
Democrazia deliberativa e superamento dei conflitti. Dalla teoria alla pratica

Dario Alberto Caprio

Abstract

The number of conflicts between citizens and institutions is increasing, especially concerning the choices that are to be made in terms of infrastructure. The article aims at highlighting the link between the dynamics of conflict and those of participation, stressing how the lack of public information and the absence of participation and inclusion in the decision-making process are the main causes of the opposition put in place by the so-called NIMBY phenomenon. Furthermore, the definitions of the concept of participatory democracy and, above all, deliberative democracy, are developed, focusing on some of the most important theoretical references, and analyzing two particularly relevant instances in relation to deliberative processes within the Italian territory: that of the municipality of Ponte Buggianese (PT), which, making use of the regional law's effects on participation (l.r. Toscana n. 69/2007), has developed a decision-making process regarding the development of the Padule di Fucecchio, and that of Ponente di Genova's Gronda Autostradale.

Keywords

Conflicts - Nimby - Deliberative democracy - Participative democracy - Case Studies

Le politiche pubbliche in ambito economico, sociale, territoriale ed ambientale negli ultimi anni mostrano, a diversi livelli istituzionali, numerosi limiti rispetto alla soluzione di problemi emergenti e di fronte a nuovi bisogni diversificati, provenienti da attori del mondo istituzionale, economico e dalla società civile. Sul fronte istituzionale, la gestione del territorio urbano appare sempre più complessa e priva di equilibrio tra la domanda, da un lato, di nuove aree produttive, di infrastrutture di aree e di nuove aree di edificazione abitative e l'istanza, dall'altro lato, di vincoli all'uso di nuove aree del territorio e maggiore

attenzione alla qualità dell'ambiente e all'uso delle risorse. Di fronte a tali complessità, gli sperimentati modelli di partecipazione e di concertazione bilaterali rivelano sempre più i propri limiti.

Il cittadino non si riconosce più necessariamente nelle tradizionali dimensioni di rappresentanza e nelle parti sociali e ne delegittima l'operato. Non sono rari i conflitti su dati di analisi tra gli stessi enti chiamati a controllare le procedure e gli iter amministrativi. Le stesse valutazioni tecniche fatte con standard diversi, qualche volta con riferimento alla dimensione internazionale ed altre volte a quella comunitaria o nazionale, non di rado sono contestate. Anche l'informazione, quando esiste, non viene comunicata, oppure non risulta appropriata rispetto ai diversi destinatari e, quindi, troppo tecnica o, al contrario, troppo generica. Tutto ciò determina elementi di delegittimazione delle istituzioni che rischiano di compromettere anche le più radicate tradizioni di collaborazione tra pubblica amministrazione e cittadini. Spesso si è di fronte a situazioni nelle quali la partecipazione di cittadini partecipanti è minima, ridotta a quei pochi che per "abitudine" sono soliti partecipare, oppure, al contrario, assistiamo alla grande partecipazione, intesa però solo come presenza, ma contenente enormi profili di conflittualità.

In tale contesto emergono fenomeni che interagiscono e si autoalimentano. Sul fronte istituzionale, abbiamo la cosiddetta sindrome DAD (Decido-Annuncio-Difendo) ovvero una modalità di consultazione "a valle" del ciclo di vita del processo decisionale, con il quale il decisore politico, forte della legittimazione avuta dal mandato elettorale, decide di elaborare e conseguire un progetto, concordandone gli aspetti strategici all'interno di processi di concertazione che coinvolgono esclusivamente quegli attori che si ritiene imprescindibili. La cittadinanza viene, al massimo, informata senza alcun coinvolgimento. E di fronte a reazioni e obiezioni, il decisore si ritrae in difesa cercando di far emergere esclusivamente aspetti tecnico-giuridici in ordine alla decisione assunta.

Sul fronte della società civile, invece, abbiamo la cosiddetta sindrome NIMBY (*Not in my back yard* – Non nel mio giardino), che spesso sintetizza un modo di rifiuto da parte dei cittadini e delle associazioni organizzate e dei comitati locali auto-organizzati, rispetto a progetti previsti sul territorio in cui vivono oppure operano. Sul fronte tecnico-amministrativo, infine, si va sempre di

più appalesando una modalità chiamata *NIMO* (*Not in my office* – Non di pertinenza del mio ufficio/settore), quale tendenza alla deresponsabilizzazione delle competenze all'interno delle varie istituzioni e dei diversi uffici, in ordine alla risoluzione del conflitto in essere da gestire, oppure circa l'eventualità di contribuire a trovare una equilibrata soluzione ai problemi. In altri termini, si assiste a un diffuso atteggiamento conflittuale in ordine alle scelte da compiere sul tema delle infrastrutture, con una marcata differenza rispetto al passato (Torchia 2013). La realizzazione delle infrastrutture non è più una *policy* condivisa a priori ma è entrata a far parte delle politiche intrinsecamente conflittuali, che devono essere strutturate, quindi, in modo da affrontare e risolvere il conflitto.

Come scrive il Censis, un ambito che da anni alimenta ormai feroci contestazioni è sicuramente quello degli interventi di trasformazione del territorio. «In Italia» – annota il Censis – «la realizzazione di una grande opera civile, ma anche di un impianto per la produzione di energia elettrica o per il trattamento dei rifiuti, raramente non dà vita a forme di protesta più o meno intense. Ormai il conflitto sulle infrastrutture può essere considerato un dato inevitabile, quasi endemico, con cui fare i conti» (Censis 2012). Quantificare i fattori causali dei conflitti appare alquanto difficile, così come risulta complessa l'individuazione del peso che le diverse forme organizzative dei cittadini hanno nei vari momenti della protesta e della mobilitazione (Della Porta e Piazza 2007). La presenza degli attivisti dei centri sociali, per esempio, appare ormai una costante in quasi tutte le mobilitazioni *No Lulu* (*Locally Unwanted Land Use* – uso del territorio localmente non voluto): dalle proteste contro la base statunitense *No Dal Molin* a Vicenza alle discariche di Chiaiano, dalla protesta della Val di Susa a quella dello Stretto di Messina.

L'ultimo Rapporto dell'Osservatorio Media Permanente Nimby Forum, l'unico database nazionale che dal 2004 monitora in modo puntuale la situazione delle contestazioni contro opere di pubblica utilità e insediamenti industriali in costruzione o ancora in progetto, è da questo punto di vista alquanto eloquente. L'ottava edizione del Rapporto, promosso dall'Associazione non profit ARIS – Agenzia di Ricerche Informazione e Società con la collaborazione di Cittalia – Fondazione Anci Ricerche, rileva, infatti, un aumento consistente dei casi Nimby in Italia: nel 2012 i progetti contestati hanno raggiunto quota 354, con un aumento di sette punti percentuali rispetto al 2011 (ARIS 2014). Il Censis ha

calcolato che nel 2011 circa 9 milioni di italiani hanno sperimentato forme dirette di antagonismo, ovvero che hanno partecipato ad una manifestazione di protesta autorizzata. L'Istituto di ricerca guidato da Giuseppe De Rita sottolinea che «non siamo al cospetto di una piazza colta né di una piazza benestante. Si tratta di un fenomeno trasversale con una forte presenza di ceti medio-alti che probabilmente sono in grado di ispirare e canalizzare la protesta» (Censis 2012, 67). Nella graduatoria che il Censis fa delle questioni che danno vita ad un potenziale dissenso, al quarto posto, a breve distanza dal prelievo fiscale, si collocano i progetti di trasformazione territoriale ritenuti inutili o dannosi (70,7%) e le compromissioni ambientali (68,2%) (Censis 2012).

La banca dati di ARIS, pur se importante e pressoché unica fonte sul fenomeno *Nimby* in Italia, non contiene purtroppo elementi sugli esiti delle contestazioni, limitandosi a censire gli impianti contestati in ciascun anno. I dati dell'Osservatorio non dicono cosa accade agli impianti dopo l'insorgere della contestazione e non consentono di esaminare appieno tale fenomeno. Ci ha provato in qualche modo Luca Martinelli che, con un primo parziale censimento, è arrivato a stimare che le mobilitazioni cittadine in tutta Italia hanno fermato o ridimensionato opere, producendo un risparmio di quasi 121 miliardi di euro. Martinelli conclude che «avevano ragione loro», avevano ragione cioè quei movimenti e quei cittadini che si sono mobilitati e battuti contro alcune opere pubbliche ritenute inutili se non addirittura dannose (Martinelli 2012).

Al di là degli esiti delle contestazioni, le mobilitazioni dimostrano «come il fenomeno Nimby non sia una semplice aberrazione patologica. Pur se a volte fomentata dai più diversi fattori (la polemica e la competizione politica, la complessità dell'iter istituzionale e procedurale di decisione, i vantaggi non sempre ben dimostrati dell'opera in quanto tale ecc.), l'emergere di un'opposizione alla localizzazione di una infrastruttura nasconde un problema oggettivo, legato al fatto che, a fronte di benefici diffusi, costi e disutilità si concentrano sulle comunità ospitate» (Occhilupo, Palumbo e Sestito 2011). L'espressione «Sindrome Nimby» apparve per la prima volta nel 1980 sul giornale Statunitense *Christian Science Monitor*, utilizzando il riferimento a proteste locali in atto negli Stati Uniti contro siti di smaltimento di rifiuti tossici. Nimby rappresenta, a ben vedere, una nuova forma di neo-comunitarismo, nella quale si mescolano la condivisione provvisoriamente consensuale di interessi e di

finalità (legami deboli) e l'identificazione (comunità ideali). Nimby si è via via appalesato come un fenomeno socio-culturale trasversale e non ideologico: si mobilitano cittadini di diversa estrazione sociale e culturale e appartenenti a diverse ideologie politiche o, anche, privi di qualsiasi legame politico: «Sinistra e destra attaccano la sindrome Nimby: lo scrive il sito del Financial Time che osserva come entrambi i lati dello schieramento politico siano contrari all'ambientalismo tipo Nimby» (Fazino, 2008). In fondo, Nimby esprime in modo evidente la crisi dei soggetti mediatori, dei partiti politici, dei sindacati e delle associazioni storiche dell'ambientalismo e mette in discussione le logiche tradizionali di gestione delle relazioni conflittuali. Non pochi sostengono che il fenomeno Nimby abbia sostanzialmente origine dalla mancanza di scambi di informazione e di condivisione dei progetti con i cittadini da parte delle amministrazioni. La mancata informazione pubblica e, di conseguenza, l'assenza di partecipazione e di inclusione sono, secondo molti, le cause principali delle opposizioni messe in atto da Nimby. I cittadini hanno voglia di partecipare e di interagire con i processi decisionali e soffrono il fatto che la decisione venga imposta dall'alto, soprattutto quando vi sono numerosi strumenti anche codificati di partecipazione che potrebbero chiamarli a dire la loro.

Gli studi politici e sociali sono concordi nell'affermare che esiste un legame costitutivo tra le dinamiche del conflitto e quelle della partecipazione (Fedi e Mannarini 2008). Senza dubbio un utilizzo meno sporadico e più sistematico di idonee procedure inclusive, fin dall'inizio del processo decisionale, potrebbe contribuire a limitare le proteste locali, anche per ridurre i "costi del non fare": 82 miliardi di Euro nel solo biennio 2012-2013. Un costo che, da qui al 2027, potrebbe lievitare fino a sfiorare la cifra *monstre* di 900 miliardi di euro, se il Paese non dovesse intervenire per tempo (Gilardoni, Clerici e Garzanelli 2011).

L'aumento dei conflitti, al di là dei giudizi che si possono esprimere in ordine alla cosiddetta sindrome Nimby, mette in evidenza, in fondo, tutti i limiti dell'approccio decisionale di tipo tradizionale, stimolando la ricerca di modelli decisionali partecipativi e deliberativi. Per avere un sistema politico democratico, in fondo, occorre che i governati abbiano la possibilità di conoscere i meccanismi, gli orientamenti ed i processi che presiedono alle decisioni dei governanti, che i cittadini abbiano gli strumenti per influire efficacemente sull'esercizio del potere, controllandolo ed eventualmente cambiandolo e che la formazione delle *élites*

preposte ad esercitare in via temporanea il governo non assuma un carattere chiuso che vada a contraddire il principio che essa debba essere invece il risultato di una selezione aperta all'insieme dei cittadini. Le mobilitazioni dei cittadini, in buona sostanza, chiamano in causa la crisi degli attuali modelli di democrazia e, in particolare, la crisi della democrazia rappresentativa. Non a caso da qualche anno in diverse parti del mondo e anche nel nostro Paese si vanno sperimentando, infatti, modelli di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa. Alessandro Pizzorno a partire dagli anni '60 ha proposto una definizione generale del concetto di partecipazione politica come «un'azione in solidarietà con altri, nell'ambito di uno Stato o di una classe, in vista di conservare o modificare la struttura (e quindi i valori) del sistema di interessi dominante» (Pizzorno 1966 e 1993).

Per Verba, Nie e Kim per partecipazione politica si intendono quei «comportamenti manifesti (non latenti...) che mirano ad esercitare influenza sui processi politici (selezione del personale politico e sue decisioni) e/o sulla distribuzione del potere» (Verba, Nie e Kim 1978). Hirschman ha distinto, a sua volta, tre modalità attraverso le quali gli iscritti a un'organizzazione, o i consumatori di un prodotto, possono influenzare le scelte dell'organizzazione stessa. Le tre modalità sono specificamente: la protesta (voice), la defezione (exit), la lealtà (loyalty) (Hirschman 2013). La democrazia partecipativa ha "padri" antichi e "padri" più moderni; affonda le radici nei primordi della sua esperienza, anche se ha avuto una ripresa più recente. Essa poggia sui solidi pilastri della democrazia liberale costruiti da John Locke, Montesquieu, John Stuart Mill ed altri illustri teorici. L'idea di democrazia partecipativa parte dalla critica del modello elitista e dalla constatazione che le moderne democrazie non soddisfano più le aspettative.

Le definizioni del concetto di partecipazione possono essere ridotte, a ben vedere, a due fondamentali tipologie, che fanno riferimento a una concezione più ristretta e a una più estesa dei confini della politica. In quella più ristretta si considerano in generale atti di partecipazione politica tutti quei comportamenti che hanno come fine diretto o indiretto l'incidenza sul processo di produzione di decisioni vincolanti nell'ambito di un sistema politico (Sartori 1997). Tale influenza si può esprimere anche nella semplice scelta dei "decisori", come avviene di regola nell'ambito della competizione elettorale. La relazione tra

cittadini e sistema politico che si stabilisce con questo tipo di azioni è quella del “prendere parte” al processo politico istituzionalizzato. Vi è poi una definizione più ampia del concetto di partecipazione politica che comprende «ogni azione che direttamente o indirettamente mira a proteggere determinati interessi o valori (consolidati o emergenti), o sia diretta a mutare o a conservare gli equilibri di forza nei rapporti sociali» (Sani 1996, 503). Nella teoria partecipativa di Pateman la partecipazione si riferisce al coinvolgimento (eguale) nel produrre le decisioni e all’uguaglianza di potere nel determinare l’esito delle decisioni (Pateman 1970). Per Peter Bacharach, invece, la partecipazione democratica rappresenta un processo in cui le persone formulano, discutono e decidono su problemi pubblici che sono importanti per loro e che riguardano direttamente le loro vite. È un processo più o meno continuo condotto sulla base di rapporti faccia a faccia, i cui partecipanti hanno approssimativamente una eguale voce in capitolo in tutte le fasi, dalla formulazione dei problemi alla determinazione delle politiche (Bacharach 1975).

Una delle analisi più interessanti alla base della democrazia partecipativa è senza dubbio quella proposta dalla Arnstein: la partecipazione dei cittadini deve avere come obiettivo e come risultato una redistribuzione dei poteri a vantaggio dei cittadini (con riferimento alle risorse economiche, di informazione e alla possibilità di poter contare nella definizione delle *politicies* (Arnstein 1969). La Arnstein costruisce una sorta di scala della partecipazione alla quale si ascende attraverso tre livelli, ciascuno dei quali composto di più gradi. Si parte da un livello di *non partecipazione*, riassumibile nel concetto di “cura” (è il caso di azioni intraprese con fini “strumentalmente educativi” e di “cura passiva” dei soggetti svantaggiati da parte dello Stato). A sua volta questo primo livello si divide in due gradi: *manipulation e therapy*. Il secondo livello è detto *tokenism*, riassumibile nella parola chiave “ascolto”. Si tratta di azioni che hanno lo scopo di ascoltare e dare voce ai cittadini. Questo secondo livello si divide a sua volta in tre gradi: *informing, consultation e placation*. Il terzo ed ultimo livello della scala di Sherry Arnstein è quello del *citizen power*, che consente l’effettiva influenza dei cittadini nei processi decisionali. Questo grado si divide a sua volta in tre livelli: *partnership, delegated power* e al massimo livello, il *citizen control*. In questi ultimi casi si viene ad instaurare una effettiva parità tra partecipanti e la sovversione della frattura tra decisori e destinatari delle decisioni.

Spesso la democrazia partecipativa si sovrappone alla democrazia deliberativa, quest'ultima negli ultimi anni diventata un fertile terreno di elaborazione e sperimentazione. Nella letteratura nazionale e internazionale la democrazia partecipativa e quella deliberativa sono usate non di rado in maniera fungibile, come se si trattasse di identici fenomeni. Non si tratta di entrare in questa sede in una disputa "filologica", su quale dei due termini sia stato coniato per primo. Entrambe le teorie afferiscono comunque al ceppo teorico della partecipazione, condividendo senza dubbio il contesto storico-tradizionale di partenza. Tutte e due originano dall'esigenza di dare risposta alle insoddisfazioni e alla crisi della democrazia rappresentativa. Occorre, tuttavia, premettere che le pratiche di democrazia deliberativa nascono liberamente nella società o in sede culturale e molto più raramente vengono attivate da istituzioni pubbliche. Al contrario, la democrazia partecipativa entra di diritto nella sfera istituzionale. Ma, al di là del dibattito sulle contrapposizioni e sulle convergenze che si è sviluppato lungo i due filoni di pensiero, preme maggiormente in questo caso, cercare di delineare – seppur per grandi linee – cos'è la democrazia deliberativa e di cercare di verificare se essa possa rappresentare un qualche rimedio alla crisi della democrazia e, in particolare, ai crescenti conflitti tra i cittadini e le istituzioni.

Uno dei referenti teorici per eccellenza della democrazia deliberativa è, senza alcun dubbio, Jürgen Habermas. Si può affermare, in maniera sintetica, che il fulcro del pensiero del filosofo tedesco della scuola di Francoforte risieda in una concezione della democrazia deliberativa in grado di costruire una società e una politica non più basate sul compromesso ma sul consenso. Consenso inteso come accordo raggiunto attraverso i procedimenti dell'argomentazione razionale intorno ad un interesse comune che non è legato alla particolarità degli interessi privati. La democrazia deliberativa deve creare, quindi, uno spazio pubblico adatto all'espressione della libertà degli individui e della loro diversità di interessi privati, secondo norme e procedure in grado di portare ad un consenso razionale di tutti i suoi partecipanti, ritenuti uguali in diritto e capaci di autogestirsi in piena autonomia. Habermas auspica «un network per comunicare informazioni e punti di vista, ossia uno spazio di discussione pubblica, distinto dallo stato e dal mercato» (Habermas 1988). Per Habermas la deliberazione pubblica ha una dimensione cognitiva connessa con la ricerca del modo migliore di dare risposta

alle questioni pubbliche, un modo che trova attuazione nel confronto discorsivo di argomenti plurali, in grado di dar luogo ad un accordo razionalmente motivato. Habermas è forse la più nota, ma non l'unica voce teorica, in ordine alla democrazia deliberativa¹. Un altro riferimento autorevole nel panorama teorico della deliberazione è, per esempio, John Rawls. Lo studioso americano considerando la democrazia deliberativa come una democrazia costituzionale bene ordinata, ne afferma la necessità soprattutto in relazione al fatto che «in mancanza di un pubblico informato sui problemi più urgenti, prendere decisioni politiche e sociali importanti è semplicemente impossibile», auspicando che le discussioni pubbliche che coinvolgono i cittadini siano rese possibili dalle istituzioni e riconosciute come una caratteristica di base delle democrazie (Rawls 1993). Per Fishkin la democrazia deliberativa è da intendersi, invece, come «ogni istituzione in grado di realizzare al massimo livello i due valori complementari dell'uguaglianza politica e della deliberazione» (Fishkin 2004, 34). Come sottolinea Luigi Bobbio, due sono le condizioni imposte dai filosofi politici alla base di un processo deliberativo, affinché possa essere definito realmente tale: «la prima è che vi prendano parte, su un piano di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione. La seconda è che l'interazione tra i partecipanti si basi sul confronto di argomenti imparziali» (Bobbio 2005, 67). È l'inclusività, dunque, il primo presupposto del modello deliberativo, mentre quello della deliberazione, il secondo, in contrasto, quest'ultimo, con metodi di tipo aggregativo o negoziale. Secondo Iris Marion Young, «una procedura deliberativa è legittima solo se tutti gli interessi, le opinioni e le posizioni presenti nella società sono inclusi nel processo deliberativo» (Young 1999).

Per essere deliberativa, quindi, la democrazia richiede la partecipazione di tutti coloro che sono toccati, condizionati oppure influenzati da una determinata decisione. Il processo decisionale in ambito deliberativo si svolge attraverso "argomenti" offerti *dai e ai* partecipanti, orientati da comuni valori di razionalità ed imparzialità. Le "arene deliberative" non possono quindi che essere:

- inclusive (sorteggio, campionamento ecc.);
- create *ad hoc* su problemi e temi definiti;
- temporanee;

¹ Per un approfondimento sull'evoluzione della categoria di democrazia deliberativa in seguito all'irruzione di Internet si veda Lazzarich 2011.

- coadiuvate da esperti e gestite da moderatori, mediatori o facilitatori.

Per poter valutare la qualità del processo deliberativo occorre che siano innanzitutto contemplate le seguenti azioni: la completezza dell'argomentazione; la precisione delle informazioni sul tema trattato; la consapevolezza e correttezza delle persone coinvolte nel dibattito e il pluralismo delle posizioni presenti e presentate.

Non mancano esempi di democrazia deliberativa che hanno già avuto una lunga sperimentazione. Pensiamo, per esempio: alle Giurie di Cittadini, nate nel 1974 da un'idea di Ned Crosby (1974) e che di recente si sono sperimentate anche nel nostro Paese (a Torino nel 2005 in tema di antismog, a Bologna per la limitazione del traffico veicolare nel centro storico); al Bilancio Partecipativo sperimentato la prima volta nel 1985 dal Partito dei Lavoratori a Porto Alegre e poi diffusosi ampiamente anche nel nostro Paese almeno a partire dal 2001 (Grottammare, Venezia, Piacenza, Bari, Pieve Emanuele ecc.); al Sondaggio Deliberativo, nato da un'idea di James Fishkin e che in Italia nel 2006 è stato sperimentato dalla Regione Lazio per la definizione delle priorità in tema sanitario; al *Deliberation Day* nato da un'idea di Bruce Ackerman e James Fishkin del 2004 (Ackerman e Fishkin 2004). Come sottolineato da alcuni studiosi, non sono assenti, però, rischi in ordine alla democrazia deliberativa che possono essere così riassunti: manipolazioni delle informazioni e dell'agenda; effetti di conformismo; polarizzazione delle opinioni; attivazioni di nuove forme di conflitto; balcanizzazione delle politiche pubbliche.

Comunque sono ormai numerosi i casi di successo in tema di democrazia deliberativa, a dimostrazione che dalla teoria ci si è, seppur tra tentativi ed errori, spostati già da tempo nel campo dell'attuazione pratica. L'Associazione *Pimby, please in my back yard*, un'associazione nata dall'esigenza di favorire il dibattito sugli investimenti in infrastrutture nel nostro Paese promuovendo un dialogo tra le amministrazioni e la cittadinanza, ogni anno assegna un premio come riconoscimento a quelle amministrazioni pubbliche che hanno scelto di realizzare infrastrutture coniugando il rispetto delle regole con il consenso dei cittadini. Nel sito dell'Associazione, www.pimby.it, è possibile, tra l'altro, prendere visione di alcune buone pratiche in tema di democrazia deliberativa.

Due casi particolarmente significativi, trattati di seguito seppur in maniera sintetica, possono ben rappresentare, a nostro avviso, lo sviluppo che sta avendo nel nostro Paese il metodo deliberativo. Il primo si riferisce al processo deliberativo attivato per decidere lo sviluppo del Padule di Fucecchio, ritenuto emblematico per la sua linearità ed efficacia. Gli obiettivi del processo del Comune di Ponte Buggianese, in provincia di Pistoia, erano quelli di:

- individuare un sito per localizzare un depuratore da 50.000 abitanti equivalenti per il trattamento delle acque reflue dell'intera Valdinievole;
- definire assieme agli attori locali un nuovo regolamento per la gestione idrica del Padule di Fucecchio;
- individuare, sempre insieme agli attori locali, le principali strategie di sviluppo del Padule.

Il Comune di Ponte Buggianese – sostenuto politicamente e finanziariamente dalla Regione Toscana attraverso la legge regionale n. 69/2007, prima esperienza legislativa in Italia in tema di partecipazione e processo decisionale sul modello del Dibattito Pubblico Francese² – ha attivato un processo deliberativo durato circa 9 mesi e costato circa 80.000 euro (lo 0,4% del valore delle opere). Il tema oggetto del dibattito e del processo deliberativo era discusso da oltre 20 anni con non poche contrapposizioni e numerosi conflitti. Il Padule di Fucecchio è la più estesa palude interna italiana, ampia circa 2000 ettari, sul confine tra le province di Firenze e Pistoia, nella zona della Valdinievole, a sud dell'Appennino pistoiese. Il Padule è vincolato come Zona a protezione speciale (ZPS), mentre due aree (Morette – Monaca Righetti) sono sottoposte a vincoli quali riserve naturali protette. Il processo deliberativo attivato si è svolto lungo alcune fasi: la prima, con analisi e studio del conflitto (interviste, questionari, incontri con attori strategici ecc.), ha impegnato i mesi di settembre e ottobre 2009; la seconda, attraverso un processo negoziale per la localizzazione del sito, si è tenuta tra i mesi di ottobre e dicembre 2009; la terza ed ultima fase si è svolta tra i mesi di gennaio e febbraio 2010 attraverso un processo negoziale per la definizione della gestione idrica del Padule e per la

² Per approfondire il tema della legge regionale della Toscana in tema di partecipazione si rimanda a <http://www.regione.toscana.it/cittadini/diritti-e-cittadinanza/partecipazione>.

definizione delle principali linee di sviluppo dello stesso. Tutte le fasi sono state supportate da un' incisiva azione di comunicazione e informazione. Il processo deliberativo ha raggiunto tutti i tre obiettivi definiti. L'Amministrazione comunale ha, infatti, individuato la nuova localizzazione del depuratore all'interno di una rosa di tre siti che sono stati valutati come i migliori dal processo deliberativo posto in atto. Sono stati definiti i principi guida per la redazione del nuovo regolamento per la regimazione idrica del Padule e definite, infine, le principali strategie di sviluppo futuro del Padule di Fucecchio. E tutto ciò senza alcun conflitto.

Il secondo caso di studio attiene alla Gronda Autostradale di Ponente di Genova³ e rappresenta il primo caso in Italia di *dèbat public* "alla francese" relativo ad una grande opera infrastrutturale. Esso si è basato sulla metodologia sperimentata in Francia dalla *Commission nationale du débat public* nei circa cinquanta dibattiti pubblici finora conclusi oltralpe (su autostrade, centrali elettriche, elettrodotti, rigassificatori, linee ferroviarie e alta velocità etc.)⁴. L'idea di fondo dell'esperienza francese, mutuata a proposito della Gronda di Ponente, è quella di aprire un confronto pubblico preventivo su una grande infrastruttura, prima che essa giunga allo stadio della progettazione. La Gronda di Ponente rappresenta il sostanziale raddoppio dell'esistente Autostrada A10 nel tratto di attraversamento del Comune di Genova (dalla Val Polcevera a Vesima) attraverso la realizzazione di due carreggiate con due corsie per senso di marcia più la corsia di emergenza. Tra le cinque ipotesi di tracciato oggetto di Dibattito Pubblico (febbraio-aprile 2009) è stato individuato e inserito nel Protocollo d'Intesa, sottoscritto nel febbraio 2010, quello che attraversa la Val Polcevera all'altezza del Mercato Ortofrutticolo di Bolzaneto. E a questa decisione si è arrivati attraverso un serrato dibattito pubblico e con il coinvolgimento di cittadini singoli e/o associati e di stakeholders.

La Commissione per il Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova, presieduta da Luigi Bobbio, ha inizialmente preso visione del documento di Autostrade per l'Italia e, pur evidenziando alcuni aspetti critici, lo ha ritenuto una base essenziale per avviare il confronto e aprire il Dibattito Pubblico. La Commissione ha, infatti, sottolineato nella sua Dichiarazione di Apertura del

³ www.urbancenter.comune.genova.it.

⁴ www.debatpublic.fr.

Dibattito Pubblico che «il dibattito costituirà la sede naturale per affrontare questi ed altri nodi e per rendere più completa l'informazione per i cittadini» (Bobbio et al. 2009, 5). Il momento più importante del Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova è costituito dagli incontri pubblici, tutti presieduti e gestiti dalla Commissione per il Dibattito Pubblico. Tali incontri hanno avuto lo scopo di dare ai cittadini la possibilità di conoscere direttamente da Autostrade per l'Italia le caratteristiche del progetto, di chiedere chiarimenti e di formulare le prime osservazioni. Gli incontri hanno avuto di norma una durata di due ore. Nella prima mezz'ora i rappresentanti di Autostrade per l'Italia hanno illustrato il progetto e le alternative di tracciato. Nella seconda parte (di circa 1 ora e mezza) i cittadini presenti hanno potuto formulare sinteticamente le loro domande di chiarimento o le loro osservazioni e hanno potuto ricevere la risposta del proponente in forma altrettanto sintetica.

Si sono successivamente svolti degli incontri di approfondimento di tre-quattro ore ciascuno e ogni incontro è stato dedicato ad un tema specifico, quali: la Gronda e gli scenari del traffico e della mobilità; l'approfondimento sulle cinque alternative di tracciato; la gestione dei cantieri e lo smaltimento dei materiali di scavo; l'impatto della Gronda sull'ambiente, sulle abitazioni e sulle aree industriali; la Gronda e il territorio: verso una progettazione integrata? Agli incontri di approfondimento qualsiasi cittadino ha potuto rappresentare le proprie osservazioni e le proprie proposte. Al termine del processo di Dibattito Pubblico si è tenuto un incontro conclusivo, durante il quale si è fatto il punto sugli aspetti condivisi e sulle divergenze emerse nel corso del dibattito. Il Dibattito Pubblico è costato circa 200.000 euro (pari allo 0,05% del costo stimato dell'opera), di cui il 65% a carico di Autostrade per l'Italia e il 35% a carico del Comune di Genova (che inoltre ha impiegato proprie risorse umane e materiali nell'organizzazione del dibattito).

L'esempio del Padule di Fucecchio, maturato all'interno dell'esperienza pionieristica della Legge Regionale Toscana sulla partecipazione, e il caso della Gronda di Ponente di Genova, primo esperimento mutuato dal *débat public* francese, dimostrano come con l'attivazione di adeguati strumenti e tecniche di democrazia deliberativa sia possibile mediare i conflitti e "svilire" le contrapposizioni tra cittadini e pubblici decisori. Il conflitto può essere una forma di apprendimento. Occorre imparare a governarlo ad anticiparlo e a cercare di

risolverlo, cambiando le attuali procedure e i processi decisionali in vigore e, soprattutto, potenziando gli strumenti deliberativi, che possono indirettamente aiutare anche a superare le attuali criticità dei sistemi democratici.

Bibliografia

- Ackerman, Bruce; Fishkin, John S. 2004. *Deliberation Day*. Yale: Yale University Press.
- Allegretti, Umberto. 2006. "Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa", *Democrazia e Diritto*, n. 3, pp. 7-13.
- Allegretti, Umberto (a cura di). 2010. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.
- Arendt, Hannah. 2003. *Vita activa. La condizione umana*. Milano: Bompiani.
- Aris. 2014. Agenzia di Ricerche Informazione e Società. Accesso del 6 febbraio. <http://www.arisweb.org>).
- Arnstein, Sherry R. 1969. "A ladder of citizen participation". *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, n. 4.
- Avventura Urbana Srl. 2012. *Il Padule che vorremmo. Processo partecipato per decidere insieme lo sviluppo del Padule di Fucecchio*, paper presentato nell'ambito del Master Interuniversitario di I livello in Formazione di esperti nella progettazione e gestione di processi partecipativi, 30 novembre 2012, Siena.
- Bachrach, Peter. 1975. "Interest participation in democratic theory". In *Participation in Politics*, a cura di J. Roland Pennock e John Chapman. New York: Lieber-Atherton.
- Bobbio, Luigi. 2002. "Le arene deliberative". *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 5-29.
- Bobbio, Luigi. 2005. "La democrazia deliberativa nella pratica". *Stato e Mercato*, 1: 67-88.
- Bobbio, Luigi. 2005. *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*. In *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pellizzoni, 177-202. Roma: Meltemi.
- Bobbio, Luigi et al. 2009, *Dichiarazione di apertura del Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova*. Pubblicato in www.urbancenter.comune.genova.it, ultima visita 11 maggio 2014.
- Bosetti, Giancarlo e Sebastiano Maffettone. 2004. *Democrazia deliberativa: cosa è?*. Roma: Luiss University Press.

- Censis. 2012. *La crisi della sovranità. Un mese di sociale 2012*. Milano: Franco Angeli.
- CNEL. 2009. "Osservazioni e proposte su Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali". Resoconto dell'Assemblea, 26 marzo 2009, www.cnel.it/53?shadow_documenti=7982, ultima visita 11 maggio 2014.
- Crosby, Ned e Doug Nethercut. 1974. *Creating a Trustworthy Voice of the People*. In *The deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the 21st century*, a cura di J. Gastil e P. Levine. 2005. San Francisco: Jossey Bass.
- Della Porta, Donatella. 2008. "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa". *Partecipazione e Conflitto* 0: 15-42.
- Della Porta, Donatella. 2011. *Democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Della Porta, Donatella e Gianni Piazza. 2007. *Le ragioni del no. Le campagne contro la Tav in Val Susa e il Ponte sullo Stretto*. Milano: Feltrinelli.
- Fazino, Elysa. 2008. *Sinistra e destra contro la sindrome Nimby*. www.ilsole24ore.it al 29 febbraio 2008, ultima visita 11 maggio 2014.
- Fedi, Angela e Terri Mannarini, a cura di. 2008. *Oltre il Nimby. La dimensione psicosociale della protesta contro le opere sgradite*. Milano: Franco Angeli.
- Fishkin, John. 2004. *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*. In Bosetti, G. e S. Maffettone. 2004.
- Floridia, Antonio. 2013. *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*. Roma: Carocci.
- Gilardoni, Andrea, Stefano Clerici e Alessandra Garzanella. 2011. *Rapporto Annuale dell'Osservatorio I costi del non fare*. Milano: Agici Publishing.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Fatti e norme*. Milano: Guerini.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Storia e critica dell'opinione pubblica*. Roma-Bari: Laterza.
- Lazzarich, Diego. 2011. "La democratizzazione della sfera pubblica al tempo di Internet". In *Vuoti e scarti di democrazia: teorie e politiche democratiche nell'era della mondializzazione*, a cura di A. Arienzo e D. Lazzarich, 211-40. Napoli: E.S.I.
- Hirschman, Albert O. 2013. *Felicità privata e felicità pubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Martinelli, Luca. 2012. "Noi l'avevamo detto". Accesso il 10 febbraio 2014. www.altraeconomia.it.
- Mill Stuart, John. (1861) 2000. *Considerazioni sul governo rappresentativo*. Milano: Bompiani.

- Occhilupo, Roberta, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito. 2011. "Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby". Accesso l'11 maggio 2014.
http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QF_91/QEF_91.pdf
- Paci, Massimo. 2008. *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna: Il Mulino.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pellizzoni, Luigi, a cura di. 2005. *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi.
- Pizzorno, Alessandro. 1966, "Introduzione allo studio della partecipazione politica". *Quaderni di Sociologia* 3/4: 231-287 (ripubblicato in Pizzorno, A. 1993, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*. Milano: Feltrinelli).
- Rawls, John. 1993. *Liberalismo politico*. Torino: Einaudi.
- Regonini, Gloria. 2005. "Paradossi della democrazia deliberativa". *Stato e Mercato* 73, 1: 3-31.
- Sani, Giacomo. 1996. *Partecipazione politica*. Enciclopedia delle Scienze Sociali Vol. 6. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Elementi di teoria politica*. Bologna: Il Mulino.
- Torchia, Luisa. 2013. "La realizzazione delle infrastrutture in Italia: le regole, le decisioni, i tempi". Intervento al convegno della Fondazione Italianeuropei su "l'Italia del futuro: le reti che connettono il paese".
- Verba, Sidney, Nie H. Norman e Kim Jae-on. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. New York and London: Cambridge University Press.
- Young, Marion I. 1999. "Justice, Inclusion, and Deliberative Democracy". In *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, a cura di S. Macedo, 151-8. Oxford: Oxford University Press.