cittadino può entrare, ascoltare, prendere la parola, contribuire alla decisione finale. Il principio di autoselezione o della porta aperta, se da un lato, intuitivamente, tutela la libertà di chiunque di prendere parte alle attività di costruzione di una decisione, dall'altro, nel concreto, mostra limiti non trascurabili. Solo una piccola porzione della popolazione interessata, infatti, risponde. I tassi di partecipazione sono molto bassi e non superano quasi mai percentuali sotto il 10% della popolazione. Il vero limite, però, non consiste tanto nella bassa partecipazione, quanto nella sua composizione. Spesso a partecipare, infatti, sono coloro che hanno risorse, interessi, tempo per prendere parte alle attività programmate nei processi decisionali. Sono gli *usual suspect*, minoranza interessata agli effetti della decisione che può distorcere l'esito del processo facendo apparire quello che è il volere di una piccola minoranza come la volontà dell'intero demo interessato alla decisione in questione. L'autoselezione, dunque, non comporta solo distorsioni legata alla concreta possibilità di partecipare per motivi connessi alla vita privata delle persone, ma anche all'autoesclusione politica di una parte importante della popolazione, indotta dalla presenza maggioritaria di persone provenienti da contesti politici legati alla maggioranza al governo nell'istituzione che promuove il processo in questione. Distorsioni queste che, nella prassi, possono essere mitigate da un'attività di coinvolgimento attivo dei cittadini, dall'"andare a cercare" i potenziali partecipanti per invitarli a prendere parte ai processi decisionali, quello che viene definito *outreach*, o

³⁶³ Resta da intendere quale sia la popolazione di riferimento. Se, per esempio, faccia riferimento ai soli residenti maggiorenni con diritto di voto o se si estenda ad una fascia di minori potenzialmente interessati a prendere parte ai processi decisionali in questione oppure, ancora, se riguardi anche non residenti (city user, studenti, altre categorie diversamente codificate)

“cercare fuori”, nel contesto sociale di riferimento i partecipanti senza attenderli in seguito ad un invito.

Un approccio alternativo all'autoselezione è quello del campionamento che prevede la selezione casuale di un gruppo stratificato della popolazione di riferimento, rappresentativo secondo alcune sue caratteristiche demografiche e socio-economiche, per esempio provenienza, genere, età, livello di istruzione, condizione occupazionale o altri parametri pertinenti di volta in volta disponibili in relazione alle basi dati utilizzate. Si crea quello che viene chiamato in letteratura *minipubblico*³⁶⁴. Il minipubblico ha due fondamentali caratteristiche:

1. La rappresentatività: il campione è articolato in strati che rispecchino genere, classi d'età, livello d'istruzione e, ove possibile, ulteriori variabili socio-economiche rilevanti della popolazione di riferimento, spesso includendo minoranze non facilmente censibili ma rilevanti rispetto all'oggetto della decisione (stranieri, city user, altre). Data una sufficiente numerosità dei partecipanti si può ritenere che la legittimazione del processo di scelta consista in una effettiva diversità sociologica della popolazione. Nei gruppi di minori dimensioni la legittimazione può essere ricondotta ad una sufficiente eterogeneità sociologica dei partecipanti, con una rappresentazione il più possibile diversificata della popolazione di riferimento, scelta casualmente.

2. La randomizzazione: la selezione avviene tramite estrazione a sorte dei cittadini e delle cittadine e dei non cittadini partecipanti, in ossequio al principio di uguaglianza, a determinare chi materialmente prende parte al percorso decisionale attraverso diverse metodologie che partono da un universo di riferimento dal quale estrarre un campione (o panel) integrabile per completezza con popolazioni non censite. La via metodologica più comunemente utilizzata, in questo caso è quella della *double stage lottery*, con l'invio o la consegna di una prima comunicazione ad un gruppo molto ampio di potenziali partecipanti

³⁶⁴ Fung, A., Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. In: Rosenberg, S.W. (eds) *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230591080_8, 2007

Fung, A., Minipublics: Designing institutions for effective deliberation and accountability. In: S. Odugbemi and T. Lee (eds.) *Accountability through Public Opinion. From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, pp. 183–202, 2011

estratti a sorte dall'universo di riferimento e dalla riestrazione a sorte di un campione stratificato fra i rispondenti all'iniziale giro di inviti a partecipare

Si tratta in questo caso di un disegno che ha il pregio di favorire la partecipazione delle fasce marginali ed auto-escludentesi della cittadinanza e che consente di superare le distorsioni presenti nei processi autoselettivi. Se lo scopo infatti è quello di aprire un canale di ascolto dando voce a chi normalmente non partecipa, la selezione casuale è lo strumento più indicato. D'altra parte, anche questa tecnica non risulta priva di *bias*, che però vengono minimizzati. Una qualche forma di autoselezione esiste anche in questo caso: non tutti i cittadini sorteggiati accettano di partecipare ma la distorsione è, di norma, significativamente inferiore rispetto ai processi autoselettivi e, soprattutto, è possibile coinvolgere i *lay citizen*, o cittadini "laici", normalmente disinteressati ai processi politici per disporre di un assortimento di punti di vista molto più ricco rispetto a quello possibile quando è l'autoselezione a governare il meccanismo di entrata nei processi decisionali.

I due paradigmi considerati danno a loro volta vita a forme di deliberazione differenti³⁶⁵, "calda" nel caso dell'autoselezione, con la partecipazione di interessi effettivi e volontà di agire per il cambiamento rispetto al tema in discussione, "fredda" nel caso della selezione casuale, con un maggiore distacco ed indipendenza nell'esame della questione in deliberazione da parte di cittadini estratti a sorte.

Per cogliere gli elementi positivi di entrambe le forme di individuazione del gruppo deliberante, la selezione dei partecipanti può essere effettuata con metodologie miste che riconnettono a monte e a valle dei processi decisionali i due paradigmi dell'autoselezione e della selezione casuale. Spesso, infatti, a presiedere al disegno dei processi partecipativi e dei relativi pubblici di riferimento, quando selezionati in maniera casuale sono organismi di garanzia e supervisione autoselezionati come rappresentativi delle diverse articolazioni degli interessi presenti nella società civile. O, ancora, la riconnessione avviene attraverso attività di coinvolgimento che gli stessi minipubblici coinvolti nei processi decisionali svolgono nei confronti dell'intera popolazione che viene coinvolta in incontri aperti al pubblico oppure attraverso l'apertura di piattaforma partecipative con le quali un numero

³⁶⁵ Fung, A. (2003), Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences, in *The Journal of Political Philosophy*, 11, p. 345

più ampio di cittadini può portare il suo contributo alla deliberazione del campione rappresentativo prescelto per decidere.

3.7 La ratio dell'estrazione a sorte: un approfondimento

La formazione di un minipubblico, abbiamo visto nel par. 3.5, avviene con procedure analoghe a quelle della creazione di un campione casuale stratificato, cioè con l'individuazione di caratteristiche della popolazione di riferimento – o del *demo* che è chiamato a discutere e decidere su una certa materia – e la creazione di strati a rappresentare la diversità della popolazione in questione. Il popolamento degli strati del campione avviene attraverso estrazione a sorte dei cittadini e delle cittadine da un bacino più ampio che può essere a sua volta ridotto attraverso un primo round di estrazione a sorte dall'universo di riferimento oppure da un universo di rispondenti ad una lettera di invito (*double stage lottery*)³⁶⁶. Sia pure con numeri che non consentono la perfetta rappresentazione statistica di una popolazione³⁶⁷ ma con correttivi che permettono di correggere eventuali *bias* – attività di coinvolgimento specifiche (*outreach*) per categorie di dimensioni molto ridotte, per esempio, oppure incremento del numero dei partecipanti con conseguenti incrementi del costo dei processi decisionali – i minipubblici possono fornire una fotografia attendibile della popolazione di riferimento portando all'interno dei processi decisionali pubblici individui che non parteciperebbero e che, nel corso del tempo, la disaffezione verso il discorso pubblico e la politica ha allontanato dall'esercizio dei loro diritti di partecipazione, in maniera non del tutto consapevole o desiderata.

Al centro del costrutto di minipubblico c'è l'estrazione a sorte dei partecipanti. Il chi partecipa fa dunque la differenza fra processi con differenti livelli di legittimazione. Che a partecipare sia una minoranza con interessi specifici e risorse da dedicare al processo decisionale o un gruppo diversificato di cittadini indipendenti e privi d'interesse materiale

³⁶⁶ MASS LBP Inc. (2017) How to run a Civic Lottery: Designing fair selection mechanisms for deliberative public processes A Guide and License. Version 1.2. Toronto, Ontario

³⁶⁷ Peixoto, T. C., Spada P. (2023) Reflections on the representativeness of citizens' assemblies and similar innovations. Democracy Spot. "there seems to be two productive directions for mini-publics: increasing their size or focusing on addressing failures of inclusiveness. Expanding the size of assemblies involves technical challenges and increased costs, but in certain cases it might be worth the effort. Addressing specific cases of exclusion, such as domination by organized minorities, may be a more practical and scalable approach. This second approach might not seem very appealing at first. But one should not be discouraged by our unglamorous example of fixing urban planning meetings. In fact, this approach is particularly attractive given that inclusion failures can be found across multiple spaces meant to be democratic – from neighborhood meetings to parliaments around the globe.

specifico rispetto ad una questione, fa differenza se, per ipotesi, la materia è d'interesse generale, con ricadute sulla generalità della popolazione.

L'estrazione a sorte ha generato un nuovo protagonismo delle discipline scientifiche nella democrazia facendo tornare statistici e matematici ancora protagonisti del dibattito - spesso lo sono stati nel valutare i meccanismi sottesi alle leggi elettorali - per portare elementi a supporto della razionalità di una scelta casuale di organismi consultivi dei rappresentanti eletti dai cittadini in grado di incrementare il livello di legittimazione delle scelte pubbliche in un momento di difficoltà particolare degli ordinamenti democratici rappresentativi. Ciò spiegherebbe l'attenzione rivolta alle loro proposte, soprattutto da movimenti che contestano gli esiti degli attuali assetti istituzionali.

La sorte, o rumore statistico, mostra una funzione di stabilizzazione dei sistemi consentendo il passaggio da uno stato di equilibrio ad un altro nei momenti di instabilità (sulla teoria dei sistemi applicata alla democrazia, si è argomentato a lungo nel cap.2).

“Il rumore statistico ovvero una variazione che si discosta in modo inspiegabile dal valore atteso che si presume essere la risposta corretta³⁶⁸, è un fattore che pervade qualsiasi esperimento e di cui, trattandosi spesso di un mero disturbo, si vorrebbe decisamente fare a meno o, se non altro, limitarne il più possibile l'influenza. In fisica, però, sono molteplici gli esempi in cui il “rumore” ovvero un qualche tipo di segnale casuale, riveste un ruolo costruttivo. (...) il rumore ha un ruolo fondamentale anche per la stabilizzazione di sistemi instabili o per l'aumento della capacità di trasmissione, sia classica, sia quantistica, in network complessi.”³⁶⁹

Il sorteggio nel diritto pubblico non è mai stato oggetto di un'attenzione approfondita, sebbene l'ordinamento non sia privo di diversi riferimenti a metodi di scelta diversi da quelli determinati dalla volontà e più legati ad altri principi come, in ambito amministrativo, ad esempio, la rotazione, l'ordine alfabetico, nonché, in mancanza di ragioni oggettive di discriminazione, l'ordine cronologico di presentazione di una domanda o di iscrizione in un elenco. Il sorteggio ha trovato e trova tutt'oggi, per esempio, applicazione per la formazione

³⁶⁸ Corsivo proprio

³⁶⁹ Caserta, M., Garofalo, G. Pluchino, A., Rapisarda, A., Spargano, S. (2013) Democrazia a sorte ovvero la sorte della democrazia, Malcor D' edizione. Catania. pp. 56-57

di organi collegiali preposti all'esercizio di funzioni giudicanti o di controllo assicurare che la composizione non sia determinata dalle preferenze espresse da gruppi precostituiti per la soddisfazione di interessi particolari o parziali come metodo sussidiario di spareggio nelle votazioni elettive, e, sempre in via residuale, nei procedimenti amministrativi volti all'assegnazione di beni e servizi ove il numero dei richiedenti risulti superiore alle disponibilità³⁷⁰.

Il sorteggio – procedura democratica per eccellenza nell'Atene classica - sulla base della quale viene formata la *Boulé* o Consiglio dei 500 a partire dal V secolo AC e i sistemi misti di sorteggio, cooptazione ed elezione restano in uso dal XIII secolo e in età moderna nella Serenissima Repubblica di Venezia, a partire dalla riforma di Ruggero Zorzi del 1268, nella Repubblica di Firenze dal 1328, nel Vescovato di Münster, a Berna, Basilea, in Castiglia, ad Ales in Francia, nella Città anseatica di Brema, e nelle esperienze di alcuni piccoli Comuni svizzeri nei secoli XVI-XVIII³⁷¹. Una storia che s'interrompe bruscamente nel XIX secolo dopo le rivoluzioni moderne. Perché questo succeda è questione posta, per la prima volta, da Bernard Manin in *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995. “La sua risposta si basa fundamentalmente su due elementi: da una parte, i padri fondatori delle repubbliche moderne ambivano ad un'aristocrazia elettiva, e sembrava dunque logico rifiutassero il sorteggio associato alla democrazia da Platone e Aristotele in poi. Dall'altra parte, la teoria del consenso, fortemente radicata nelle teorie di diritto naturale, si era diffusa a tal punto che sembrava difficile legittimare un'autorità politica non approvata formalmente dai cittadini”³⁷². Inoltre, “l'idea che una selezione aleatoria avrebbe portato statisticamente ad ottenere un campione con le stesse caratteristiche dell'insieme iniziale, non era ancora scientificamente fruibile”³⁷³.

L'uso del sorteggio rimase in quel periodo legato soprattutto all'organizzazione dei lavori parlamentari, in particolare degli uffici e delle commissioni che operavano all'interno delle assemblee elettive ma non ebbe più il rilievo che aveva precedentemente assunto nell'individuazione dei rappresentanti dei cittadini all'interno di organismi di indirizzo politico.

³⁷⁰ Zei, A. (2017) L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico. *Nomos* 1-2017 p. 3

³⁷¹ Zei, A. (2017) *ivi*, p. 5

³⁷² Sintomer, Y. (2016) Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo. *Nomos* 2-2016, p. 1

³⁷³ Sintomer, Y. (2016) *ivi*, p. 2

“La cultura rivoluzionaria francese alimentando l’ideologia dell’unitarietà e della indivisibilità della rappresentanza nazionale (...) aveva accolto il ricorso al sorteggio per la costituzione degli Uffici (*Bureaux*) dell’Assemblea nazionale. Anche nel *Reich* bismarckiano si utilizzava il sorteggio per la formazione delle Commissioni del *Reichstag*”³⁷⁴.

Il ritorno posteriore all’uso del sorteggio è legato in maniera evidente oltre che al fiorire copioso di della letteratura scientifica sulla partecipazione deliberativa e l’innovazione democratica³⁷⁵ basata sulla selezione casuale dei membri del collegio tra tutti i cittadini, al trovare risposte plausibili al progressivo distacco fra cittadini ed una gestione della cosa pubblica percepita come dominata dai cosiddetti *vested interest* da una polarizzazione spesso determinata dal prevalere di interessi particolari, da un’eccessiva professionalizzazione degli eletti, da fenomeni di clientelismo, corruzione, e conflitti fra interessi pubblici e privati. A questo hanno contribuito anche i progressivi miglioramenti scientifici che, nel frattempo, si erano consolidati nella rappresentazione inferenziale dei fenomeni sociali. “Alcuni filosofi e storici della scienza hanno descritto come una *domesticazione del rischio* in politica sia stata possibile grazie all’utilizzo del calcolo delle probabilità a partire dal momento in cui alcuni attori se ne sono progressivamente serviti quale strumento utile alle loro pratiche scientifiche, amministrative o commerciali”³⁷⁶

La selezione casuale dei rappresentanti se da un lato, può essere letta come espressione di “una razionalità polemica, che risponde alla necessità di adottare un criterio di scelta atto a neutralizzare divisioni, schieramenti e rapporti di forza che potrebbero limitare la libertà della scelta e/o condizionare il risultato”³⁷⁷ o “una sorta di surrogato di un velo di ignoranza continuamente sollevato dalla forza degli interessi particolari”³⁷⁸ mostra un’evidente coerenza, quando non addirittura coincidenza, con il principio egualitario connesso con l’esercizio democratico e mostra, in effetti, una sua utilità pratica e diversi ambiti di

³⁷⁴ Zei, A. (2017) *ivi*, pp.19-20

³⁷⁵ “Lo studio del sorteggio sviluppato prevalentemente nell’ambito della filosofia politica si è così arricchito di molteplici apporti disciplinari, fino ad assumere la consistenza di una vera e propria “agenda” che propone l’impiego del sorteggio per la formazione di collegi giuspubblicistici - a buon uso dei teorici della “democrazia partecipativa” - al punto che si è persino ipotizzata “una nuova scuola di filosofia politica che affronta e sostiene l’uso della selezione casuale in politica” Zei, A. (2017) *op. cit.* p.28

³⁷⁶ G. Gigerenzer [et al.], *The Empire of Chance. How Probability Changed Science and Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; A. Desrosières, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000 in Sintomer, Y. (2016), p. 4

³⁷⁷ Zei, A., *ivi*, p. 19

³⁷⁸ Rodotà, S. (1994) *Il governo sociale del caso*, pp. 182-183

applicazione, che consentono giustificazioni diverse al suo utilizzo, “potendosi esso rappresentare come espressione dei principi di imparzialità, uguaglianza, e talvolta necessità, quando l’estrazione a sorte consenta di giungere ad una decisione rapida in situazioni di estrema urgenza”. “In questi casi la razionalità di una rinuncia al discernimento non sta nell’imparzialità del metodo, ma nella necessità di decidere l’indecidibile come nel caso delle c.d. *scelte tragiche* laddove si debba procedere all’assegnazione di risorse vitali ma scarse, come gli organi da impiantare, particolari terapie mediche da somministrare o beni pubblici scarsi da allocare in condizioni di emergenza. “Il sorteggio pretende in certi casi la parità delle chance, l’eguale dignità delle legittime aspirazioni, o più modestamente la sostanziale indifferenza delle alternative possibili”³⁷⁹. Sono esattamente questi ultimi principi ad ispirare le opzioni metodologiche legate alla formazione di minipubblici, per costituire i quali si incentiva la presenza di cittadini “laici” e, in un certo senso, “medi” o rappresentativi solo sociologicamente della comunità di riferimento, allo scopo di generare fra loro una discussione informata che conduca alla formazione di raccomandazioni ed indirizzi politici non influenzati da dinamiche polarizzanti o interessi particolari.

L’elemento di novità portato dall’affermazione del sorteggio, è da intendersi dunque come principio complementare a quello elettivo e può offrire degli elementi interessanti di risposta alla *malaise* democratica inserendo elementi di vivificazione del rapporto tra comunità politica e soggetti politicamente rilevanti che agiscono all’interno delle strutture di autorità: “le istituzioni rappresentative degli ordinamenti liberali e democratici possono essere integrate attraverso altri metodi di selezione del personale politico, ma che nelle stesse, per ragioni quantitative e/o qualitative, lo strumento elettivo deve rimanere centrale sia per ragioni pratiche che per vincoli giuridici.”³⁸⁰

³⁷⁹ Zei, A. (2017), *ivi*, p. 4 e pp. 7-10

³⁸⁰ Lanchester, F. (2016) Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle assemblee parlamentari. *Nomos* 2-2016

3.8 Partecipazione deliberativa e *malaise* democratica

La democrazia elettorale è in crisi, dunque, vittima di una *malaise* la cui fenomenologia è ormai molto evidente. Un indicatore sintetico del disagio democratico è certamente il livello di partecipazione alle elezioni. Da lungo tempo, la tendenza evidente del corpo elettorale è ad astenersi sempre più dal voto, fino a sfiorare la soglia del 50% degli aventi diritto. Un dato ormai consolidato e strutturale: le ultime due tornate delle elezioni amministrative in Italia hanno fatto riscontrare un progressivo calo nella percentuale degli elettori e delle elettrici che si sono recati alle urne. Al primo *round* si è passati dal 71,04% di cinque anni fa, al 67,42% del 2016, ad un valore sotto il 55% nel 2021³⁸¹. Una tendenza sostanzialmente simile a quello di molti Paesi occidentali ed europei a democrazia “matura”, stabilizzati su bassi livelli di affluenza che derivano da molti fattori, fra i quali una crescente sfiducia nei partiti politici e nelle istituzioni, sia pure in misura inferiore, con eccezione dei comuni, che tengono e crescono leggermente nella fiducia delle cittadine e dei cittadini italiani (+3 punti percentuali negli ultimi dieci anni; +7 punti nel periodo 2019-2021)³⁸². Un quadro non roseo per la partecipazione elettorale, dunque, che si innesta su ampie perdite a livello nazionale con dati che da valori maggiori del 90% degli anni '40, sono passati a quelli poco superiori al 70 delle ultime elezioni politiche.

Tutto ciò ci restituisce una democrazia dalle performance sempre più insoddisfacenti, non sufficientemente rappresentativa, non adeguata a garantire diritti politici e sociali primari costituzionalmente riconosciuti, primo fra tutti quello al pieno ed armonico sviluppo della persona umana con il suo correlato contributo a determinare l'indirizzo politico del Paese. È uno snodo importantissimo quello che dovrebbe essere riservato all'attenzione per la qualità dei processi decisionali collettivi, sul quale si scaricano numerose tensioni di diverso genere: se da un lato rileva l'esigenza di maggiore efficienza, efficacia, economicità dell'azione pubblica, dall'altro emerge la necessaria partecipazione della popolazione a scelte che incidono sulle proprie esistenze. La funzione pubblica, per sua natura, non può limitarsi a favorire celerità dell'azione di governo, deve garantire la tutela di altri valori giuridicamente rilevanti, primo fra tutti in un regime democratico, l'uguaglianza fra

³⁸¹ Openpolis.it su dati Ministero dell'Interno

³⁸² Demos & PI, XXIV Rapporto sugli Italiani e lo Stato, 2021

cittadini. È nell'intersezione fra diversi beni costituzionalmente rilevanti che emerge la sua vera natura.

Se quindi, da un lato, la tradizionale democrazia competitiva ed un'amministrazione pubblica ancor oggi più centrata sul principio di autorità dello Stato che su un reale pluralismo non sono in grado di far emergere in modo compiuto questa intersezione valoriale, quella partecipativo-deliberativa appare come una prassi in grado di garantire alla pratica democratica ed alle politiche locali una maggiore efficacia e rappresentatività, al di là del mero esercizio formale delle funzioni amministrative che non garantisce di per sé il valore pubblico³⁸³ nell'azione delle istituzioni. L'inclusione di più punti di vista e la sintesi giudiziosa fra di essi, nel rispetto delle funzioni di governo delle istituzioni elettive, è un elemento essenziale di qualità decisionale, in un contesto di crescente complessità dell'azione pubblica e difficoltà dei governi ad ottenere risultati salienti senza il coinvolgimento dei cittadini.

*"The plain fact is that modern government, with his complex laws, access to finance public relations/marketing skills, professionally trained employees, and information technology capacity – as well as the leverage it gets from democratic legitimacy – cannot get a group to behave differently if they not wish to do so."*³⁸⁴.

Il costruire insieme una visione collettiva di cambiamento diventa un fattore essenziale anche per la *compliance* normativa. Il valore pubblico nasce proprio dall'inclusione di più punti di vista espressi all'interno di un'attività deliberativa di valutazione collettiva di pro e contro delle decisioni pubbliche.

³⁸³ Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tre condizioni filosofiche definiscono il valore pubblico:

- 1) Il primo "arbitro" del valore pubblico è proprio il pubblico, un pubblico deweyano inteso come soggetto collettivo e non come somma d'individui che deve essere aiutato a formarsi e chiamato ad esprimersi nelle sue aspirazioni attraverso processi di governance democratica (Moore 2014);
- 2) Le risorse che lo Stato usa per produrre valore pubblico includono non solo quelle finanziarie e materiali ma anche l'autorevolezza nel porre tutte le condizioni per la sua formazione;
- 3) I valori da tutelare non devono riguardare esclusivamente il soddisfacimento di meri bisogni materiali ma anche i processi attraverso i quali essi devono essere perseguiti che devono essere sia equi nei confronti dei singoli individui, sia diretti alla formazione di una società giusta.

³⁸⁴ Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019. *Nudge, nudge, think, think: experimenting with ways to change civic behaviour*. London: Bloomsbury Publishing PLC, p.2

“(...) i processi di formazione della volontà attraverso la quale si definisce il valore dell’intervento pubblico, devono essere trasparenti, inclusivi di tutti gli interessi coinvolti nella decisione, adatti non solo a consentire ai singoli soggetti di esprimersi liberamente ma anche a deliberare rispetto ai pro ed ai contro, assumendo sempre più caratteristiche di cittadini e cittadine ed abbandonando l’habitus di individui autointeressati. (...). La discussione informata all’interno di gruppi di dimensione adeguata, con l’utilizzo di procedure deliberative è, dunque, uno strumento efficace rispetto all’obiettivo del cambiamento di norme e comportamenti, oltreché rispettoso dell’etica pubblica e produttivo di un valore nuovo e diverso rispetto a quello che arriva dalla sommatoria di più comportamenti individuali.”³⁸⁵

A fronte di questa richiesta di maggiore articolazione come risposta alla crescente complessità, le contromisure rispetto alla crisi (o al malessere democratico, a seconda delle interpretazioni) non sono state convincenti andando spesso nella direzione di un aumento del grado di chiusura e dell’accrescimento delle caratteristiche autopoietiche del sistema. I sistemi economico, politico e mediatico (il Sistema, con terminologia habermasiana) rafforzano i legami di interdipendenza e la tendenza a rendersi autonomi e indipendenti, separati dall’ambiente esterno formato da cittadini e società civile, dai quali preferiscono dipendere solo per la necessaria legittimazione formale e non per una continua interazione nella definizione delle politiche.

Fra le élite politico-amministrative - con alcune importanti eccezioni confermate dalla continua espansione delle pratiche deliberative nei Paesi OCSE³⁸⁶ - pare affermarsi il convincimento che restringere - e non allargare - il numero delle voci che devono contribuire ad assumere decisioni più giuste sia la strada più efficiente per un buon funzionamento delle democrazie moderne³⁸⁷.

Il livello di diversificazione e specializzazione richiesto ad un sistema democratico contemporaneo per rispondere all’aumento della complessità ha infatti generato più una proliferazione di agenzie pubbliche che un’articolazione delle modalità decisionali e degli

³⁸⁵ Sotgiu, S. - Thinking e Nudging. Strategie diverse e complementari per la compliance normativa e l’efficacia delle politiche pubbliche, Giustamm.it - Rivista di Diritto Pubblico, Napoli, Editoriale scientifica, 2022

³⁸⁶ <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, visitato il 15 aprile 2023

³⁸⁷ A titolo di esempio, si veda la proposta di legge costituzionale italiana n.716 del 2018 “Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l’elezione diretta del Presidente della Repubblica” diretta ad introdurre in Italia un sistema presidenzialista

attori chiamati a partecipare³⁸⁸. In reazione a questo fenomeno, nella società civile ed in quella politica, la strada di uscita dalle difficoltà, non pare essere quella della migliore gestione della complessità ma di una sua riduzione (artificiosa), di un “taglio del nodo gordiano”³⁸⁹.

Ciò in contrasto con l’idea proveniente dalla teoria dei sistemi complessi, per cui in un contesto di complessità il grado di differenziazione interna di un sistema non possa essere di grado inferiore a quello dell’ambiente nel quale opera³⁹⁰. A rafforzare questa posizione, l’evidenza di una complessità diventata turbolenza sistematica, che domanda la capacità di adattamento del sistema deve adattarsi di volta in volta, creando risposte ad hoc, contingenti, appropriate per problemi difficilmente prevedibili. Risposte che tengano conto dei molteplici aspetti ed implicazioni di una politica e, non ultimi, dei diritti di informazione, partecipazione dei cittadini, della trasparenza, imparzialità, efficacia ed efficienza dell’azione pubblica.

Secondo questa prospettiva, è dunque nella maggiore capacità di gestire la complessità ed il cambiamento, non nella sua rimozione che va ricercato lo strumento necessario al riequilibrio.

Che significa dunque rispondere alla crescente complessità sociale ed alla turbolenza della post-modernità con una differenziazione interna altrettanto complessa e contingente, cioè adattabile di volta in volta alle differenti sfide in un rapporto di sempre maggiore simbiosi con l’ambiente esterno?

E cosa significa dotare i sistemi democratici di meccanismi di *feedback* negativo in grado di smorzare le tendenze entropiche, una sempre crescente accumulazione di risorse e di potere, i fenomeni di esclusione, auto-esclusione e periferizzazione socio-economico-politica di sempre maggiori fasce della popolazione?

³⁸⁸ Sul tema della frammentazione dell’organizzazione statale vedi:

Crozier, M. (1979). *Lo Stato e la crisi*. Il Mulino.

Wolin, S. S. (2008). *Democracy incorporated: Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton University Press.

Rosanvallon, P. (2018). *The good representative*. Princeton University Press.

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.

³⁸⁹ Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio*. Milano: Franco Angeli

³⁹⁰ Ashby, W. R. (1956) op. cit.

Se ci si basa su una lettura sistemica delle democrazie contemporanee, può significare il ricorso intenzionale a modelli decisionali diversificati, pensati ad hoc rispetto ai problemi cui devono rispondere. Modelli che aumentino il grado di diversità del repertorio di risposte dei sistemi democratici, integrando di volta in volta il livello di diversità necessario per dare una risposta alle questioni pubbliche rilevanti.

Una diversificazione di modelli decisionali che vada dunque oltre il “monopolio” della tradizionale interpretazione rappresentativo-elettorale della democrazia che non riesce più a rispondere ai bisogni ed istanze nei tempi e nei modi richiesti dalla contemporaneità.

In una visione di questo tipo, l’ambiente esterno al sistema politico-amministrativo, il “mondo della vita”, deve rappresentare la cornice adatta, terreno fertile per un esercizio consapevole e competente della diversità delle molteplici voci.

Un contesto sociale nel quale capitale umano e capitale sociale sono più sviluppati, rappresenta l’*humus* ideale per un modello decisionale differenziato e plurale³⁹¹. Sono evidenti le circolarità nelle influenze fra un ambiente sociale “accogliente” ed un Sistema politico-amministrativo che faccia proprio un approccio diversificato ai processi decisionali. In questo contesto, l’interpretazione partecipativo-deliberativa della democrazia assume un ruolo centrale, di catalizzatore della presenza di più punti di vista, della qualità argomentativo-discorsiva delle decisioni, del rispetto di diritti di partecipazione costituzionalmente riconosciuti.

Il fenomeno della crescita dell’onda deliberativa³⁹² è ad ogni effetto leggibile come *feedback* negativo in una logica sistemica, retroazione utile a riequilibrare sistemi democratici in crisi crescente. Alcuni fenomeni storico-culturali di lunga deriva lo favoriscono: oltre alla menzionata dotazione di capitale umano con l’innalzamento del livello medio d’istruzione, il miglioramento delle tecniche dei processi decisionali attraverso la sedimentazione di sperimentazioni in atto da molti decenni, l’avvento delle tecnologie digitali che avvicinano

³⁹¹ In questo senso:

Throsby, D. (2000) Cultural capital and sustainable development", in Sustainable Development, vol. 8, no. 1, Putnam, R. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster
Nussbaum M. (1997) Cultivating Humanity: A Classical Defense of Reform in Liberal Education. Harvard University Press

Sen, A.(1999) Development as Freedom, Oxford University Press

³⁹² Vedi supra par. 1.1

scienza e cittadini, l'applicazione dell'intelligenza artificiale all'interazione su larga scala fra persone.

Per rispondere alla crisi della democrazia, dunque, in sempre più numerosi sistemi democratici³⁹³ si afferma un approccio che vede il sistema politico-amministrativo, *lentamente ma progressivamente*, passare da un ruolo monopolistico nel determinare l'agenda del cambiamento sociale ed autoritativo nell'implementarla ad un ruolo di co-progettazione delle politiche fatto di ascolto, facilitazione, selezione delle migliori opzioni alla luce del vaglio razionale della deliberazione.

L'interesse pubblico assume in questo modo un valore di carattere relazionale e "dismessa da tempo la sua veste di (...) giustificazione extragiuridica (e politica) del potere (sovrano) ,e divenuto tecnicamente mero termine relazionale del rapporto di strumentalità e di servizio del potere stesso, diviene essenziale fattore legittimante dell'attività amministrativa" ed emergono "le tecniche (...) volte alla corretta costruzione dell'interesse pubblico concreto"³⁹⁴. Un interesse che è intimamente connesso con quello di buon andamento, che, a sua volta si concretizza in un principio di razionalità. Una razionalità che, lontana dall'essere assoluta o sinottica, si pone sul piano della limitatezza e della necessaria ponderazione degli interessi che costituisce l'essenza dell'operazione amministrativa intesa "come modo innovativo di essere inquadrata l'attività amministrativa da parte del diritto"³⁹⁵.

Molte delle esperienze esposte in questo lavoro sono legate all'idea di ponderazione razionale (deliberazione) fra più interessi e sono legate ad un incremento della qualità deliberativa di politica ed amministrazione, della loro capacità dialogica, relazionale, di analisi condivisa dei pro e contro delle *issue*, di individuazione collettiva dell'argomento migliore come riequilibrio rispetto a forze che spingono a semplificazione, accentramento, schieramento acritico, elevata conflittualità, esclusione sociale e politica e ancora autoritatività ed unilateralità dell'esercizio del potere.

³⁹³ Non solo democratici, anche autoritari (vedi supra, par. 1.8)

³⁹⁴ D'Orsogna, D. (2005) Contributo allo studio dell'operazione amministrativa. Editoriale Scientifica, Napoli pp. 244-245

³⁹⁵ D'Orsogna, D. (2005) op cit. p. 206

Secondo questi approcci, in crescita, in definitiva, un efficace meccanismo di riequilibrio può essere assicurato dalla partecipazione deliberativa.

Dentro un approccio sistemico o, se si vuole, ecologico alla democrazia ed ai processi decisionali pubblici, dunque, una maggiore varietà di strumenti decisionali, costruiti ad hoc può essere più capace di cogliere la complessità sociale producendo soluzioni condivise e tutela dei diritti.

In questo “ecosistema” decisionale più dispositivi cooperano (o competono) fra loro facendo emergere gli strumenti più efficaci ed efficienti nell’affrontare i problemi collettivi.

Diverse forme possono dunque essere combinate facendo leva sui loro punti di forza e cercando di neutralizzare i loro punti di debolezza.

Esempi di grande interesse di questo approccio sono, per esempio, il funzionamento del sistema di *governance* della Conferenza sul Futuro dell’Europa, o ancora la composizione del panel decisionale delle *Constitutional Convention* irlandesi presentati nel primo capitolo. In entrambi i casi l’arena decisionale è stata costruita su diverse componenti: per quanto riguarda la Conferenza sul Futuro dell’Europa³⁹⁶, in particolare, le raccomandazioni dei panel di cittadini su come risolvere le attuali sfide politiche in un ampio ventaglio di *policy field* sono state sviluppate in proposte (*proposition*) attraverso un processo deliberativo da plenarie di cittadini e cittadine estratti a sorte, parlamentari europei e nazionali, organizzazioni della società civile, forum e altri organismi istituzionali. Le plenarie hanno stabilito le priorità e finalizzato ulteriormente le idee emerse dai panel, inviandole al Comitato esecutivo della Conferenza, ai copresidenti e presidenti della Commissione europea, del Parlamento e del Consiglio, che hanno avviato il processo per una concreta risposta a quanto emerso e riferito a riguardo durante il discorso sullo Stato dell’Unione del settembre 2022 della Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen.

La *Constitutional Convention*³⁹⁷ irlandese è stata istituita con una risoluzione di entrambe le Camere dell’*Oireachtas* nel 2012 per deliberare a proposito di una serie di possibili modifiche alla Costituzione e formulare raccomandazioni. Nella risoluzione il governo irlandese s’impegnava a fornire una risposta ad ogni raccomandazione. La Convenzione si è riunita

³⁹⁶ Per maggiori approfondimenti vedi <https://futureu.europa.eu/?locale=it>

³⁹⁷ Si veda a proposito:

https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html

in diverse sessioni tra il 2012 e il 2014 discutendo in totale dieci questioni che hanno condotto ad emendamenti alla Costituzione.

La particolarità del caso irlandese consiste oltre che nella compresenza di un panel di cittadini e cittadine estratti a sorte e di rappresentanti eletti, nella realizzazione di referendum sulle proposte scaturite dal processo decisionale di riforma costituzionale.

Il modello ha fra le sue caratteristiche distintive l'integrazione fra dispositivi democratici diversi e adattati in combinazioni differenti a seconda delle circostanze con una particolare attenzione alla qualità decisionale ed alla diversità riflessa nella decisione, quando ne ricorrano le condizioni³⁹⁸.

Nel livello locale, sono molte le possibili combinazioni fra approcci decisionali rappresentativo-elettivi, partecipativo-deliberativi, diretti, consultivi: l'amministrazione locale, in virtù della sua autonomia amministrativa può essere un campo di sperimentazione molto fertile anche perché, come dimostrano numerosissimi casi, la scalabilità di questa visione sistemica è relativamente facile, a patto che ne ricorrano alcune condizioni di fattibilità, riconducibili sostanzialmente ad un contesto sociale e politico-amministrativo "accogliente", alla disponibilità di sufficienti risorse e competenze adeguate (queste ultime spesso presenti in maniera diffusa sul territorio).

In questo senso, le combinazioni possono essere molteplici. Intanto i processi decisionali possono essere avviati su impulso della stessa amministrazione (consigli, giunte) o di gruppi organizzati e spontanei di cittadini e cittadine che ne facciano richiesta³⁹⁹.

³⁹⁸ In alcuni casi, la differenziazione dei processi decisionali può anche risolversi in una decisione monocratica, evitando usi distorti della partecipazione deliberativa. In questo senso Bobbio, L. (2004) *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

"Quando si hanno buoni motivi per ritenere che la mente di uno solo (o di pochi) sia in grado di risolvere un problema (progettare un intervento, elaborare un piano o un programma) non dovrebbero esserci dubbi: è meglio procedere secondo le modalità tradizionali, usando senza indugi gli specifici poteri offerti dalla legge. E infatti i pubblici amministratori tendono istintivamente a non imbarcarsi in processi troppo complessi che rischierebbero di non governare. Ed hanno ottime ragioni per comportarsi così: è meglio evitare i processi inclusivi se se ne può fare a meno; è meglio non complicarsi troppo la vita. Esistono però alcune circostanze in cui è lecito dubitare delle capacità della mente di uno solo, anche quando la legge affida a un unico organo il potere di prendere una certa decisione.

A ben guardare le circostanze da prendere in considerazione possono essere essenzialmente di due tipi:

- *quando esistono forti conflitti, attuali o potenziali;*
- *quando abbiamo bisogno dell'apporto di altri (non siamo in grado di farcela da soli per motivi di opportunità o per il riconoscimento di un diritto di partecipazione tutelato dall'ordinamento - grassetto proprio)."*

³⁹⁹ In questo senso, per quanto riguarda l'istituto dell'Istruttoria pubblica, già la grande parte dei regolamenti sull'informazione e la partecipazione dei cittadini dei comuni italiani e la regolamentazione locale delle Assemblee di Cittadini nei contesti locali che le hanno adottate (in particolare si vedano Bologna, Milano, Susa)

Possono essere ipotizzati percorsi che integrano la partecipazione deliberativa sia con le forme tradizionali di costruzione di decisioni delle istituzioni elettive (deliberazione pubblica ed approvazione di raccomandazioni con delibera da parte di Consiglio o Giunta comunale), sia con forme dirette e referendarie (deliberazione pubblica ed approvazione di raccomandazioni con delibera da parte Consiglio o Giunta comunale cui fanno seguito referendum oppure petizioni, istanze, proposte⁴⁰⁰). Questi modelli possono essere integrati da consultazioni pubbliche on oppure off line durante e dopo la chiusura del processo decisionale.

Ma nell'“ecosistema” decisionale possono convivere ed integrarsi con tutte le altre forme decisionali, altri dispositivi come il bilancio partecipativo e magistrature d'influenza come il dibattito pubblico sulle opere infrastrutturali.

Elemento comune e centrale rispetto all'assetto dell'“ecosistema” decisionale è la funzione stabilizzatrice che la deliberazione garantisce attraverso l'integrazione di punti di vista diversi, l'informazione e la discussione ponderata di pro e contro delle diverse opzioni in campo, soddisfacendo le condizioni poste dalla teoria dei sistemi per l'equilibrio.

Quello ecosistemico è un approccio integrativo: mira cioè ad armonizzare diverse forme democratiche in un sistema “biodiverso”, non più monopolizzato dalla sola forma elettorale della democrazia. Un approccio che capace di migliorare le performance dei sistemi democratici articolandone il repertorio di risposte ed integrandole ad hoc, a seconda dei problemi da risolvere. La teoria deliberativa non contiene dunque aut aut ma tende ad un movimento integrativo di forme decisionali diverse. Va inoltre ricordato infatti come “la rappresentanza in campo politico non si generi sulla base esclusiva del meccanismo elettivo, ma coinvolga differenti tipi di tecniche di preposizione di individui a cariche autoritative (ereditaria; professionale; per concorso previo esame; per acquisto; per caratteristiche fisiche o intellettuali; per cooptazione; per acclamazione; per sorteggio)., sia cioè un concetto non univoco ma polisemico.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Istituti previsti dall'art. 8 Testo Unico degli Enti locali

⁴⁰¹ Lanchester, F. (2016) op. cit. p. 4

Sono dunque fuorvianti - ed anche, forse, inutilmente polemiche - analisi che contrappongono scelta dei rappresentanti con voto e con estrazione a sorte⁴⁰² che Hirschman avrebbe qualificato retoriche dell'intransigenza. Si tratta spesso di critiche basate su una logica binaria che, nel ritenere perfetto ed imm modificabile l'assetto delle attuali democrazie, (quasi) esclusivamente basato sulla rappresentanza elettiva, non solo non è rispettoso del dettato costituzionale ma suona tautologico nell'affermare che esista - e che è stata trovata - una *one best way* per il funzionamento delle democrazie.

La democrazia, come ogni aspetto della vita umana e della scienza, è invece un costrutto storicamente e culturalmente determinato e non imm modificabile. Non si tratta quindi di sostituire le arene parlamentari con arene deliberative estratte a sorte ma di affiancarle armonizzandone il funzionamento ed integrandolo con quello delle altre forme dirette (referendum, proposte di legge d'iniziativa popolare, petizioni) secondo un logica che predilige *l'et et* e rigetta gli *aut aut*, allo scopo di dare una risposta alla crescente *malaise* democratica che, attraverso astensione e distacco dei cittadini, sta erodendo la base di legittimità di ogni decisione pubblica.

Tutto ciò non è da ritenersi dichiarazione di impotenza rispetto alle disfunzioni dei sistemi attuali ma saggia messa a punto di essi rispetto all'elemento di maggiore crisi: il distacco dei cittadini dalle pratiche democratiche, un distacco di cui nessuno può predire l'esito che, non è escluso, possa essere anche autoritario. Non è certo la sostituzione fra Parlamenti ed Assemblee randomizzate che la critica deliberativa della democrazia vorrebbe ottenere, quanto una correzione del monopolio della rappresentanza elettiva nella direzione della riflessione della diversità sociale che non trova più sbocco nell'arena politica tradizionale.

Partecipare effettivamente come la Costituzione italiana richiede non è però solo utile a migliorare la performance delle politiche pubbliche. È un diritto politico e sociale, chiaramente affermato dall'ordinamento dal livello più elevato fino a quello di settori nevralgici come il governo del territorio, troppo spesso negletto in favore della semplice

⁴⁰² Si consideri a titolo di esempio in Urbinati-Vandelli (2020) La democrazia del caso. Einaudi "un sistema democratico come il nostro non può dichiarare la propria impotenza a fronte di fenomeni che ne compromettono il buon funzionamento: chiariamo, dunque, le regole, miglioriamo la selezione dei dirigenti, applichiamo una piena trasparenza, teniamo la politica al di fuori delle decisioni tecniche".

delega elettorale, come già studiosi d'importanza fondamentale come Feliciano Benvenuti e Giorgio Berti, almeno tre decenni fa, facevano osservare.

Il concetto di *demarchia* contenuto nel Nuovo Cittadino di Benvenuti e quello di *amministrazione capovolta* di Berti, ci restituiscono una diversa concezione della democrazia, soprattutto nell'accezione dell'amministrazione, quando essa si oggettiva in politiche pubbliche, atti, provvedimenti che distribuiscono carichi ed opportunità sulla cittadinanza. Un nuovo modello partecipativo dovrà tenere conto in maniera rafforzata di alcuni principi generali di livello costituzionale anche in forza della loro natura di ente intermedio, di secondo livello e non ad elezione diretta da parte dei cittadini.

Nel contesto italiano, in particolare è bene distinguere il tema della formazione delle Assemblee rappresentative di cittadini da quello dell'organizzazione e del funzionamento delle stesse. "Sotto il primo profilo, nel caso dell'ordinamento vigente il metodo del sorteggio per la selezione del personale politico trova davanti a sé il limite del circuito democratico disegnato dal Costituente (artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 Cost.), che ne impedisce l'utilizzazione. Per quanto riguarda il livello dell'organizzazione e del funzionamento delle Assemblee elettive di tipo politico, *il sorteggio può costituire uno strumento integratore dei meccanismi della rappresentanza fiduciaria.*"⁴⁰³

Nel sistema italiano, per esempio, una proposta di sicuro fondamento è quella di far diventare gli strumenti deliberativi randomizzati uno strumento integrativo del procedimento di decisione soprattutto attraverso la fase dell'istruttoria legislativa. "Opportune modifiche all'art. 79, comma 4 del Regolamento della Camera dei deputati potrebbero fornire la possibilità di integrare l'istruttoria legislativa con l'ausilio di commissioni di cittadini selezionati con metodi rappresentativi adeguati al fine di approfondire la discussione e rilegittimare il procedimento."⁴⁰⁴

Un modello che, nei suoi risvolti pratici ed organizzativi, dovrà auspicabilmente:

⁴⁰³ Lanchester, F. (2016), *op.cit.*, p. 6

⁴⁰⁴ Lanchester, F. (2016), *op.cit. ibidem*

- tenere conto del **principio di buon andamento della pubblica amministrazione** così come esplicitato dall'articolo 1 della legge 241/2001, laddove in materia di procedimento amministrativo si enuncia come: "L'attività amministrativa (...) è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, (...)" e che impone il *dovere per l'amministrazione di una conoscenza approfondita, equilibrata ed articolata dei bisogni dei cittadini* per strutturare politiche pubbliche che abbiano impatti positivi;
- tenere conto del **principio di uguaglianza** contenuto nell'art. 3 della Costituzione per cui "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali." e pertanto tutti hanno *diritto ad un disegno dei processi di partecipazione deliberativa che ne favorisca la presenza e l'attivazione concreta* anche rimuovendo "gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."
- tenere conto del **principio di imparzialità** di cui all'art. 97 Cost. che pone la questione non solo della pratica della partecipazione intesa in senso collettivo ma della qualità nella composizione del pubblico, particolarmente sensibile ad elementi organizzativi importanti nei processi partecipativi. Si pensi per esempio al digital divide che discrimina giovani ed anziani nell'accesso ai servizi pubblici oppure alla conciliazione fra lavoro, famiglia e partecipazione alla vita pubblica o anche ai casi di sottopopolazioni non residenti o non censite ma con un impatto rilevante sui problemi pubblici in discussione. Un principio di imparzialità correlato a quello di uguaglianza dei cittadini e delle cittadine che impone dunque un *dovere per la P.A. di disegnare i processi per favorire la massima diversità nel pubblico* chiamato a partecipare;

Il rispetto di questi principi conduce ad un disegno che dovrebbe diventare vieppiù peculiare per i processi partecipativi organizzati dalla P.A. e dalla società civile. Un disegno fondato sulla rappresentatività campionaria stratificata dei cittadini e delle cittadine che formano il pubblico rilevante rispetto alla decisione da assumere.

Stando ad un'analisi attenta del dettato costituzionale ed all'ordinamento amministrativo rispetto all'azione pubblica, dunque, il disegno d'elezione dei processi decisionali aperti ai cittadini - in particolare quelli in materia territoriale - potrebbe essere quello della *partecipazione deliberativa randomizzata*⁴⁰⁵ basato sui cosiddetti *minipubblici*⁴⁰⁶.

Il minipubblico nella partecipazione deliberativa randomizzata ha due fondamentali caratteristiche:

1. Si tratta di un **campione rappresentativo della popolazione** di riferimento per la decisione, articolato in strati che rispecchino genere, classi d'età, livello d'istruzione e, ove possibile, ulteriori variabili socio-economiche rilevanti della popolazione di riferimento, spesso includendo minoranze non facilmente censibili ma rilevanti rispetto all'oggetto della decisione (stranieri, city user, altre);
2. È la **randomizzazione**⁴⁰⁷, cioè l'**estrazione a sorte dei cittadini e delle cittadine**⁴⁰⁸ e dei non cittadini partecipanti, in ossequio al principio di uguaglianza, a determinare chi materialmente prende parte al percorso decisionale attraverso diverse metodologie che partono da un universo di riferimento dal quale estrarre un campione o panel integrabile per completezza con popolazioni non censite;

⁴⁰⁵ In generale il principio di randomizzazione può valere per tutte le politiche caratterizzate da eccesso di domanda rispetto all'offerta, caratterizzate da una soglia di accesso e dall'impossibilità o impraticabilità di gradazione del merito. Essa consente, fra l'altro, una misurazione precisa degli effetti attraverso il confronto fra gruppi trattati e gruppi di controllo rispettando il principio di uguaglianza grazie alle proprietà della scelta casuale (che deve avvenire naturalmente fra soggetti omogenei per target di policy)

⁴⁰⁶ Fung, A., *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*. In: Rosenberg, S.W. (eds) *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230591080_8, 2007

Fung, A., *Minipublics: Designing institutions for effective deliberation and accountability*. In: S. Odugbemi and T. Lee (eds.) *Accountability through Public Opinion. From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, pp. 183–202, 2011

⁴⁰⁷ Per una trattazione di matrice giuspubblicistica comparativa esaustiva del ruolo del caso in diversi ordinamenti ed epoche si veda Zei, Astrid, "L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico", Roma, Nomos 1, 2017

⁴⁰⁸ Un principio, quello dell'estrazione a sorte, non alieno al nostro sistema giuridico, in particolare nell'amministrazione della Giustizia, con la presenza di giudici popolari di Corte d'Assise estratti a sorte ma anche in molti altri settori ed, in forma sperimentale e su base regolamentare anche nel disegno partecipativo di politiche pubbliche al livello comunale. Si veda a proposito Urbinati-Vandelli "La democrazia del sorteggio, Torino, Einaudi, 2020

3. La **decisione avviene passando attraverso un percorso deliberativo**, cioè un processo conoscitivo che parte dall'analisi della situazione fattuale attraverso l'utilizzo bilanciato e adattato al campione delle necessarie expertise, l'ascolto delle posizioni in campo riguardo la decisione, la discussione facilitata - moderata attraverso l'utilizzo di figure professionali specializzate nel lavoro di gruppo, in sostanza - in piccoli gruppi di lavoro e plenarie, affinché possa essere ascoltato, condiviso, compreso e considerato il contributo di ogni partecipante e determinata una posizione comune e la decisione finale che non necessariamente è fondata sul voto ma può emergere per consenso, attraverso procedure di voto graduate in posizioni intermedie - per esempio con l'utilizzo di scale Likert - o, in ultima analisi, dall'emersione di una maggioranza, spesso qualificata e largamente rappresentativa della volontà del minipubblico.

4. La decisione assume **una forma peculiare di *soft law*, attraverso raccomandazioni** per i governi e/o le amministrazioni pubbliche presso cui risiede il potere decisionale, legislativo o amministrativo, una forma di parere autorevole e rafforzato dal processo decisionale e dall'obbligo normativo di informazione e partecipazione collettiva alla decisione inquadrato nel contesto costituzionale, da cui potersi discostare solo per fondati motivi⁴⁰⁹ e, per quanto riguarda l'ambito del governo del territorio, reso cogente dalla normativa in vigore sia nella sua realizzazione, sia nella sua qualità procedimentale e deliberativa⁴¹⁰.

Il minipubblico rende perciò possibile "la formazione di una opinione pubblica controfattuale; quest'ultima si differenzia sia dai rappresentanti eletti sia dalla più ampia pubblica opinione. (...) La somiglianza statistica tra i rappresentanti "descrittivi" e il popolo

⁴⁰⁹ "Con adeguata e puntuale motivazione". Si veda a proposito il parere n. 1257 del maggio 2017 del Tar Lazio a proposito del regime giuridico delle Linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

⁴¹⁰ F. De Santis (a cura di) *ibidem*

Con le sentenze n. 7232 del 11 dicembre 2006, n. 50 del 18 gennaio 2007 e n. 1372 del 20 agosto 2014, il Tar Toscana è intervenuto più volte soprattutto sull'obbligo di una corretta informazione in funzione di partecipazione deliberativa dei cittadini e delle cittadine giudicandone la carenza fonte di illegittimità dei processi amministrativi di formazione di strumenti urbanistici.

è solo un punto di partenza”⁴¹¹. Il minipubblico, dopo aver deliberato, si presume possa aver cambiato opinione – tale cambiamento è persino considerato indice di una deliberazione di qualità. Si tratta in questo caso dell’idea che differenzia il sondaggio deliberativo di James Fishkin dal tradizionale sondaggio d’opinione: “un’aggregazione statistica di vaghe impressioni formatesi per la maggior parte senza conoscenza reale del contraddittorio tra le opposte argomentazioni in competizione tra loro”. Un problema cui i sondaggi deliberativi vorrebbero superare consentendo l’emergere di “quello che il pubblico penserebbe laddove avesse l’effettiva opportunità di studiare l’argomento discusso”, secondo una logica controfattuale, per l’appunto ⁴¹².

Il minipubblico, dunque, potrebbe rappresentare una sorta di *gold standard* dei processi partecipativi promossi dall’amministrazione pubblica per la sua capacità di garantire sia cittadini e cittadine rispetto al principio di uguaglianza, sia la stessa amministrazione rispetto a buon andamento, imparzialità e sufficiente rappresentatività della società nelle decisioni da assumere.

Un disegno che ha il pregio di favorire la partecipazione delle fasce marginali ed auto-escludentesi della cittadinanza e che consente di superare le distorsioni presenti nei processi autoselettivi o *open door* che, per loro natura, tendono ad attrarre i soggetti con maggior tempo, maggiori risorse, interessi in gioco. Quelli che la teoria chiama *usual suspect*, i “soliti noti” che possono o debbono dedicarsi alla vita pubblica in una sorta di “professionismo” della partecipazione che riduce in modo sensibile diversità e qualità dei processi partecipativi pubblici. Non è dunque la semplice pubblicazione di avvisi pubblici o manifestazioni d’interesse aperti ad essere da sola e di per sé in grado di garantire uguaglianza ed imparzialità esattamente perché chi deve rispondere parte da condizioni differenti in termini d’informazione, tempo e risorse a disposizione. Una chiamata a contribuire direttamente a decisioni collettive che rispetti, dunque, il dettato costituzionale deve essere in grado di garantire la presenza di tutte le voci rilevanti e porre tutti i potenziali partecipanti in grado di rispondere attraverso servizi e contributi in denaro⁴¹³ per garantire

⁴¹¹ Sintomer, Y. (2016) Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo. Nomos 2-2016

⁴¹² Fishkin, J. (1997) *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, New Haven/London, Yale University Press, p. 89, p. 162.

⁴¹³ L’estrazione a sorte per la partecipazione alla Boulé, in seguito alla riforma di Clistene del 508/7 a.C., nell’Atene classica era accompagnata dalla *mistoforia*, ossia della remunerazione delle cariche pubbliche, istituito da Pericle: a ciascun buleuta spettavano cinque oboli al giorno, ai pritani sei oboli, equivalenti a una

la necessaria diversità di posizioni nel processo. Diversità che può essere naturalmente ottenuta in diversi modi e con diversi disegni organizzativi (es.: consultazioni differenziate di più pubblici) ma che il minipubblico, concentrandola, rende più economica, efficiente e produttiva, garantendo l'interazione costruttiva tra le diverse parti. Il disegno di minipubblici estratti a sorte, inoltre, va incontro al principio di buon andamento anche perché, attraverso l'estrazione di gruppi di controllo cui non viene "somministrato" il beneficio concernente la politica pubblica in questione, è possibile effettuare una valutazione rigorosa dei suoi impatti sui soggetti beneficiari. I *randomized trial*⁴¹⁴ sono considerati anche nella valutazione delle politiche pubbliche la pratica di riferimento cui ricorrere ogni volta sia possibile farlo in quanto consente il confronto fra soggetti identici perché scelti attraverso procedura casuale.

Una critica diffusa all'approccio della partecipazione deliberativa randomizzata attraverso i minipubblici è legata alla loro natura non sufficientemente universale e sistemica. La democrazia è una pratica, cioè, che non può essere limitata ad un campione di persone pur rappresentativo e deve necessariamente investire l'intera sfera pubblica⁴¹⁵. L'approccio dei minipubblici non può cioè essere il veicolo per operare una visione riduzionistica della pratica democratica. L'obiezione, sensata, ha trovato risposta negli studi sulla democrazia deliberativa e nella sua prassi attraverso un posizionamento di questa forma di

dracma, al presidente dei pritani quindici oboli al giorno (Wikipedia). In Italia la *vexata quaestio* del garantire o meno una diaria per i partecipanti ai processi decisionali viene spesso risolta in senso negativo, escluso il caso dei giudici popolari di Corte d'Assise che ricevono un importo simbolico. Al contrario, in altri Paesi europei l'uso è quello di favorire la partecipazione attraverso servizi e contributi più consistenti (es.: Danimarca 148 euro a giornata più spese di trasporto e vitto). L'assenza di un corrispettivo in termini di servizi o denaro può configurare l'ipotesi di una lesione dei principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità e buon andamento riportati nel testo e andrebbe corretto da una normativa ad hoc che, quantomeno, per iniziare, equiparasse i partecipanti a processi decisionali aperti ai giudici popolari di Corte d'Assise.

⁴¹⁴ Si vedano a proposito i classici:

Angrist, J. D., and Jorn-Steffen Pischke. *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press, 2008.

Gerber, Alan S., and Donald P. Green. *Field Experiments: Design, Analysis, and Interpretation*. New York: W.W. Norton, 2012.

⁴¹⁵ Per una critica sistemica dell'approccio dei minipubblici vedi:

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., . . . Warren, M. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale (Theories of Institutional Design, pp. 1-26)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139178914.002

Böker, M. Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. *Contemp Polit Theory* 16, 19-40. <https://doi.org/10.1057/cpt.2016.11>, 2017

partecipazione insieme ad altre forme democratiche di espressione di posizioni ed istanze sociali, senza intenti di egemonizzazione (da quelle classicamente rappresentative e garantite dagli ordinamenti, a quelle referendarie fino a quelle coperte più in generale dalla libertà di espressione) ma soprattutto dalla connessione fra minipubblici e sfera pubblica più generale, con legami che devono essere curati da frequenti contatti fra campione ed universo della cittadinanza, sia attraverso momenti d'incontro sia attraverso il ricorso alle tecnologie digitali con l'utilizzo di piattaforme *civic tech*.

Allo stato attuale, nel campo disciplinare della democrazia deliberativa è prevalente, dunque, il costrutto di approccio sistemico, intendendo la propensione dell'intera sfera pubblica verso un approccio dialogico e discorsivo, secondo la classica tradizione deweyana ed habermasiana di deliberazione. Un approccio che considera l'uso dei minipubblici randomizzati come elemento caratterizzante ma non necessario e, naturalmente, non sufficiente, per una migliore pratica democratica.

Altro elemento di critica di una certa capacità di penetrazione è che "nel corso di una simile operazione manchino gli effetti positivi forniti dal rapporto di rappresentanza e di responsabilità, generati dal procedimento elettivo e assenti nel sorteggio casuale o stratificato."⁴¹⁶ E d'altro canto, tuttavia, da un punto di vista empirico, gli studi evidenziano che i cittadini selezionati a caso si sentono responsabili in vari modi, spesso in maniera superiore rispetto a quanto atteso, spesso in maniera maggiore di chi viene eletto: "un membro del minipubblico che non si comporta in un modo costruttivo viene emarginato nella discussione dagli altri membri. Il gruppo si sente responsabile davanti all'autorità che ha convocato il mini-pubblico, e davanti all'opinione pubblica davanti alla quale il mini-pubblico deve spiegare le sue proposte. Fino ad ora, nessuno studio serio ha notato comportamenti "irresponsabili" in questi esperimenti."⁴¹⁷

L'approccio rappresentativo alla partecipazione deliberativa, integrandosi con le istituzioni esistenti, sembra avere tutte le caratteristiche per dare voce e cittadinanza ad un demo molto più vasto e diversificato favorendo l'uguaglianza e la possibilità materiale di prendere parte a percorsi d'inclusione nelle decisioni pubbliche che, come abbiamo più volte sottolineato,

⁴¹⁶ Lanchester, F., (2016) op.cit., p. 6

⁴¹⁷ Sintomer, Y. (2016) op.cit., p. 8

configurano veri e propri diritti di cittadinanza tutelati dall'ordinamento⁴¹⁸. La reale rappresentatività delle diverse istanze sociali implicate nella decisione è certamente garantita dalla forma-minipubblico, campione stratificato con estrazione a sorte che restituisce una fotografia il più possibile fedele del pubblico di riferimento della policy in questione.

Una forma che, nella migliore prassi, deve interagire pienamente con le istituzioni elettive, di democrazia diretta e nell'intera sfera pubblica diffondendo in essa impulsi deliberativi perché davvero si possa affermare che sia stato fatto un passo avanti nella promozione dei diritti di partecipazione collettiva tutelati dall'ordinamento, nella costruzione più efficace delle politiche pubbliche ed in definitiva di una democrazia che, finalmente, sia capace di riavvicinare cittadini ed istituzioni.

Risultato che l'onda deliberativa sta dimostrando di poter ottenere in numerosissimi casi ormai distribuiti in tutto il mondo.

⁴¹⁸ Il carattere sperimentale e di *working theory* dell'idea deliberativa della democrazia ha posto sfide ambiziose anche al diritto ottenendo in molte realtà appartenenti a contesti culturali e giuridici differenti l'emersione di "sorprendenti qualità della materia giuridica di comprendere la possibilità, di aprire allo svolgersi delle possibilità, di vedere i fatti come contenenti possibili della norma. Aprendo così "alla individuazione di una capacità generativa di norme, ad un diritto inteso anche in senso oggettivo, come ordinamento." Si veda a questo proposito Guido, R. (2018) *Diritto alla città e diritto all'ambiente urbano. Dalle pratiche alle regole*. Tesi di Dottorato in Architettura e Ambiente, Università degli Studi di Sassari, p. 212

Bibliografia

- Achen, C. H., & Bartels, L. M. (2017). *Democracy for Realists*. Princeton University Press
- Ackerman, B., & Fishkin, J. S. (2004). *Deliberation day*. Yale: Yale University Press.
- Alemanno, A. (2022) Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU. AFCCO Committee
- Alford, J (2015): Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2015.1111659
- Alford, John (2015): Co-production, interdependence and publicness: Extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2015.1111659, 14
- Allegretti U, (2011) *Democrazia partecipativa* in *Enciclopedia del Diritto Giuffrè*
- Allegretti U.(2006), "Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti", in *Democrazia e Diritto* nr. 3
- Allegretti, U. (2005) *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta. relazione al Club dei Giuristi e Centro Bachelet - Giornata in onore di Giorgio Berti in Amministrazione in Cammino, rivista on-line pp.*
- Allegretti, U. (2008) *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione. Democrazia e Diritto - II trimestre*. Roma: Franco Angeli
- Allegretti, U. (2009) *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, p. 116
- Allulli, M. (2011) *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 443-75
- Angrist, J. D., and Jorn-Steffen Pischke. *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press, 2008.
- Apel, K.O. (1992). *Etica della comunicazione*. Milano: Jaca Book
- Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, 2011 e www.labsus.org
- Arena, G. (1997) *Introduzione all'amministrazione condivisa. Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118 anno trentesimo, 3° e 4° trimestre
- Arena, G. (2012) *Oltre le grandi dicotomie, tertium datur?* Su www.labsus.org consultato il 30 agosto 2022
- Arena, G. (2022) *Una visione sistemica dell'Amministrazione condivisa. Il punto di Labsus*, su www.labsus.org consultato il 30 agosto 2022, p. 2
- Argyris, Chris; Schon, Donald A. (1978-05-18). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective: 001*. Reading, Mass: Addison Wesley Longman Publishing Co. ISBN 9780201001747
- Aristotele. *Etica Nicomachea*, trad. it. di C. Natali, Laterza, Roma-Bari 1999
- Arnstein, S. (1969). *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224
- Ashby, W. R. (1956). *Introduzione alla cibernetica*. (Trad. italiana: A. Esposito, Ed.). Milano, Italia: Feltrinelli.
- Baccaro, L. (2003). *Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione*. Max Planck Institute for the Study of Societies
- Bachtiger, A e Wegeman, A. *Scaling up deliberation in Elstuf*, S. e McLaverty, P. (A cura di) *Deliberative Democracy: issues and cases*, Edinburgh University Press

- Bagni, S., Pegoraro, L. (2014) "Diritto" a una buona amministrazione e principio di partecipazione. *Confluenze*, vol. 6 n. 2, p. 7
- Baldoni, D. (2022) *Praticare la democrazia partecipativa in ottica decentrata: il divergente percorso di Francia e Italia*. *Italian Papers on Federalism – Rivista on line*
- Banerjee S and John P. 2020. *Nudge plus: incorporating reflection into behavioural public policy*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper 332. London: London School of Economics and Political Science. p. 7-8
- Barber, B. (1984) *Strong democracy*. Berkeley: University of California Press
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press
- Bateson, G. (1972) *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago University Press, pagg. 461-462.
- Bauman, Z. (2005). *Vita liquida*. Laterza
- Bennis, W. (1968). *The Temporary Society*. Harper & Row.
- Benvenuti, F. (1994) *Il Nuovo Cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*. Marsilio
- Bertelli, S.. (1960) - a cura di - N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, p. 264 Milano: Feltrinelli
- Berti, G. (1986) *Diritto e Stato. Riflessioni sul cambiamento*, Cedam, Padova
- Berti, G. (1987). *Manuale di interpretazione costituzionale*. CEDAM., p. 21
- Berti, G. (1994) *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova. pp. 42, 40, 37.
- Bessette, J. M. (1980). *Deliberative democracy: The majority principle in republican government*. In R. Goldwin & W. Schambra (Eds.), *How democratic is the Constitution?* (pp. 121-142). AEI Press.
- Bicchieri, Cristina & Mercier, Hugo. 2014. *Norms and Beliefs: How Change Occurs*. In M. Xenitidou & Bruce Edmonds (Eds.). *The Complexity of Social Norms..* pp. 37-54. Switzerland: Springer 10.1007/978-3-319-05308-0_3.
- Biebricher, T. (2014). *Collective action problems and the entropy criterion*. *Philosophy of the Social Sciences*, 44(5), 557-578. (p. 562)
- Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Franco Angeli., p. 8
- Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio*. Milano: Franco Angeli
- Bobbio, L. (2004) *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane; R.
- Bobbio, L. (2006) *Dilemmi della democrazia partecipativa*. In "Democrazia e Diritto" IV/2006, pp. 11-26
- Bobbio, L. (2023) *La qualità della deliberazione*. Carocci. p. 14
- Bobbio, L., Pomatto, G. (2007) *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto elaborato per conto della Provincia di Trento
- Bobbio, L., Pomatto, G. (2007). *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*. *Meridiana*, 58, 45-67.
- Bobbio, L., Pomatto, G. (2007). *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche in Fabbrini S., Rapporto sulla Qualità della Democrazia – Provincia autonoma di Trento*
- Bobbio, N. (1991) *Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi
- Böker, M. (2017) *Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics*. *Contemp Polit Theory* 16, 19-40. <https://doi.org/10.1057/cpt.2016.11>

- Bonazzi, G. (2008). Storia del pensiero organizzativo. Franco Angeli.
- Brennan, J. (2018) Contro la democrazia. Roma: Luiss University Press
- Bussu, S. Bua A., Dean R. & Smith G. (2022). Introduction: Embedding participatory governance, *Critical Policy Studies*, 16:2, 133-145
- Calabretta, R. (2009). Doparie, dopo le primarie. Diario di un elettore errante alla ricerca della felicità. Nutrimenti.
- Caserta, M., Garofalo, G. Pluchino, A., Rapisarda, A., Spargano, S. (2013) Democrazia a sorte ovvero la sorte della democrazia, *Malcor D'* edizione. Catania. pp. 56-57
- Cassese, S. (2006) La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato. www.irpa.eu consultato il 19 aprile 2023
- Castells, M. (1996-1998), *L'età dell'informazione: economia, società, cultura*, 3 voll., Egea, Milano, 2002-2004.
- Cecchetti M., "Democrazia e partecipazione nella Costituzione" in F. De Santis (a cura di), "La partecipazione nel governo del territorio in Toscana" Regione Toscana, Firenze, 2021 pp.9-10
- Cengel Y.A. e Boles M.A. (2010) *Thermodynamics: An Engineering Approach*, settima edizione. McGraw-Hill Education
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022) *World Inequality Report*, World Inequality Lab
- Cilliers, P. (1998). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. Routledge. (pagg. 81-89)
- Cohen, J. (1989). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. In *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (pp. 17-34). Oxford University Press
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Corchia L., Bracciale R. (2020) La sfera pubblica e i mass media. Una ricostruzione del modello habermasiano, in "Quaderni di Teoria Sociale", XX, 1-2 (pp. 391-422)
- Costituzione italiana, articoli 1 e 3,
- Crozier, M. (1979). *Lo Stato e la crisi*. Il Mulino.
- Crozier, M. (1996). *La crisi dell'intelligenza: Saggio sull'incapacità delle élites a riformarsi*. Edizioni Lavoro.
- Da Re, a., (2015), "La deliberazione pratica tra passato e presente" in L. Alici (ed.) "La cellula del buon consiglio. Condividere la deliberazione pratica", Ariccia, RM: Aracne pp. 19-40.
- Dahl, R. (1970) *After the Revolution*, New Haven: Yale University Press. Vedi cap.2 per un approfondimento analitico del concetto di *minipublic*.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *La democrazia e i suoi critici*. Editori Riuniti. pp. 333-335
- Dahl, R. A. (1998) *On Democracy*. Yale University Press
- Dahl, R.A. (1990) *La democrazia e i suoi critici*. Roma: Editori Riuniti
- Crouch, C. (2005). *Postdemocrazia* (A. Borghi, Trans.). Roma-Bari: Laterza;
- de Tocqueville, A. (2003) *Democracy in America*. Penguin Classics
- Decreto n.62 del 25 febbraio 2019; <https://vlex.be/vid/25-februar-2019-dekret-785975337> consultato il 3 luglio 2023

- Demos & PI, XXIV Rapporto sugli Italiani e lo Stato, 2021
- Dewey "The Public and its Problems" (1927): *"groups of people that evolve in response to issues, which are important for the individuals concerned."*
- Dewey, J. (1916). *Democrazia e educazione*. Milano: Feltrinelli.
- Dewey, J. (1927). *L'arte come esperienza*. Milano: Il Saggiatore.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Swallow Press
- Dewey, J. (1944). *Democrazia e cultura*. Milano: Il Saggiatore.
- Di Taranto, G. (2012). *La concertazione in Italia: storia, teoria e prassi*. Rubbettino Editore
- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. Times Books.
- Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin.
- Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Penguin Press.
- Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa - Dialogo con i cittadini per la democrazia - Costruire un'Europa più resiliente. Da www.future.europa.eu
- D'Orsogna, D. (2005) *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*. Editoriale Scientifica, Napoli
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Dunn, J. (1995) *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*. Oxford University Press
- Elster, J. (1983). *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*. Cambridge University Press.
- Etica Nicomachea III, 1112b 10 - 11; trad. it., p. 91
- F. De Santis (a cura di); "La partecipazione nel governo del territorio in Toscana" cap. 2 in F. De Santis (a cura di) "La partecipazione nel governo del territorio in Toscana", Regione Toscana, Firenze, 2021, pagg. 7-8
- Fishkin, J. (1997) *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, New Haven/London, Yale University Press, p. 89, p. 162.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (1995). *The voice of the people: Public opinion and democracy*. Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford University Press.
- Floridia A. e Vignati R. (2014) *Deliberativa, diretta o partecipativa? Quaderni di Sociologia (on line)*,
- Floridia, A. (2012) *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci
- Floridia, A. (2017). *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*. Bologna, Italy: Il Mulino
- Floridia, A., Vignati, R. (2014) *Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 stelle alla democrazia rappresentativa. Quaderni di Sociologia 65/2014 pp. 51-74*
- Foucault, M. (1979). *Microfisica del potere*. Feltrinelli
- Fractures et transitions : réconcilier la France | Travaux Publiés | Travaux du CESE" - www.lecese.fr

- Fromont M. (2010) Fondements de la démocratie participative en droit français. In Allegretti, G. (Ed.). (2010). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press. p. 51
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fukuyama, F. (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. Farrar, Straus and Giroux.
- Fung, A. (2003), Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences , in *The Journal of Political Philosophy*, 11, p. 345
- Fung, A. (2006) *Varieties of Participation in Complex Governance*, in *Public Administration*
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.
- Fung, A., *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*. In: Rosenberg, S.W. (eds) *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan, London.
https://doi.org/10.1057/9780230591080_8, 2007
- Fung, A., *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*. In: Rosenberg, S.W. (eds) *Deliberation, Participation and Democracy*. Palgrave Macmillan, London.
https://doi.org/10.1057/9780230591080_8, 2007
- Fung, A., *Minipublics: Designing institutions for effective deliberation and accountability*. In: S. Odugbemi and T. Lee (eds.) *Accountability through Public Opinion. From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, pp. 183-202, 2011
- Fung, A., *Minipublics: Designing institutions for effective deliberation and accountability*. In: S. Odugbemi and T. Lee (eds.) *Accountability through Public Opinion. From Inertia to Public Action*. Washington DC: The World Bank, pp. 183-202, 2011
- Garofano G. (1978) traduzione italiana di Marsilio da Padova, *Defensor Pacis* (1324). Pp. 47-48. Roma: Minerva italica
- Gastil, *Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies*, *Politics & Society*, 2013, e Fung *Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences*, *Deliberation, Participation and Democracy* – Springer, 2007.
- Geiselberger, H. (a cura di) (2017) *La grande regressione*. Milano: Feltrinelli
- Gell-Mann, M. (1994). *The quark and the jaguar: Adventures in the simple and the complex*. Freeman. (vedi pagg. 137-143)
- Gerber, Alan S., and Donald P. Green. *Field Experiments: Design, Analysis, and Interpretation*. New York: W.W. Norton, 2012.
- Gigerenzer, G. [et al.], *The Empire of Chance. How Probability Changed Science and Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; I. Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; A. Desrosières, *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000 in Sintomer, Y. (2016), p. 4
- Gilens, M. (2012). *Affluence and influence: Economic inequality and political power in America*. Princeton University Press. (p. 28)
- Global Assembly Team (2022), *Report of the 2021 Global Assembly on the Climate and Ecological Crisis*, Earth.
- Goldberg, S., Bächtiger, A, (2023)”. *Catching the ‘Deliberative Wave’? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums*. *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, vol. 53(1), pp. 239-247, con uno studio sulla popolazione tedesca.

- Goodin, R. (2018). If deliberation is everything, maybe it's nothing. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 223-240). Oxford University Press.
- Goodin, R. 1996. Institutions and Their Design. In *The Theory of Institutional Design*, edited by R. Goodin. Cambridge University Press. Pp. 1-53. Cambridge.
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244.
- Graham, G. (2002). Chaos and the limits of reason in democratic politics. In R. E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design* (pp. 41-56). Cambridge University Press. (p. 52)
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Granovetter, Mark. 1978. "Threshold Models of Collective Behavior". *American Journal of Sociology* 83 (May): pp. 489-515
- Guido, R. (2018) *Diritto alla città e diritto all'ambiente urbano. Dalle pratiche alle regole*. Tesi di Dottorato in Architettura e Ambiente, Università degli Studi di Sassari
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2018). Reflections on deliberative democracy: When theory meets practice. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford University Press. pp. 437-454
- Habermas J. (1990). *Conoscenza e interesse*. Laterza, p. 176,
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* (Vol. 1). Beacon Press. (pp. 116-165)
- Habermas, J. (1985). *Il discorso filosofico della modernità*. Laterza.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason* (Vol. 2). Beacon Press. (pp. 1-17)
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Lifeworld and system: A critique of functionalist reason* (Vol. 2). Beacon Press. (pp. 1-17)
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Translated by Thomas Burger and Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press
- Habermas, J. (1991). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press. (pp. 1-84)
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press. (pp. 1-98)
- Habermas, J. (1996). *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati. pp. 152-6
- Habermas, J. (1996). *Fatti e norme*. Milano: Feltrinelli.
- Habermas, J. (2006), *La democrazia ha anche una dimensione epistemica? Ricerca empirica e teoria normativa*, in Id., *Il ruolo dell'intellettuale e la causa dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2011. (pp. 63-108)
- Habermas, J. (2008). *Between Naturalism and Religion*, trans. C. Cronin (Cambridge, MA: MIT Press), p. 50
- Habermas, J. 1985. *Etica del discorso*. Roma-Bari: Laterza. p. 91
- Harvey, D. (1997) *La crisi della modernità*, Milano: EST
- Held, D. (1997). *Modelli di democrazia*. P. 170. Bologna: Il Mulino

- Hendriks, C. M. (2009). *Democratic design: Can citizens create democratic institutions?* Cambridge University Press.
- Hirschman A. O. (2003). *Felicità pubblica, felicità privata*. Bologna, Italia: Il Mulino
- Hirst, P. (1994). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. Polity Press. (p. 116)
- Holland, J. H. (1995). *Hidden order: How adaptation builds complexity*. Basic books. (pag. 85-94)
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Il Federalista (1980) ed. it, p. 96
- Joseph Tainter, *The Collapse of Complex Societies* (1988). Cambridge University Press, pagg. 108-109.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking, fast and slow*. New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux.
- Kant, I. (1963) *Risposte alla domanda: Che cos'è l'Illuminismo?* In *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, , UTET: Torino
- Kauffman, S. (1993). *The origins of order: Self-organization and selection in evolution*. Oxford University Press. (pagg. 149-156)
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. Simon & Schuster.
- Krastev, I. (2019). *The Light that Failed: A Reckoning*. Penguin.
- Lagi, S. (2017). *La teoria democratica di Hans Kelsen: un tentativo di storicizzazione (1920-1932)*. Hans Kelsen's Theory of Democracy: an Attempt to Historicize. Open Edition Journals. Teoria politica 7 - Annali VII – Saggi pp. 363-388
- Lanchester, F. (2016) *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle assemblee parlamentari*.i Nomos 2-2016
- Landemore, H. (2020). *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton University Press.
- Landi S., *Alcune considerazioni sulla «voce d'un popolo» in Machiavelli (Discorsi, I 58)*. Laboratoire italien [En ligne], 1 | 2001, mis en ligne le 07 juillet 2011, consulté le 15 mai 2023. URL : <http://journals.openedition.org/laboratoireitalien/390> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/laboratoireitalien.390>
- Levine, P. (2007) *The Future of Democracy: Developing the Next Generation of American Citizens*. Vanderbilt University Press
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown.
- Lewanski, R. (2016) *La prossima democrazia: Dialogo - deliberazione - decisione*, s.e., www.laprossimademocrazia.com
- Lind, M. (2016). *The New Class War: Saving Democracy from the Managerial Elite*. Portfolio.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Basic Books.
- Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. Columbia University Press. (p. 259)
- Luhmann, N. (1990). *Essays on self-reference*. Columbia University Press. Pagg. 25-27
- Luhmann, N. (1990). *Sistemi sociali: Fondamenti di una teoria generale (Vol. 1)*. Il Mulino,
- Luhmann, N. (1995). *Social Systems*. Stanford University Press.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing-out of western democracy*. Verso. (p. 7)

- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338-368.
- Mansbridge J. (1983) *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press
- Mansbridge, J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond Adversary Democracy*. University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. J. (1983). *Beyond adversary democracy*. University of Chicago Press. (p. 12)
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Warren, M. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale (Theories of Institutional Design*, pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139178914.002
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Thomas Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis F. Thompson, and Mark E. Warren. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." Chapter. In *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, edited by John Parkinson and Jane Mansbridge, 1-26. *Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139178914.002.
- MASS LBP Inc. (2017) *How to run a Civic Lottery: Designing fair selection mechanisms for deliberative public processes A Guide and License*. Version 1.2. Toronto, Ontario
- Maturana H. e Varela F. (1980) *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, prima edizione. Reidel Publishing Company
- Maturana H. e Varela F. (1992) *The Tree of Knowledge: The Biological Roots of Human Understanding*, prima edizione. Shambhala Publications
- Maturana, H. R., & Varela, F. J. (1980). *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*. Springer.
- McCormick, J. (2011). *Machiavellian Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511975325
- McKean, Roland N. 1965. The Unseen hand in Government. Pittsburgh, PA. *American Economic Review*, vol. 55 (n. 3), 496-506.
- Meadows, D.H. (2008) *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing pag. 118-119.
- Michels, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Hearst's International Library Co.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A Synthesis of the Research on Organization Design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press. (vedi pag. 47-55)
- Moore, M.H. (2014), *Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis*. *Public Admin Rev*, 74: 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. McGraw-Hill.
- Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Verso. (p. 24)
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Harvard University Press.

- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. John Wiley & Sons.
- Niemeyer, S., & Jennstål, J. (2018). Scaling Up Deliberative Effects – Applying Lessons of Mini-Publics. In A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 203-220). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198747369.013.31>
- Nussbaum M. (1997) *Cultivating Humanity: A Classical Defense of Reform in Liberal Education*. Harvard University Press
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs.
- OECD (2019), “Voting”, in *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- OECD (2021), *Eight ways to institutionalise deliberative democracy*
- OECD (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>.
- OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2021)
- Openpolis.it
- Ostrom E. 2006. *Governare i beni collettivi*. Padova: Marsilio
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Y. (2012). On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 95-117). Cambridge University Press.
- Papadopoulos, Y. (2012). On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (pp. 95-124). Cambridge University Press.
- Pareto, V. (1935). *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*. Dover.
- Peixoto, T. C., Spada P. (2023) *Reflections on the representativeness of citizens’ assemblies and similar innovations*. Democracy Spot.
- Pellegrino, G. (2004) *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*. In Bosetti, C e Maffettone, S. *Democrazia deliberativa: cosa è*. p. 145, Roma: Luiss University Press
- Pettinari, N. (2019) *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?* Federalismi.it
- Pope, M. (2010). *The Keys to Democracy: Sortition as a New Model*. Imprint Academic.
- Prigogine, I., & Stengers, I. (1984). *Order out of chaos: Man's new dialogue with nature*. Bantam. (pagg. 293-302)
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster
- Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019. *Nudge, nudge, think, think: experimenting with ways to change civic behaviour*. London: Bloomsbury Publishing PLC, p.2

- Richardson L, John P, Cotterill S, Moseley A, Smith G, Stoker G et al. 2019. *Nudge, nudge, think, think: experimenting with ways to change civic behaviour*. London: Bloomsbury Publishing PLC, p.2
- Rodotà, S. (1994) *Il governo sociale del caso*, pp. 182-183
- Rosanvallon, P. (2018). *The good representative*. Princeton University Press.
- Rousseau, J.J, (1762). *Il Contratto sociale*, libro II, cap. III, p.104
- Runciman, D. (2018). *How democracy ends*. Basic Books.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Harvard University Press.
- Sartori G. (2008). *La democrazia in trenta lezioni*. Laterza
- Sartori, G. (2000) *Homo videns: Televisione e post-pensiero*. Laterza,
- Sassen, S. (2018). *A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation*. Harvard University Press.
- Savino, E. (1984) traduzione italiana di Tucidide, *Guerra del Peloponneso*, libro II, par. 40, p. 116. Milano: Garzanti
- Schmitter, P. C. (1996). The future of democracy: Is it a matter of faith? *International Social Science Journal*, 48(2), 153-166. (p. 159)
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper & Brothers, pp. 244-252
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Harper & Brothers
- Sclavi, M. Susskind, L. (2011) *Confronto Creativo*. et al. edizioni, pp.47-48
- Searle, J.R. (2003). *La razionalità dell'azione*. Raffaello Cortina Editore.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A.(1999) *Development as Freedom*, Oxford University Press
- Sen, Amartya (1993), *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*. Venezia: Marsilio
- Simon, H. (1983), *Models of bounded rationality*. Cambridge (MA). MIT
- Simon, H. A. (1982). *Models of bounded rationality (Vol. 3)*. MIT press.
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134.
- Simoni, M. (2005). *La concertazione sociale in Italia: un'analisi comparata*. Il Mulino
- Sintomer, Y. (2016) *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*. Nomos 2-2016, p. 1
- Sintomer, Y. (2016) *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*. Nomos 2-2016
- Sintomer, Y. (2023). *Democracy, Modern and Ancient*. In *The Government of Chance: Sortition and Democracy from Athens to the Present* (pp. 17-65). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781009285650.002
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Smith, G., & Wales, C. (2000). Citizens' juries and deliberative democracy. *Political Studies*, 48(1), 51-65.
- Snyder, T. (2018). *The road to unfreedom: Russia, Europe, America*. Tim Duggan Books.

- Sørensen, E. (2003). *Democracy and democratization. Processes and prospects in a changing world*. Westview Press. (p. 126)
- Sotgiu, S. – *Thinking e Nudging. Strategie diverse e complementari per la compliance normativa e l'efficacia delle politiche pubbliche*, Giustamm.it - Rivista di Diritto Pubblico, Napoli, Editoriale scientifica, 2022
- Sotgiu, S. (2021) *Cittadine e cittadini nel nuovo modello di governance sovracomunale: dal deficit di rappresentanza alla partecipazione deliberativa randomizzata*. V Rapporto sui Comuni italiani. Venezia: Università Ca' Foscari
- Stirn, N. (2021) « Le nouvel élan participatif de la Convention citoyenne pour le climat et ses répercussions sur la procédure de révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 127, p. 147-173
- Suiter, J. (2018) *Lessons from Ireland's recent referendums: how deliberation helps inform voters* su <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/irish-referendums-deliberative-assemblies>
- Suiter, J., Farrell, D. M., Harris, C., Quinn, M., & Gallagher, M. (2016). *Understanding the 2015 marriage referendum in Ireland: context, campaign, and conservative Ireland*. *Irish Political Studies*, 31(1), 1-19
- Sunstein, C. R. (1984). *Naked preferences and the Constitution*. *Columbia Law Review*, 84(7), 1689-1732.
- Sunstein, C. R. (2001). *Republic.com*. Princeton University Press.
- Sunstein, C. R. (2018). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.
- Thaler, R. (2016). *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*. WW Norton & Company.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Thaler, Richard H., and Cass R. Sunstein. 2009. *Nudge*. New York, NY: Penguin, 181-187
- Throsby, D. (2000) *Cultural capital and sustainable development*", in *Sustainable Development*, vol. 8, no. 1,
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Basil Blackwell.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. Random House.
- Trettel, M. (2017) *Democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche: un'analisi di diritto comparato. Gli ordinamenti composti tra crisi della rappresentanza politica e 'apertura' a forme partecipative di decision-making*. Tesi di dottorato.
- Umpleby, S.A. (1997) *The Science of Cybernetics and the Control of Systems: An Overview*," *Cybernetics and Systems* 28, no. 4. pag. 377-400.
- Urbinati-Vandelli (2020) *La democrazia del caso*. Einaudi
- Valastro, A. (2010) *Partecipazione, Politiche Pubbliche, Diritti*. Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 11-12 marzo 2010, p. 8
- Varela, F. J., Thompson, E., & Rosch, E. (1991). *The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience*. MIT Press.
- Verba, S e Nie, J. (1972). *Participation in America. Political democracy and social equality*. New York: Harper & Row
- Vilain Y. (2010) *La démocratie participative dans un cadre fédéral: L'expérience allemande*. In Allegretti, G. (Ed.). (2010). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press. pp. 297-324

- Von Bertalanffy, L. (1968). Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppi, applicazioni. ILI
- Waldrop, M. M. (1992). Complexity: The emerging science at the edge of order and chaos. Simon & Schuster. (pagg. 75-85)
- Warren, M. E. (2006). Institutionalizing deliberative democracy. In S. Macedo (Ed.), *Deliberative politics: Essays on democracy and disagreement* (pp. 68-89). Oxford University Press.
- Warren, M. E. (2017). *Democracy and association*. Princeton University Press.
- Wiener, N. (1948) *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*. The M.I.T Press pagg. 21-22.
- Wolin, S. S. (2008). *Democracy incorporated: Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton University Press.
- Woodward, B. (2018). *Fear: Trump in the White House*. Simon & Schuster.
- Zakaria, F. (1997). *The Rise of Illiberal Democracy*. Foreign Affairs.
- Zakaria, F. (2018). *The future of freedom: Illiberal democracy at home and abroad*. W. W. Norton & Company.
- Zei, A. (2017) *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico*. Nomos 1-2017 p. 3
- Zei, Astrid, "L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel diritto pubblico", Roma, Nomos 1, 2017
- Zeithaml A., Parasuraman A., Berry L. 1990. *Delivering Quality Service. Balancing customer perceptions and expectations*. New York, NY: The Free Press
- Ziblatt, D. (2017). *Conservative Parties and the Birth of Democracy*. Cambridge University Press.

Sitografia

- chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf
- chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Convention/ccr-rapport-final.pdf
- chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf
- <http://hdr.undp.org/en>
- http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti;
- http://www.consiglio.regione.toscana.it/oi/default?idc=47&nome=aut_rapporti;
- <http://www.wethecitizens.ie/>
- <https://agriculture.gouv.fr/egalim-1-tout-savoir-sur-la-loi-agriculture-et-alimentation>
- <https://citizensassemblyspb.hotglue.me/>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_it,
- <https://conventioncitoyennesurlafindevie.lecese.fr/>

<https://deliberation.stanford.edu/tools-and-resources/online-deliberation-platform>
<https://dig.watch/resource/e-participation-principles-and-guidelines-2020>
<https://ec.europa.eu/eurostat>
<https://futureu.europa.eu/?locale=it>
<https://futureu.europa.eu/it/pages/follow-up?locale=it>
<https://globalassembly.org/>
<https://globalassembly.org/declaration>
<https://globalassembly.org/report>
<https://gov.oregonlive.com/bill/2011/HB2634/>, consultato il 5 luglio 2023
<https://iap2.org.au/resources/spectrum/>, consultato il 10/06/2023
<https://images2.americanprogress.org/campus/email/PortHuronStatement.pdf>
<https://knoca.eu>
<https://participedia.net/>
<https://stanforddeliberate.org/>
https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_
<https://www.buergerrat.de/en/citizens-assemblies/federal-citizens-assemblies>
<https://www.buergerrat.de/en/news/bundestag-president-announces-citizens-assemblies/>
<https://www.chiara.eco>
<https://www.chinafile.com/China-Experiment-Deliberative-Democracy>
https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/irish_constitution_1/constitutional_convention.html
[https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/assemblea-cittadina-per-il-clima; per quella di Milano, si veda <https://partecipazione.comune.milano.it/processes/assemblea-permanente-dei-cittadini-sul-clima>](https://www.comune.bologna.it/partecipa/percorsi/assemblea-cittadina-per-il-clima; per quella di Milano, si veda https://partecipazione.comune.milano.it/processes/assemblea-permanente-dei-cittadini-sul-clima)
<https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-diritti-partecipazione-informazione-cittadini>
<https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/statuto-comunale>
<https://www.comune.bulzi.ss.it/news/articoli/elenco/339/singolo/1720/>
<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/conference-on-the-future-of-europe/>
<https://www.constitutionalconvention.ie/Convention.aspx>
https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat/?id_auteur=18&id_mot=9#affiner
<https://www.eltis.org/sites/default/files/sump-guidelines-italian-2021.pdf>
<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/priorities/piu-info>,
<https://www.futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=it>. p.8
<https://www.labsus.org>
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000024323317>
<https://www.legislation.vic.gov.au/in-force/acts/local-government-act-2020/019>
<https://www.les150.fr/>

<https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

<https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>

<https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>, visitato il 15 aprile 2023

<https://www.openpolis.it/i-problemi-legati-allabuso-della-decretazione-durgenza/>

<https://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione>

<https://www.treccani.it/vocabolario/deliberazione/>