

Il primo obiettivo di questo dizionario è quello di porre nuovamente al centro dell'attenzione istituzionale e civile il tema della partecipazione, in una prospettiva che non si fermi ai principi-manifesto ma da questi tragga concreti strumenti per governare: un ausilio per la costruzione di un metodo, basato innanzitutto sul chiarimento e la condivisione dei suoi presupposti (concetti, obiettivi, tecniche e procedure).

Il secondo obiettivo è quello di dimostrare l'utilità concreta degli strumenti partecipativi nella progettazione e attuazione delle politiche pubbliche complesse in contesti variamente riconducibili a situazioni di crisi, ove il dialogo e la collaborazione fra amministrazioni e relative comunità possono indurre effetti ampiamente positivi in termini di trasformazione socio-istituzionale.

Il terzo obiettivo è quello di fornire strumenti di governo partecipato innanzitutto alle amministrazioni territoriali, in ragione del ruolo strategico che l'asse regione - enti locali può e deve assumere, tanto più nella fase istituzionale in atto.

Il quarto obiettivo è infine quello di fornire una panoramica di metodi e strumenti potenzialmente utili ad un sistema di governo partecipato che si ponga nella prospettiva delle migliori specificità della storia socio-politica della Regione Umbria, la quale vanta esperienze e riflessioni di grande livello in tema di pluralismo e partecipazione e nel contempo subisce i freni di una generale crisi istituzionale che fatica a trovare vie d'uscita.

Fabiola De Toffol
è Project Management Professional® e facilitatore di processo. In Italia e all'estero pianifica e gestisce progetti integrati e multi-attore nei settori delle politiche pubbliche, della pianificazione strategica, del networking aziendale.

Alessandra Valastro
è professore associato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Perugia, dove insegna Istituzioni di diritto pubblico e Democrazia partecipativa e governance.

De Toffol - Valastro **Dizionario di democrazia partecipativa**

Fabiola De Toffol
Alessandra Valastro

Dizionario di democrazia partecipativa

,

..

☺



Regione Umbria
Consiglio Regionale

Centro Studi Giuridici e Politici

Fabiola De Toffol
Alessandra Valastro

Dizionario di democrazia partecipativa

Il volume è edito a cura
del Centro Studi Giuridici e Politici
della Regione Umbria

*"Io vivo nelle cose,
e invento come posso il modo di nominarle"*

P.P. Pasolini, Scritti corsari, 1975



Come noto nei paesi occidentali –strutturati secondo modelli complessi– vigono regimi democratici fondati sul sistema della rappresentanza, un sistema cioè, basato sul mandato rappresentativo, nel quale i rappresentanti sono autorizzati a trasformare la volontà popolare in atti che determinano e regolano la vita sociale.

Ma il sistema della “rappresentanza” comporta dei limiti evidenti e da tempo si cercano correttivi che rendano maggiormente efficace l’attività dei cittadini alla vita politica. Si consideri inoltre la crisi che la rappresentanza politica vive e che si manifesta in vari settori, tra i quali il crescente astensionismo presente ad ogni tornata elettorale.

“Se il potere è delegato dal popolo al sovrano, allora il potere appartiene al sovrano, non più al popolo”. Questo pensava Rousseau sintetizzando in poche righe la critica più stringente ed efficace alla cosiddetta “democrazia indiretta”.

Proprio per questo Rousseau immaginava un sistema maggiormente articolato –in cui il governante è solo il “portavoce” del popolo che non smette di esercitare il proprio potere– e prefigurava le basi della “democrazia partecipativa”, quella cioè che a fianco della rappresentatività prevede una partecipazione maggiormente diretta e permanente dei cittadini alla vita pubblica.

Nonostante questi siano principi oramai ampiamente recepiti dal nostro sistema democratico, di cui costituiscono parte della struttura fondante, il percorso della “partecipazione” non è stato semplice e gli ostacoli presenti sul suo cammino molteplici, come puntualmente osservato nell’introduzione a questo volume.

In un rilancio della democrazia partecipativa e nell’intenzione di porre nuovamente al centro dell’attenzione il dibattito sul tema della partecipazione si inserisce la pubblicazione di questo “Dizionario” che fa parte di un più ampio progetto, coordinato dalla Prof. Alessandra Valastro, al quale il Centro Studi ha dato la sua piena collaborazione e che crediamo e speriamo possa, in futuro, consolidarsi attraverso altre rilevanti iniziative.

Il “Dizionario”, nell’affrontare gli istituti partecipativi con taglio pratico ed operativo, è destinato prima di tutto alle amministrazioni territoriali. Regione ed enti locali dovranno infatti cooperare e la prima assumere un ruolo centrale e di coordinamento nei confronti degli altri livelli, per cercare di trovare procedimenti omogenei e maggiormente costruttivi.

Questo volume, come detto, rappresenta il primo passo di un percorso più complesso ed articolato sul tema della “democrazia partecipativa” e ben si allinea con la storia politica della nostra Regione che, sin dalla Sua nascita, ha fatto propri i principi fondanti di detta cultura.

Marco Lucio Campiani

Presidente del Centro Studi Giuridici e Politici della Regione Umbria

Una premessa, una chiave di lettura, un ringraziamento

Quello che trova spazio in queste pagine è un dizionario sui generis: un contenitore destinato ad accogliere un insieme eterogeneo di voci, così come eterogenei sono le realtà, i valori e le dimensioni cui quelle voci rimandano. Significati consolidati si affiancano a traiettorie solo tracciate, termini abusati e stanchi ricercano senso accanto a concetti nuovi ed esigenti della transizione in atto. Nessuna pretesa di esaustività, dunque, bensì soltanto l'indicazione di itinerari per la costruzione di un possibile metodo di governo della complessità socio-politica.

Il taglio che si è scelto è quello di un insieme di voci che consentisse, da un lato, di chiarire i concetti fondamentali e le numerose sfaccettature del tema della democrazia partecipativa; dall'altro, di far emergere le connessioni con tematiche diverse ma strettamente collegate che, rilette nella prospettiva della democrazia partecipativa, possono rintracciare significati nuovi e più pregnanti. Per questa ragione trovano spazio nel dizionario anche termini di uso comune, apparentemente non specifici del tema della partecipazione, che consentono di fare chiarezza sulle molte ambiguità che ne affliggono l'effettività. Una simile operazione comporta il rischio di scelte e valutazioni che possono apparire discutibili e opinabili; ma tale è, ci pare, il destino di ogni avventura che aspiri ad esplorare i confini di territori complessi come quello della democrazia partecipativa.

Il metodo seguito è quello di voci ordinate alfabeticamente: all'interno di ciascuna i termini che rimandano ad altrettante voci sono contrassegnati da asterisco, per rendere immediatamente percepibili le connessioni di senso e consentire al lettore di seguire percorsi di lettura progressiva. Ciascuna voce è seguita da sintetiche indicazioni di testi e siti web, che permettono di approfondire l'argomento, e da riferimenti normativi, che richiamano anche esempi di legislazione regionale.

Un sentito ringraziamento va agli amici, colleghi e collaboratori che hanno arricchito le nostre riflessioni e condiviso il tempo della loro rielaborazione. Ci piace ricordare che il metodo partecipativo è stato assunto come stile di lavoro già nella fase di riflessione sul senso del dizionario e sul contenuto delle voci che avrebbero dovuto trovarvi spazio: molte di queste sono il frutto di incontri, confronti e discussioni che hanno messo alla prova l'interdisciplinarietà delle competenze ed hanno potuto attingere alla complementarietà dei saperi. Grazie in particolare a: Maria Rosaria Marella, per i suggerimenti sul tema dei beni comuni; Barbara Bagaglia e Marco Grigioni Nicoletti, per il tempo e la competenza che ci hanno prestato nella redazione delle voci in tema di urbanistica e nella rilettura finale del lavoro; Gabriella Rocco e Maurizio Venezi, per l'esperienza personale e professionale che hanno accettato di trasfondere nelle voci attinenti alle tematiche sociali e scientifiche; Lorenzo Brutti e Nicola Biancucci, per i suggerimenti su possibili strategie di disseminazione dei contenuti; Lorenzo Bellanti, Anita Laura e Nicola Pettinari, per la meticolosa collaborazione nella ricerca e nella redazione delle voci; Marita Procaccini, per gli infiniti spunti provenienti da una vita dedicata al senso delle parole.

Fabiola De Toffol, Alessandra Valastro
maggio 2012



Introduzione

1. PERCHÉ UN "DIZIONARIO" SULLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Il primo obiettivo di questo dizionario è quello di porre nuovamente al centro dell'attenzione istituzionale e civile il tema della partecipazione, in una prospettiva che non si fermi ai principi-manifesto ma da questi tragga concreti strumenti per governare: un ausilio per la costruzione di un metodo, basato innanzitutto sul chiarimento e la condivisione dei suoi presupposti (concetti, obiettivi, tecniche e procedure).

Non occorre certo ricordare quanto visceralmente le sorti della democrazia siano legate a quelle della partecipazione. Non è un caso che la riflessione sulla democrazia partecipativa abbia ripreso vigore negli ultimi anni, recuperando una posizione di centralità nell'ambito delle diffuse e crescenti preoccupazioni per le sorti della democrazia.

La necessità di definire e rianimare i luoghi della partecipazione attiene oggi alle nervature più profonde di una società che voglia continuare a definirsi pluralista e democratica: l'esercizio della sovranità popolare e il controllo del potere reclamano sedi e strumenti ulteriori rispetto a quelli della rappresentanza politica; il pieno sviluppo della persona e l'eguaglianza sostanziale presuppongono la valorizzazione delle capacità e la creazione di opportunità oltre che la tutela formale dei diritti; l'equilibrio fra i poteri richiede il rafforzamento della capacità di indirizzo e controllo delle assemblee rappresentative, anche attraverso il recupero di effettive forme di raccordo con la società civile; la complessa domanda sociale di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione fra i decisori e i destinatari; il principio solidarista e cooperativo contenuto della Carta costituzionale richiama un modello di democrazia non soltanto egitaria ma anche inclusiva ed emancipante.

In Italia, dove la stessa Costituzione riconosce un preciso contenuto valoriale e normativo al principio di partecipazione, in connessione con quello di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2), il tema della partecipazione si è progressivamente inaridito fino a scivolare in una sorta di sudditanza teorica rispetto a quello della rappresentanza politica: ciò ha portato a privilegiarne gli aspetti di rivendicazione e conflittualità piuttosto che di collaborazione, o ad alimentare

derive demagogiche e retoriche politiche di mera ricerca del consenso. La materia della partecipazione è stata relegata nell'ambito delle libertà politiche in senso stretto (come il diritto di voto) e degli istituti di democrazia diretta (come il referendum); mentre le dinamiche ulteriori e più feconde, quelle che consentono alla volontà popolare di penetrare nei processi decisionali pur senza sostituirsi alla rappresentanza, per arricchirla e completarla, sono state lasciate al variegato mondo delle prassi, delle sperimentazioni, delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere *di fatto* dei soggetti privati organizzati.

Se la crisi del modello rappresentativo tradizionale è oggi ampiamente riconosciuta, guardare alla partecipazione come mero correttivo delle disfunzioni e dei difetti di legittimazione della politica è ugualmente riduttivo ed anzi fuorviante, poiché finisce per negare il carattere di *prius* logico della partecipazione quale luogo di esercizio della sovranità che può e deve assumere *forme ulteriori* rispetto a quella rappresentativa.

Molteplici sono le ragioni che hanno ostacolato negli anni l'affrancamento della partecipazione da un tale limbo, culturale e politico prima ancora che giuridico: l'innegabile ambiguità e poliedricità del concetto di partecipazione; la diversità degli approcci disciplinari e dei relativi linguaggi (sociologico, giuridico, politico); l'oscillazione fra culture politiche ostili e atteggiamenti mitizzanti e velleitari; il progressivo discostamento dal modello costituzionale e dalle sue indicazioni.

Ma vi sono anche difficoltà oggettive e in parte nuove, legate alle profonde trasformazioni istituzionali in corso: l'interlocutore politico non è più unitario ma si è sfrangiato in un assetto reticolare, non più riconducibile alla politica genericamente intesa bensì alle politiche pubbliche, non più ad un unico attore bensì ad una congerie di soggetti diversi; le propensioni monocratiche e populiste connesse alla tendenza verso forme di governo di tipo presidenziale possono favorire dinamiche ostili alle istanze della democrazia partecipativa; la crisi dello Stato sociale e delle formazioni intermedie ha portato al progressivo sfilacciamento degli strumenti della sovranità, riducendo la capacità di lettura dei bisogni e spezzando il collegamento essenziale tra rappresentanza formale e rappresentazione degli interessi, tra democrazia formale e democrazia sostanziale.

Tutto ciò richiede un deciso salto di qualità nel modo di affrontare il nodo della partecipazione, superandone le accezioni oppositivo-contestative degli anni '70 e facendone piuttosto *una questione di metodo*, attraverso un sistema di garanzie procedurali che accentuino e stabilizzino l'inclusività dei processi decisionali.

Né paiono più seriamente sostenibili, contro l'opportunità di regolamentare e attuare i processi partecipativi, argomenti come quelli relativi all'allungamento dei tempi delle decisioni, ai costi della partecipazione, alla frustrazione della spontaneità delle iniziative *dal basso*.

Sul piano delle regole, è certamente vero che la pluralità e la necessaria duttilità delle for-

me della democrazia partecipativa devono tradursi in una regolamentazione leggera e di tipo sperimentale in riferimento a tecniche e modalità; ma è ugualmente vero che essa non può rinunciare ad un sistema forte di *precondizioni* e *garanzie*, le quali richiedono al contrario previsioni più rigorose. Ciò che il principio costituzionale di partecipazione sollecita non è tanto la *predeterminazione delle forme* della democrazia partecipativa quanto *l'istituzionalizzazione del metodo* che ne sta alla base, nella prospettiva di un ordinamento orientato alla giustizia sociale quale quello chiaramente delineato nell'art. 3 Cost.

Sul piano dell'attuazione concreta, occorre rivalutare il problema dei *costi della non partecipazione*, rilevanti e valutabili non soltanto in termini di democraticità delle decisioni bensì anche nei termini economici della conseguente inefficacia delle politiche: sono i costi derivanti dalla mancata utilizzazione della partecipazione in funzione di *abbattimento preventivo della conflittualità*, come dimostra il caso dei movimenti per il blocco di grandi opere e dei contenziosi giudiziari che ne derivano.

Se la *partecipazione collaborativa* è forma di esercizio della sovranità indispensabile per mantenere alta la qualità della rappresentanza e della politica, ciò non può non passare a sua volta per un accrescimento di *qualità della partecipazione* stessa, attraverso il recupero di una qualificazione attiva e critica di democrazia.

Le specificità della democrazia partecipativa, che presuppongono una *partecipazione permanente al governo della cosa pubblica*, richiedono alle amministrazioni una produzione continua e coerente di informazione, conoscenza e consapevolezza, ben al di là di quanto implicato dalle più mirate e contingenti esigenze della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta; ma richiedono anche, da parte della società civile, l'attivazione di dinamiche responsabilizzanti, perché come ricorda l'art. 2 Cost. libertà e diritti non possono andare disgiunti da solidarietà e *responsabilità*.

Presupposti, obiettivi e concetti chiedono allora di essere sfrondata da incertezze e ambiguità e di ritrovare un *lessico comune*, quale quello che si propone in questo dizionario: considerare la democrazia partecipativa come cassetta degli attrezzi per svolgere il mai esaurito lavoro di manutenzione della democrazia costituisce il primo passo verso la costruzione dell'unico metodo che possa oggi seriamente aspirare a rappresentare e governare la complessità sociale.

2. PERCHÉ UN "DIZIONARIO" SULLA PARTECIPAZIONE IN TEMPI DI "CRISI"

Il secondo obiettivo di questo dizionario è quello di dimostrare l'utilità concreta degli strumenti partecipativi nella progettazione e attuazione delle politiche pubbliche complesse in contesti variamente riconducibili a situazioni di crisi, ove il dialogo e la collaborazione fra amministrazioni e relative comunità possono indurre effetti ampiamente positivi in termini di trasformazione socio-istituzionale.

Che l'attivazione di efficaci strumenti partecipativi possa influire in modo determinante nel governo preventivo della conflittualità connessa a politiche pubbliche complesse è oggi ampiamente dimostrato, in Italia e non solo: si pensi, da un lato, a casi come quelli della variante di Genova o delle nanotecnologie in Francia; dall'altro, alla questione Tav o alla ricostruzione dell'Aquila. Ma l'elenco delle vicende, sia virtuose che non, potrebbe continuare.

Tutti quei casi dimostrano, in positivo o in negativo, lo stretto *nesso esistente fra partecipazione e trasformazione sociale, territoriale, istituzionale*: un nesso le cui implicazioni sono state profondamente trascurate in Italia. L'obiettivo emancipante del principio costituzionale di partecipazione, volto ad attuare al rialzo il concetto di democrazia, appare poi ancora più evidente in contesti nei quali l'esigenza di trasformazione è indotta da situazioni di *crisi*, intendendo per tale ogni fenomeno di profonda modificazione nella vita della collettività, con effetti più o meno gravi e duraturi.

Tutte le situazioni di crisi, pur se determinate da cause diverse, hanno in comune il fatto di sollecitare risposte nuove ai mutati bisogni della collettività e di mobilitare forme ulteriori e più articolate di responsabilità: ove si guardi alle pratiche partecipative di maggior successo, in Italia e nel mondo, è facile constatare come proprio alle situazioni di crisi sia spettato il compito di rilanciare le potenzialità e i meriti della partecipazione.

Si pensi alla profonda *crisi istituzionale* che ha attraversato il panorama italiano degli ultimi quindici anni: non è un caso che, accanto alla grave e progressiva compressione dei valori del costituzionalismo, si sia assistito anche ad una significativa rivitalizzazione dei principi di matrice solidaristica e cooperativa, attraverso l'introduzione di strumenti collaborativi sia orizzontali che verticali (v. il nuovo principio costituzionale di sussidiarietà ex art. 118 Cost., la giurisprudenza costituzionale e del Consiglio di Stato in tema di consultazione e di leale collaborazione, i numerosi interventi normativi -regionali e locali- in tema di partecipazione).

Si pensi poi alla *crisi dei corpi intermedi* e della loro capacità di interpretare gli interessi della società: anche a questo proposito non è un caso che, accanto alla progressiva disaffezione della società civile nei confronti della politica, si sia assistito al diffondersi di forme nuove di rivendicazione della sovranità concreta (le "piazze", i movimenti, i *social network*, ecc.), nonché al tentativo delle stesse classi politiche di rinnovare la propria legittimazione attraverso il recupero del "dialogo con la base" (ad esempio attraverso le primarie).

Si pensi infine alla *crisi economica*, esempio paradigmatico della frattura tra i valori di riferimento di una società e i suoi modi di vita: non è un caso che esperienze di bilancio partecipativo conseguano generalmente effetti più significativi in contesti socio-economici

di particolare difficoltà, evidenziando le proficue interazioni che intercorrono fra democrazia partecipativa, sviluppo economico, politiche redistributive e di giustizia sociale.

Al contrario di quanto spesso si sostiene circa gli ostacoli economici, e il fatto che la partecipazione possa attivarsi più difficilmente in tempi di crisi poiché i relativi processi “costano”, è dimostrato da tempo che *la crisi finanziaria può costituire una vera e propria occasione per la democrazia partecipativa*. I saperi d'uso dei cittadini possono infatti svolgere un ruolo significativo nei processi decisionali di carattere economico, in quanto potente strumento di valutazione e razionalizzazione delle spese e dei criteri distributivi ma anche di responsabilizzazione rispetto all'uso delle risorse. Anche fenomeni più recenti e meno strutturati, come le banche del tempo o gli orti urbani, non fanno che esprimere un certo modo di affrontare la scarsità delle risorse finanziarie, costruendo risposte collettive e solidali alle esigenze di servizi e di *cura dei beni comuni* che le amministrazioni sono sempre meno in grado di soddisfare autonomamente.

Ma si pensi anche alle situazioni di *crisi determinate da eventi naturali*, come ad esempio il sisma aquilano del 2009: per un verso, anche a fronte di eventi di questo tipo, le politiche di governo dell'emergenza di un territorio chiamato in causa l'efficienza delle istituzioni, la capacità della politica di interpretare i bisogni della comunità, la razionalizzazione delle risorse da destinare agli interventi sul territorio; per altro verso, appare in questi casi ancor più evidente il coinvolgimento della dimensione privata e identitaria delle persone, tale da rendere necessaria un'attenta *politica di prossimità*.

Se in tutte le situazioni di crisi può ravvisarsi un'esigenza comune di trasformazione e rinnovamento, pur variamente orientata a seconda delle cause della crisi stessa, nelle situazioni di crisi generate da eventi naturali (purtroppo sempre più frequenti) la spinta verso forme di *engagement individuale e collettivo* appare particolarmente evidente: gli *interessi situati* non possono non assumere un rilievo centrale nella rilettura dell'interesse generale della comunità; e la partecipazione chiede di essere più efficacemente declinata in forme di *empowerment* delle persone, ossia in forme di capacitazione che ne valorizzino e utilizzino le capacità di elaborazione e invenzione, riconoscendo loro *influenza* ma anche *responsabilità* rispetto a scelte destinate ad influenzarne radicalmente la vita.

Ebbene, l'attivazione di dinamiche inclusive e capacitanti nell'ambito di processi decisionali tanto complessi richiede, ancora una volta, *garanzie*: garanzie di effettività in favore dei destinatari; garanzie di qualità dell'apporto conoscitivo e propositivo in favore dei decisori.

E se per un verso, come già detto, quelle garanzie non possono che venire da un adeguato sistema di regole, per altro verso occorre chiarire quali siano i soggetti tenuti in prima battuta a fornire quelle garanzie e ad adottare quelle regole.

3. PERCHÉ UN "DIZIONARIO" RIVOLTO ALLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

Il terzo obiettivo di questo dizionario è quello di fornire strumenti per un governo partecipato innanzitutto alle amministrazioni territoriali, in ragione del ruolo strategico che l'asse regione - enti locali può e deve assumere, tanto più nella fase istituzionale in atto.

Nel quadro sempre più articolato degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti dal tema della partecipazione, regioni ed enti locali sono destinati ad assumere un ruolo strategico in virtù della complementarietà dei ruoli che ne caratterizza i livelli territoriali. Infatti, se è vero che il livello locale è fisiologicamente il terreno privilegiato di sperimentazione e attuazione di pratiche partecipative, ma anche di sperimentazione di soluzioni normative (es. i regolamenti comunali sul bilancio partecipato), è altrettanto vero che quelle tessere potranno aspirare a diventare mosaico in proporzione a quanto l'amministrazione regionale accetterà di assumere un ruolo di regia, ponendosi come sede di condivisione e coordinamento delle esperienze, di ausilio tecnico alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, di promozione e difesa di un metodo di governo.

Gli enti locali hanno mostrato nel tempo una crescente sensibilità verso il tema della partecipazione, sebbene attraverso processi niente affatto lineari né omogenei. La riflessione sulla "democrazia di prossimità", che i francesi hanno avuto il pregio di teorizzare in maniera più compiuta ma con cui ogni amministratore si trova a doversi confrontare, trova nella dimensione locale terreni fertili ma esigenti: le città sono scuole e laboratori per passare dal *government* alla *governance*; ma ciò presuppone un accrescimento delle capacità (individuali, collettive, istituzionali) ed un ripensamento radicale dei linguaggi, delle procedure e degli strumenti di governo. La sfida che molti enti locali hanno raccolto negli ultimi anni, superando le sperimentazioni e attivando impegnativi processi di regolamentazione degli istituti partecipativi, conferma peraltro l'ambivalenza del processo evolutivo della democrazia partecipativa: la pur crescente consapevolezza della necessità di regole e garanzie è elemento necessario ma non sufficiente a rendere la partecipazione strumento *stabile* ed *effettivo* dei processi decisionali pubblici. Occorre il valore aggiunto di azioni di regia ispirate ad un federalismo autenticamente cooperativo che coinvolga gli enti minori in una dimensione reticolare.

In questo senso appare evidente il ruolo che è chiamata a giocare l'amministrazione regionale, quale soggetto sollecitato ed insieme sollecitante di un processo circolare di evoluzione incrementante. Ciò, innanzitutto, per ragioni di carattere giuridico-formale legate alle specificità dei poteri e delle competenze regionali: la posizione di snodo rispetto ai livelli statale e locale; il duplice potere legislativo (statutario e legislativo ordinario) che consente una

modulazione di fonti e di prescrizioni essenziale in questa materia; lo strumentario giuridico che consente di realizzare il coordinamento e la stabilizzazione delle pratiche partecipative sperimentate a livello locale, attraverso previsioni incentivanti idonee a produrre un circolo virtuoso di imitazione istituzionale.

Ma vi sono anche ragioni di carattere sostanziale legate alle peculiarità della fase istituzionale in atto, nella quale nuovi e più complessi fattori premono sulle regioni rispetto alla generale richiesta di rinnovamento politico, istituzionale e sociale. Innanzitutto, esse offrono oggi il termometro più sensibile di una tendenza evolutiva delle forme di governo verso modelli di tipo presidenziale, che presuppongono il rafforzamento degli esecutivi in funzione della stabilità e della governabilità generando, però, anche un indebolimento delle assemblee rappresentative. La riflessione che da tempo ruota attorno al ruolo delle assemblee, fra istanze di recupero della centralità e preoccupazioni di stabilità dei governi e competitività del Paese, deve tendere anche ad un recupero dei canali di interlocuzione con la società civile, al fine di costruire un apparato di strumenti informativi e conoscitivi ulteriori rispetto a quelli tradizionalmente facenti capo all'esecutivo. In secondo luogo, il massiccio fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie territoriali ha prodotto lo spostamento verso queste ultime di importanti poteri di indirizzo e programmazione in passato riservati al circuito Governo-Parlamento (politica sanitaria, ammortizzatori sociali, sviluppo economico, agricoltura, protezione civile, gestione dei rifiuti, energia, edilizia residenziale pubblica, servizi socio-educativi, sicurezza e immigrazione): ciò ha indotto la necessità di costruire robuste procedure di interlocuzione, sia in verticale che in orizzontale, al fine di guidare verso le stesse finalità una estesa pluralità di attori; e ha indotto anche la necessità di creare strumenti di rafforzamento del raccordo assemblee/esecutivi sul terreno delle funzioni di indirizzo politico e controllo. Infine, la redazione dei nuovi statuti ha visto un forte rilancio della cultura partecipativa, con disposizioni che chiedono ora di essere attuate pena il rischio di disperdere il potenziale innovativo dei nuovi principi riducendoli ad ennesimo manifesto ideologico.

È la stessa evoluzione della normativa e delle prassi degli ultimi dieci anni ad evidenziare l'intento delle amministrazioni regionali di raccogliere quella sfida: si assiste, in particolare, alla *crescente presenza di regole sulla partecipazione nelle leggi di settore*. Si tratta di un panorama normativo ampiamente eterogeneo, la cui frammentarietà certamente dipende dalla mancanza di precise indicazioni statali e dal permanere di incertezze e ambiguità nei confronti del lessico e dello strumentario della partecipazione; e tuttavia l'ampiezza di tale fenomeno regolativo non può che evidenziare positivamente il tentativo di rendere maggiormente inclusivi i processi decisionali concernenti le politiche pubbliche. Così, se la maggior parte delle previsioni è rintracciabile nei settori che vedono coinvolti diritti sociali (assistenza,

sanità, ambiente, governo del territorio), a conferma della rilevanza della partecipazione in termini di effettività della cittadinanza e di qualità della democrazia, talune regioni si sono spinte a definire gli interessi partecipativi in termini di veri e propri diritti, riconoscendo la necessità di garantirne i livelli essenziali. Ancora, se in taluni casi l'individuazione dei destinatari dei processi partecipativi continua ad essere affidata a criteri generici come quelli della cittadinanza o dell'interesse, si assiste anche ad una crescente attenzione per criteri che scongiurino l'esclusione attraverso un più deciso riconoscimento del legame fra il territorio e i suoi abitanti o attraverso il ritorno a forme di partecipazione organica (consulte, commissioni, ecc.). Infine, si assiste alla crescente previsione di strumenti partecipativi rispetto alle fasi ex post dei processi decisionali: ciò conferma la rilevanza della partecipazione non soltanto nelle fasi di programmazione bensì anche in quelle di attuazione e valutazione delle politiche, come segnalano ormai da tempo anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e l'Unione europea.

Il versante più significativo è indubbiamente quello che in vario modo concerne il ruolo dell'ente regionale rispetto al radicamento della cultura partecipativa presso tutte le istituzioni che ne amministrano il territorio ai vari livelli. Per un verso, si assiste al tentativo di affiancare circuiti decisionali propriamente inclusivi ai più tradizionali strumenti concertativi appannaggio degli esecutivi attraverso *leggi regionali volte a consolidare i canali di interlocuzione dei Consigli*; per altro verso, sono in aumento i casi in cui la regione opportunamente decide di assumere un *ruolo di regia* delle politiche ed esperienze partecipative del suo territorio, adottando *misure di incentivo e sottoscrivendo protocolli di intesa in favore degli enti locali*, istituendo *organismi di garanzia* della trasparenza e qualità dei processi partecipativi, predisponendo percorsi di *formazione di adeguate professionalità*. Lo sforzo maggiore in questo senso è venuto da quelle regioni che hanno scelto di adottare una legge organica sulla partecipazione: la Toscana, l'Emilia-Romagna, l'Umbria. Tale scelta deve ora, concretamente, rileggersi come assunzione di una grande responsabilità, ovvero come valore aggiunto in termini di consolidamento e armonizzazione delle politiche partecipative di settore che pure dovranno continuare (e a maggior ragione) ad essere programmate, attuate, valutate. I principi contenuti negli statuti, di quelle regioni ma non solo, sono chiari in questo senso: *la legge regionale sulla partecipazione non può essere il punto di arrivo di un processo meramente formale di attuazione statutaria ma deve al contrario porsi come la premessa di un processo di crescita istituzionale e sociale che trovi nell'amministrazione regionale la propria cabina di regia e nella collaborazione con gli enti locali la propria strategia di governo*.

Sono ben note le vicende istituzionali che hanno afflitto l'assetto regionale italiano sin dalla sua tardiva e timida attuazione, tali da valergli la diffusa definizione di "regionalismo debole"; ma è anche noto il ruolo che in certe fasi storiche le amministrazioni territoriali

hanno svolto rispetto ad importanti processi di riforma istituzionale, attraverso politiche pionieristiche divenute il volano di riforme e mutamenti di cultura politica estesi, in seguito, ai livelli territoriali più ampi.

È allora da questo tipo di potenzialità che occorre oggi nuovamente ripartire, innescando meccanismi virtuosi di imitazione istituzionale: ciò al fine di non tradire le promesse della seconda stagione statutaria, e soprattutto di scongiurare il rischio di ulteriori e più cocenti fallimenti dell'idea di regionalismo.

4. PERCHÉ UN "DIZIONARIO" SULLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA PER LA REGIONE UMBRIA

Il quarto obiettivo di questo dizionario è infine quello di fornire una panoramica di metodi e strumenti potenzialmente utili ad un sistema di governo partecipato che si ponga nella prospettiva delle migliori specificità della storia socio-politica della Regione Umbria, la quale vanta esperienze e riflessioni di grande livello in tema di pluralismo e partecipazione e nel contempo subisce i freni di una generale crisi istituzionale che fatica a trovare vie d'uscita.

L'Umbria è regione che porta ancora impressi i segni profondi di una cultura politica e sociale particolarmente attenta alle istanze di una democrazia pluralista e inclusiva: dai moniti di chi –come Capitini o Manuali- ha tentato di fare della *relazionalità* e del *confronto* il tessuto connettivo di un diverso rapporto fra politica e società ai tentativi di strutturare il metodo concertativo negli anni '90, le specificità della storia umbra offrono basi non trascurabili per un rilancio della partecipazione; tuttavia, le difficoltà che anche l'Umbria sconta nella delicata fase istituzionale in atto chiedono che il *discorso sul metodo* continui, per far fronte alle sfide inedite che la complessità sociale pone al governare.

Negli anni '70, la prima stagione statutaria ha visto anche l'Umbria esprimere con grande spinta la cultura partecipativa di quel periodo, proclamando la programmazione e la partecipazione come metodo di governo, esaltando il ruolo dell'informazione quale presupposto della partecipazione, rinviando alla legge la disciplina di strumenti e metodi di consultazione delle formazioni sociali nell'esercizio della funzione legislativa, regolamentare ed amministrativa. Tutto ciò nel quadro di una legislazione statutaria che ebbe a rivelarsi –come è noto- non particolarmente significativa: da un lato, sul piano dell'originalità dei contenuti, per la portata uniformante della competenza statale ancora prevista; dall'altro, sul piano delle vicende attuative, per il sostanziale fallimento che l'idea di partecipazione ha conosciuto in seguito in tutto il territorio nazionale.

Nei decenni successivi l'attenzione altalenante del legislatore regionale per le istanze della

partecipazione non ha impedito momenti di alta riflessione ed esperienze anche d'avanguardia, come le tante che ancora si ricordano e si studiano, ad esempio, in tema di servizi sociali, di servizi psichiatrici, di interventi urbanistici. E tuttavia la frammentazione e le spinte centrifughe, che storicamente caratterizzano il tessuto umbro, hanno nel tempo fortemente ostacolato il radicamento di culture partecipative di tipo autenticamente inclusivo in favore di culture di tipo più pragmaticamente negoziale. Questo avveniva anche sull'onda della stagione concertativa apertasi in Italia alla fine degli anni '90. Il Patto di Natale del Governo D'Alema tentava di avviare un metodo nuovo in cui il sistema della rappresentanza politica incorporasse quello della rappresentanza degli interessi, e la concertazione doveva divenire il luogo e il metodo di una democrazia della partecipazione fondata sulla compenetrazione di pluralismo sociale e pluralismo istituzionale. La negozialità finiva per imporsi come principio regolatore sia nel rapporto tra soggetti privati e apparati pubblici, sia nel rapporto tra questi ultimi, collocati in una relazione sempre meno gerarchica e sempre più tendenzialmente paritaria.

A livello regionale le vicende della concertazione si sono intrecciate con il doppio passaggio istituzionale operato dal federalismo amministrativo delle leggi Bassanini, prima, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione, poi. L'accrescimento qualitativo e quantitativo dell'autonomia regionale ha, se possibile, rafforzato la necessità politica e istituzionale di sperimentare forme di partecipazione strutturata, pur nella situazione di incertezza determinata dalla assenza di una nuova cornice statutaria in grado di stabilire l'ambito riservato agli istituti partecipativi nel circuito politico regionale. Non solo, il processo di formalizzazione della concertazione si è svolto parallelamente ad un altro grande processo di trasformazione istituzionale: quello relativo allo stesso sistema di democrazia rappresentativa, conseguente alla vittoria dell'opzione maggioritaria nel sistema elettorale, volta ad accrescere la stabilità politica e la capacità di governo dell'esecutivo.

Perciò il modello concertativo non poteva che presentarsi fortemente congeniale ad una regione, come l'Umbria, in cui la frammentarietà costantemente rilancia il bisogno di funzionalità e di legittimazione. Non è un caso che essa sia stata fra le prime regioni a voler recepire tale modello, passando dal sistema di concertazione debolmente strutturato del primo Protocollo del 1998 e della legge r. n. 13/2000 al sistema fortemente strutturato del Patto per lo sviluppo e del secondo protocollo del 2002. Il progetto era evidentemente –ma giustamente– ambizioso: una strutturazione estremamente complessa, fra Tavolo generale, Tavoli tematici, Tavoli territoriali, Comitato di indirizzo e Segreteria tecnica; un articolato intreccio di flussi informativi e di risorse conoscitive; un innovativo processo di analisi comune e condivisa delle criticità dell'Umbria da ricondurre entro una cornice unitaria; una forma stabile di partenariato che, superando la fase di mera negoziazione delle risorse, giungesse alla definizione di comportamenti coerenti e di connesse responsabilità in capo a tutti i soggetti contraenti.

Ma il processo di formalizzazione della concertazione, inizialmente ispirato all'intento di rafforzare ed ampliare i circuiti partecipativi, non è riuscito a scongiurare i rischi che il metodo concertativo di per sé, fisiologicamente, comporta: partecipazione selettiva e dunque non inclusiva; inefficacia e intempestività dei flussi informativi; esclusione degli obiettivi dalla discussione ai tavoli e presentazione di progetti già definiti nelle linee portanti; riemersione di sedi e momenti diversi di trattativa e accordo, paralleli a quelli ufficiali; mancanza di un organismo neutrale in funzione di garanzia; eterogeneità degli interlocutori; accentuazione della frattura tra Giunta e Consiglio, con progressivo svuotamento del potere decisionale di quest'ultimo e della sua capacità di interlocuzione con la società civile.

La deriva verso logiche corporativiste ha gradualmente disperso le potenzialità di un simile progetto, mentre la partecipazione si è manifestata in tutta la sua parzialità. Perché la coesione sociale è cosa diversa dall'inclusione, sebbene si tratti di obiettivi auspicabilmente complementari. E un Patto per lo sviluppo, o comunque lo si voglia chiamare, presuppone l'esistenza di una visione, di un progetto relativo appunto allo sviluppo oltre che al metodo.

Nella nuova Alleanza per lo sviluppo dell'attuale legislatura la concertazione strutturata rimane al centro del metodo di governo; tuttavia si propone una semplificazione delle modalità operative e –soprattutto- una maggiore connessione con specifici obiettivi di crescita (economia della conoscenza, *green economy*, coesione sociale).

Ma rimangono i rischi di un sistema che, pur nei modelli più aperti e volenterosi, è per definizione non inclusivo, se non affiancato da strumenti partecipativi di natura diversa, che puntino all'effettivo e generalizzato coinvolgimento di tutti gli interessati nei processi decisionali: dalla definizione degli obiettivi alle decisioni in senso stretto; dalla valutazione preventiva delle scelte al controllo dei risultati delle politiche.

Il nuovo Statuto della Regione ha nel frattempo rilanciato il tema della partecipazione, assumendo "la programmazione e la valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale"; riconoscendo e garantendo la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali, al fine di creare nuovi spazi di inclusione sociale; inserendo la consultazione fra gli istituti partecipativi e rinviando alla legge di stabilirne ambiti, limiti e modalità. La legge n. 14/2010 ha in parte raccolto la sfida, affiancando ai tradizionali istituti di democrazia diretta la disciplina di un istituto di democrazia partecipativa quale quello della consultazione: una disciplina che avrebbe forse meritato una più attenta riflessione, al fine di evitare talune incongruenze che possono mettere seriamente a rischio l'efficacia delle previsioni; ma che deve comunque rappresentare il punto di avvio di un processo di attuazione statutaria e di sviluppo del sistema regione che

non può fermarsi alla scrittura delle regole.

Affidare parte dell'innovazione del modello istituzionale e di sviluppo della Regione agli istituti della democrazia partecipativa significa compiere un passo ulteriore verso la costruzione di strategie collaborative concrete e complementari: passo necessario per liberare la politica dall'asfissia di una negozialità che ha finito per vivere gli interessi come ostacolo anziché come risorsa; che ha accentuato l'antagonismo e la compromissoria delle scelte anziché la collaborazione e il confronto critico dei punti di vista e dei bisogni; che ha trascurato gli interessi deboli in funzione di quelli forti e organizzati.

Vi è un'esigenza di riequilibrio partecipativo del ruolo delle istituzioni regionali, ed in particolare del Consiglio, che deve coinvolgere non solo la funzione regolamentare o amministrativa bensì anche quella legislativa, e finanche quelle di controllo e di valutazione.

Sono del resto innegabili la pervasività e la profondità con le quali sempre più le scelte pubbliche toccano le questioni private, imponendo di ripensare in modo nuovo il rapporto fra territorialità, governo e democrazia. Problematiche ambientali, uso del territorio, bioetica, applicazione delle tecnologie, questioni sociali e sanitarie, sono temi che nel loro progredire creano contrapposizioni sempre più complesse nella tutela e nel bilanciamento di interessi, valori e beni: emblematico in questo senso il dibattito sui beni comuni, quali risorse che sfuggono alla logica proprietaria e alla contrapposizione pubblico/privato, imponendo modi d'uso che richiamano formule inedite di condivisione delle risorse e dei saperi.

Il territorio non è più il luogo in cui si calano decisioni prese altrove ma il costrutto di pratiche sociali: il territorio è l'uso che se ne fa, e le dinamiche dell'uso sociale non possono andare disgiunte da un dialogo serrato e continuo fra chi di quell'uso è protagonista -gli abitanti-, e chi di quell'uso è chiamato ad essere il garante -le istituzioni-.

Dizionario

A

ABITANTE

Gli istituti di **democrazia partecipativa* si rivolgono ad una cerchia di soggetti più ampia rispetto a quella costituita dai **cittadini* in senso formale, in quanto coinvolgono tutti coloro che si trovano a vivere, anche temporaneamente, in un dato territorio e a realizzare in questo tutti o parte dei propri interessi. Il criterio inclusivo che connota gli istituti della democrazia partecipativa attribuisce rilevanza al rapporto fra persona e territorio, mirando a valorizzare il **capitale sociale* di cui è depositario ciascun membro della **comunità*. In Francia si parla, ad esempio, di **democrazia di prossimità* per indicare la valorizzazione del sapere esperienziale di chi vive quotidianamente il territorio a prescindere dall'esserne o meno cittadino. Anche in Italia gran parte dei testi normativi che, a livello regionale e locale, disciplinano istituti della democrazia partecipativa prescindono ormai dal concetto di cittadino. Nel dettare i criteri per individuare i soggetti legittimati a partecipare a processi decisionali pubblici si fa generalmente riferimento agli abitanti o ai residenti; talvolta, ancor più ampiamente, ai soggetti che si trovino anche solo temporaneamente nel territorio di riferimento, per motivi che li portino comunque a fruirne i servizi (lavoro, studio, ecc.). Il riferimento al concetto di abitante si connette alla riflessione sulla **cittadinanza sociale*, ovvero al rilievo che la partecipazione assume nel favorire l'integrazione dei soggetti a maggiore rischio di esclusione.

Per approfondimenti: G. ALLEGRETTI, *L'abitare come valore urbano nel nuovo piano 'esperienziale' di Porto Alegre*, in *Urbanistica*, n. 119/2002; G. FALCON, *L' "uomo situato". Due idealtipi di democrazia partecipativa?* in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006; P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008.

Riferimenti normativi: L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

ACCESSO

L'accesso viene tradizionalmente considerato come situazione strumentale in situazioni determinate: v. ad esempio l'accesso ai documenti amministrativi, fondamentale strumento attuativo del principio di **trasparenza*, ma anche l'accesso ai dati personali. Negli ultimi decenni l'economia delle reti, la circolazione delle informazioni, le istanze di fruizione dei **beni comuni* hanno ampliato la riflessione sull'accesso quale concetto autonomo, destinato a giocare un ruolo centrale come garanzia di effettivo godimento dei diritti fondamentali e di pieno sviluppo della persona. In questa prospettiva l'accesso viene inteso piuttosto come **accessibilità*.

V. ANCHE AMMINISTRAZIONE DIGITALE, CIVIC HACKING

Per approfondimenti: M. MARIANI, *Il diritto d'accesso dopo la riforma dell'azione amministrativa*, l. 11 febbraio 2005, n. 15, Torino, 2005; M. OCCHIANA, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006; A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giornale dir. amm.*, 2005.

Riferimenti normativi: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza); Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998, *Accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale*; Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e successive modif.), *Nuove norme sul procedimento amministrativo*.

ACCESSIBILITÀ

L'accessibilità rappresenta un'evoluzione del più tradizionale concetto di **accesso*: essa è intesa come inclusività delle modalità di fruizione di alcune categorie di beni, cioè non come situazione puramente formale bensì come strumento che rende immediatamente utilizzabile un determinato bene da parte degli interessati, senza ulteriori mediazioni. L'accessibilità si configura pertanto come diritto fondamentale della persona, in quanto tramite necessario tra diritti e beni: in questa prospettiva si parla di diritto di accesso ad Internet, alle creazioni intellettuali, al *software*, all'acqua, ecc. Nella prospettiva della **democrazia partecipativa* assume particolare rilievo l'accessibilità delle informazioni in possesso delle amministrazioni, oggi garantita da un apparato normativo che valorizza ed impone l'utilizzo delle tecnologie informatiche. Il principio di accettabilità, alla base anche della teoria dei **beni comuni*, presuppone il superamento della logica proprietaria (pubblico/privato) dei beni, mettendo l'accento sull'inclusione e sull'uguaglianza sostanziale anziché sull'esclusività del godimento individuale. Essa individua una modalità dell'agire da riconoscere come necessaria per ridefinire il rapporto fra il mondo delle persone e il mondo dei beni, in modo tale che la proprietà non sia più definibile soltanto come diritto di escludere altri dal godimento di alcuni beni, ma possa consistere ugualmente nel diritto

individuale a non essere escluso ad opera di altri dall'uso di alcuni beni.

La dimensione della accessibilità emerge già dall'art. 42 Cost., laddove si afferma che la proprietà deve essere resa "accessibile a tutti" e deve svolgere una "funzione sociale". In presenza di beni che assumono rilevanza per l'integrazione dell'individuo nella *comunità e per lo *sviluppo e la sopravvivenza di questa, il concetto di funzione sociale assume un significato più ampio: non più mera fonte di limiti e vincoli all'esercizio del potere proprietario, bensì anche diritto di accedere al godimento di quei beni e potere di partecipare alle decisioni riguardanti la loro gestione da parte di una molteplicità di soggetti.

V. ANCHE OPEN DATA

Per approfondimenti: S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, Il Mulino, 1990; S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

Riferimenti normativi: Linee guida per i siti web della PA, 2011, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica; d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, Attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; Codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. n. 82/2005 modif.); L. R. Umbria 16 settembre 2011, n. 8, *Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali*.

ACTION PLANNING

Con l'espressione *action planning* ci si riferisce al processo di pianificazione degli adempimenti che occorre assicurare allorché si voglia progettare un percorso partecipativo: una volta definita la cornice strategica di un intervento, esso aiuta a decidere quali passi è necessario intraprendere per raggiungere gli obiettivi condivisi, indicando le scadenze, individuando i responsabili dei compiti da svolgere, stabilendo le risorse. È opportuno attivare l'*action planning* una volta definiti gli aspetti legati alla pianificazione strategica.

V. ANCHE ToP

Per approfondimenti: www.civicus.org

ACCOUNTABILITY

Il termine inglese *accountability*, di difficile traduzione letterale, viene utilizzato per indicare la capacità delle amministrazioni di rendere conto della correttezza del proprio operato e dei propri *processi decisionali. In base a questo principio, strettamente col-

legato a quello di **trasparenza*, ogni intervento regolativo, atto amministrativo o **politica pubblica* deve provenire da un'autorità ben identificabile, che si configuri come responsabile della sua implementazione e che sia quindi capace (*ability*) di darne conto e risponderne (*account*). Condizione di una effettiva *accountability* è la creazione di un sistema valutativo delle politiche, delle norme e degli atti posti in essere, che preveda –fra l'altro– l'individuazione di un responsabile per ogni *policy*, in grado di chiarire eventuali dubbi circa la trasparenza della gestione e/o della legittimazione di un dato esito del processo decisionale. Dalla possibilità di imputare ai titolari di responsabilità politiche gli effetti delle scelte operate (*accountability*) dovrebbe discendere la consapevolezza del proprio ruolo nell'agire sociale (*responsiveness*).

V. ANCHE RAPPRESENTATIVITÀ

Per approfondimenti: F. PEZZANI, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003; M.M. PROCACCINI, *Accountability, Una parola in gioco nella valutazione della "qualità" delle regole ovvero la declinazione di un paradigma*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, 2007; A. TANESE (a cura di), *Rendere conto ai cittadini*, Napoli, 2004.

ADR-ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION

Sotto tale dizione vengono ricondotti tutti i sistemi di composizione stragiudiziale delle controversie che si contrappongono ai procedimenti giurisdizionali. Le ADR si sono sviluppate per la necessità di contenere i tempi, i costi, il formalismo e la rigidità del giudizio ordinario che si svolge dinanzi ad un giudice: si tratta pertanto di procedimenti veloci e per lo più informali, la cui efficacia si basa sulla volontà delle parti di farvi ricorso. Gli strumenti ADR sono molteplici, ma costituiscono essenzialmente delle variazioni dei due modelli base: l'arbitrato e la mediazione.

L'arbitrato è un procedimento stragiudiziale di risoluzione delle controversie, civili e commerciali: si svolge mediante l'affidamento di un apposito incarico ad uno o più soggetti terzi rispetto alla controversia (arbitri), normalmente scelti dalle parti, la cui decisione (lodo) ha efficacia vincolante per le parti stesse. Nell'ordinamento italiano si distinguono due forme di arbitrato: l'arbitrato rituale, disciplinato dal codice di procedura civile, e l'arbitrato irrituale o libero, che trova la sua disciplina nella regolamentazione data dalle parti. Nel caso dell'arbitrato rituale il lodo potrà, previa omologa del giudice, ottenere l'efficacia di titolo esecutivo; la decisione emessa in seguito ad arbitrato irrituale, invece, pur essendo vincolante per le parti avrà esclusivamente efficacia negoziale.

La mediazione è l'attività, comunque denominata, svolta da una figura imparziale e

finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa.

Per approfondimenti: www.adrplus.info

Riferimenti normativi: D. lgs. 4 marzo 2010, n. 28, Attuazione dell'art. 60 della L. 8 giugno 2009, n. 69 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali; D. m. 6 luglio 2011, n. 145, Regolamento recante modifica al decreto del Ministero della Giustizia 18 ottobre 2010, n. 180.

AGENDA

Per agenda si intende uno strumento tramite il quale si comunica ciò che deve essere discusso in una riunione. Sulla base del significato originario (dal latino agenda, “cose da farsi”) il termine può anche indicare il percorso di azione che si sta pianificando. L'agenda è, a tutti gli effetti, un piano di lavoro; deve, quindi, essere finalizzato a obiettivi definiti e dichiarati. In un processo partecipato l'ordine del giorno, ovvero l'elenco degli argomenti in agenda, dovrebbe essere deciso in maniera condivisa. È sempre utile considerare, e se del caso mettere in evidenza, l'esistenza di un ordine del giorno nascosto.

Per approfondimenti: *A Guide to the Project Management Body of knowledge*, 4th edition.

AGENDA 21

Con l'espressione Agenda 21 (letteralmente: cose da fare nel XXI secolo) ci si riferisce all'ampio e articolato programma di azione scaturito dalla Conferenza ONU su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992. Il programma, da realizzare su scala globale, nazionale e locale, prevede il coinvolgimento più ampio possibile dei portatori di interesse che operano in un determinato territorio. Il capitolo 28 di Agenda 21 invita le autorità locali a giocare un ruolo chiave nell'educare e mobilitare il pubblico nella promozione di uno **sviluppo sostenibile*, e le incoraggia ad intraprendere un processo consultivo finalizzato ad ascoltare le esigenze e le proposte delle comunità locali e delle imprese, e ad acquisire informazioni utili alla formulazione di nuove strategie coerenti con un' Agenda 21 locale.

Per approfondimenti: www.un.org/esa/dsd/agenda21

AGENDA DIGITALE

L'agenda digitale presentata dalla Commissione europea è una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione europea da raggiungere entro il 2020. Propone di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. Nel 2012 il decreto "Semplifica Italia" ha previsto che, nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea, deve essere perseguito l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione del 19 maggio 2010, *Un'agenda digitale europea*, COM(2010) 245, def.; Comunicazione della Commissione europea del 26 agosto 2010, *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 245 f/2; Legge 4 aprile 2012 n. 35, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*.

Per approfondimenti: www.agendadigitale.org.

AGENDA SETTING

Agenda setting (letteralmente: impostazione dell'agenda) è un'espressione inglese riferita al processo tramite cui alcuni problemi vengono selezionati per essere considerati e posti all'attenzione pubblica in un determinato momento e luogo. È definito come una continua competizione tra soggetti che propongono questioni da discutere, finalizzata ad ottenere l'attenzione dei media, del pubblico e delle élite politiche. Identifica anche una teoria sociologica secondo la quale l'esposizione a determinate priorità nella diffusione delle notizie da parte dei media struttura la visione degli eventi nelle opinioni del pubblico.

Per approfondimenti: R. MARINI, *Mass media e discussione pubblica. Le teorie dell'agenda setting*, Laterza, 2006; www.agendasetting.com

AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

Modello di azione amministrativa che intende contrapporsi a quello tradizionale dell'amministrazione quale esercizio di un potere impositivo e unilaterale, messo in discussione con la progressiva apertura del procedimento amministrativo (diritto di accesso, partecipazione al procedimento, comunicazione pubblica, ecc.). Il modello dell'amministrazione condivisa si fonda su una visione sostanzialmente paritaria del rapporto fra decisore e cittadino, pur nel riconoscimento di compiti e responsabilità distinte, e sulla valorizzazione di strumenti di dialogo e collaborazione. Il dialogo e l'aspetto comunicativo trovano riferimento nella disciplina delle attività di **informazione* e **comunicazione pubblica*. L'aspetto più propriamente collaborativo trova fondamento nella teoria della amministrazione catalitica elaborata negli anni '90 : l'amministrazione post-burocratica deve agire come una sorta di catalizzatore, non prendendo le decisioni in prima persona ma cercando di prenderle con altri o di farle prendere da altri, ossia stimolando la partecipazione, l'iniziativa e la responsabilizzazione della **società civile*. Questa prassi dell'amministrare può realizzarsi per iniziativa dell'amministrazione oppure dei cittadini: nella prima ipotesi è l'amministrazione che sollecita i cittadini ad affrontare insieme un problema di interesse generale, cui l'amministrazione da sola non può dare soluzione oppure cui può dare una soluzione migliore alleandosi con i cittadini (v. ad es. la raccolta differenziata dei rifiuti urbani); nella seconda ipotesi sono i cittadini che autonomamente si propongono all'amministrazione come alleati per perseguire insieme l'interesse generale (v. ad es. le associazioni di volontariato che prestano servizi di carattere socio-sanitario). Tale seconda modalità trova oggi un fondamento costituzionale esplicito nel principio di **sussidiarietà orizzontale*.

Per approfondimenti: G. ARENA, *Amministrazione condivisa, l'alleanza vincente fra cittadini e istituzioni*, 2011, www.labsus.org; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1997; D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government*, Trad. it. *Dirigere e governare*, Milano, 1995.

Riferimenti normativi: Art. 118, ult. co., Cost; Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

AMMINISTRAZIONE DIGITALE

L'espressione è usata per rappresentare in modo sintetico le trasformazioni

dell'amministrazione pubblica in seguito all'introduzione e all'uso sempre più significativo delle **tecnologie* informatiche, utili alla formazione e conservazione degli atti, oltre che alla raccolta delle informazioni necessarie alle decisioni da assumere. I documenti e i dati in formato elettronico sono direttamente accessibili ai **cittadini* in rapporto all'ampiezza dei diritti che sono loro riconosciuti, a tutela delle proprie situazioni soggettive o al fine di esercitare il controllo democratico sull'operato delle amministrazioni. L'**accesso* alle informazioni relative al modo di svolgimento delle funzioni e all'erogazione dei servizi è destinato a semplificare la vita del cittadino nei suoi rapporti con l'amministrazione, fino alla vera e propria erogazione in rete di determinate servizi (rilascio di certificati, pagamenti di imposte ecc.).

La nozione di amministrazione digitale non coincide con quella di **e-government*.

Per approfondimenti: F. MERLONI, *Prefazione*, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Maggioli, 2005.

Riferimenti normativi: Codice dell'Amministrazione Digitale (d. lgs. n. 235/2010).

ANALISI COSTI-BENEFICI

V. ANALISI COSTI-EFFICACIA, COSTI, VALUTAZIONE

ANALISI COSTI-EFFICACIA

L'analisi costi-efficacia e l'analisi costi-benefici sono strumenti di **valutazione* delle **politiche pubbliche*. Esse sono diffuse a partire dal mondo anglosassone, ove la loro applicazione ha registrato esempi importanti in settori particolarmente sensibili, quale quello sanitario. Il metodo dell'analisi costi-efficacia (*Cost-Effectiveness Analysis*, CEA) si è affermato in particolare nella valutazione di progetti di investimento pubblici, e viene sovente preferito all'analisi costi-benefici, specie se a compiere l'analisi sono soggetti di formazione non economica (medici, ingegneri, ecc.). La prima metodologia viene in genere preferita per il fatto di prescindere da forme di rigorosa monetizzazione dei costi e dei benefici di beni intangibili (quali la vita, la salute, l'ambiente, ecc.), come richiesto invece dall'analisi costi benefici e/o da quei valutatori che appaiono ostili ad una nozione di *policy* aperta alla **democrazia partecipativa* o comunque di tipo solidale.

Allo stato attuale dell'arte, la CEA non si presenta caratterizzata da uno *standard* comune di applicazione ma viene realizzata adattando principi e

parametri di fondo alle circostanze specifiche della situazione di riferimento. Tali principi e parametri sono finalizzati ad una elaborazione previsionale dei costi riferita alle possibili opzioni di intervento, in ragione delle seguenti necessità: a) individuare una tipologia di effetti considerata rilevante per la valutazione; b) calcolare l'ammontare di tali effetti ricollegabile a ciascuna alternativa; c) misurare, per ciascun intervento, i relativi costi espressi in termini monetari; d) calcolare gli indici costi-efficacia; e) ordinare i progetti sulla base di tali indici; f) da ultimo, nel caso di progetti mutuamente esclusivi, finanziare quello migliore oppure, laddove non si tratti di progetti che si escludono a vicenda, finanziare quelli migliori conformemente al rispetto del vincolo di bilancio. Le forme più avanzate di valutazione prevedono l'adozione di strumenti partecipativi, come la **consultazione* e il **bilancio partecipato*, per coinvolgere i destinatari delle politiche nella elaborazione delle previsioni di costo delle stesse: si parla in tal caso di **valutazione integrata*.

Per approfondimenti: G. PENNISI, P.L. SCANDIZZO, *Valutare l'incertezza. L'analisi costi-benefici nel XI secolo*, Giappichelli, 2003.

ANALISI DI CONTESTO

Processo conoscitivo che ha lo scopo di fornire una visione integrata della situazione in cui si andrà ad operare, di stimare preliminarmente le potenziali interazioni e sinergie con i soggetti coinvolti, di verificare i vincoli e le opportunità offerti dall'ambiente di riferimento. Nella progettazione di un evento partecipativo l'analisi di contesto consente di chiarire cosa fare, come e con chi. In particolare, l'analisi dovrebbe rispondere ai seguenti interrogativi: cosa è accaduto? cosa sta accadendo? quali sono gli eventi ed i problemi che rendono necessaria una decisione condivisa? chi propone il metodo/percorso di lavoro? con quale ruolo? chi lo autorizza? a quale livello di **partecipazione* ci troviamo? condividiamo una scala di partecipazione? condividiamo un glossario? L'analisi di contesto non deve limitarsi ad un quadro informativo generico e indistinto, bensì fornire un quadro conoscitivo dettagliato, rigorosamente funzionale all'obiettivo strategico perseguito.

Per approfondimenti: www.urp.it

ANALISI MULTICRITERI

È un metodo non monetario per esaminare la convenienza di progetti di investimento caratterizzati da un rilevante impatto di tipo ambientale, sociale ed economico nel contesto di riferimento. In un percorso decisionale inclusivo a cui partecipano *stakeholder in posizione di conflitto, tramite *deliberazione si cerca un accordo sui criteri di scelta fra le soluzioni alternative e sul peso che queste devono assumere. La valutazione delle alternative rispetto ai criteri può essere sottoposta alla discussione dei partecipanti: sulla base di questa ed in conseguenza del peso che i decisori assegnano ai criteri le diverse alternative vengono valutate ed ordinate. La particolarità dell'analisi multicriteri consiste nella formulazione di un giudizio di convenienza dell'intervento ipotizzato in funzione di più criteri di riferimento, pesati secondo priorità dichiarate sulla base delle preferenze dei decisori: per questa ragione è determinante considerare chi sono o dovrebbero essere i decisori dei criteri.

Per approfondimenti: M. BONJEAN, A. PILLON, *Non rifiutarti di scegliere: un'esperienza di valutazione partecipata*, in *Rassegna italiana di valutazione*, a.VII, n.25, 2003.

ANIMAZIONE TERRITORIALE

L'espressione indica le attività necessarie per il coinvolgimento degli *stakeholder in programmi, progetti, azioni di interesse per la realtà locale. L'animazione territoriale può esplicitarsi nelle funzioni di: a) ascolto, tramite interventi di *ricerca-azione, in merito alle istanze dei soggetti locali; b) sostegno alla costruzione di reti relazionali tra gli operatori economici e le loro rappresentanze; c) promozione di modalità partecipative nella individuazione delle idee di progetto e nella loro definizione; d) proposta di adeguati sistemi di *governance. La lettura territoriale che ne discende dovrebbe valorizzare il *capitale sociale esistente e definire possibili scenari condivisi di intervento.

Per approfondimenti: <http://db.formez.it>

APPRECIATIVE INQUIRY

È una modalità di *ricerca azione che ha avuto origine negli Stati Uniti a metà degli anni '80 e viene ora utilizzata in tutto il mondo come processo di facilitazione del cambiamento. Essa non può prescindere da un livello di analisi dei problemi esistenti

nel contesto in cui si va ad operare. Il suo assunto di base è che, per ogni organizzazione e/o ente, il processo di miglioramento debba essere promosso a partire da ciò che già funziona, focalizzando i c.d. “processi delle 4 D”:

- *Discovery*, ovvero la comprensione del successo: i successi vengono valutati in modo da poterne determinare le caratteristiche e le cause.
- *Dream*, ovvero lo sviluppo di una visione: il passo successivo consiste nello sviluppo di prospettive future, che tengano in considerazione le esperienze esistenti relative a successi già raggiunti e quindi puntino verso un pieno utilizzo del potenziale esistente.
- *Design*, ovvero l’elaborazione di una visione: la visione si concretizza in relazione ai partner necessari, alle interazioni possibili e alle condizioni esterne fondamentali.
- *Destiny*, ovvero la realizzazione: in conclusione si definiscono le finalità e le misure necessarie al raggiungimento della visione, sia quelle occorrenti a medio termine che i successivi passi concreti da effettuare.

Per approfondimenti: <http://appreciativeinquiry.case.edu>

ARENA DELIBERATIVA

Nella scienza politica il termine arena è usato prevalentemente in senso metaforico, allo scopo di indicare uno spazio simbolico entro cui si strutturano le interazioni fra gli attori. All’interno di esperienze partecipative il termine è usato in modo assai meno metaforico, e le arene deliberative si identificano come ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare ad uno specifico “gioco”. L’arena deliberativa è quindi un’esperienza collettiva in cui il compito di decidere è affidato all’interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi **cittadini*, organizzazioni o soggetti pubblici. Essa viene promossa per iniziativa delle amministrazioni - anche se le pressioni provenienti dalla società civile sono spesso necessarie per dare vita a queste esperienze - nei momenti in cui emergono specifici problemi che appaiono difficilmente governabili attraverso gli strumenti classici della **democrazia rappresentativa*. La discussione si svolge sulla base di un insieme, ampio e strutturato, di regole condivise ed è assistita da mediatori, facilitatori o moderatori. Condizione

essenziale è che la **partecipazione* sia consentita, in condizioni di uguaglianza, a tutti coloro su cui ricadono le conseguenze della decisione, tenendo presente che deliberare significa decidere dopo un processo di chiarificazione mentale insieme ad altri: ma la decisione è momento distinto e finale rispetto al più generale concetto di **deliberazione*.

Per approfondimenti: L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 3/2002, p. 5ss.

ASCOLTO

L'attività di ascolto comporta la volontà e la capacità di recepire le istanze e gli argomenti dei soggetti coinvolti nel processo di **partecipazione*. Essa è importante in tutte le fasi del percorso: per individuare quali sono gli **interessi* in gioco; per apprendere il linguaggio in uso; per comprendere quale ruolo si può più utilmente giocare; per scoprire cosa pensano le persone coinvolte in merito a ciò che sta accadendo. Quando si attivano percorsi partecipativi emergono diversità e conflitti che bisogna saper trasformare in risorse; per raggiungere esiti condivisi è perciò determinante l'allenamento all'ascolto attivo e alla gestione dei **conflitti*.

Per approfondimenti: M. SCLAVI, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, 2003.

Riferimenti normativi: L. R. Emilia Romagna 30 giugno 2003, n. 12, *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche integrate fra loro*.

ASCOLTO ATTIVO

Comporta principalmente la capacità di riassumere e riformulare ciò che l'interlocutore ha appena detto attraverso domande chiarificatorie e, soprattutto, implica il passaggio da atteggiamenti che radicalizzano le posizioni ("giusto-sbagliato", "io ho ragione-tu hai torto", "amico-nemico", "vero-falso", "normale-anormale") ad un atteggiamento in cui si assume che l'interlocutore è competente e che dunque occorre comprendere perché comportamenti e azioni che ci sembrano irragionevoli e/o ci disturbano per lui sono totalmente ragionevoli e razionali.

Per approfondimenti: M. SCLAVI, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, 2003.

ASSEMBLEA

Dall'antichità classica al diciassettesimo secolo la democrazia è stata largamente associata alla riunione assembleare dei **cittadini* e ai luoghi pubblici dedicati a tali incontri. Nell'ambito dei **processi decisionali* inclusivi il concetto di assemblea è associato ad una forma di **partecipazione* sostanzialmente conservatrice, che permette di intervenire solo a poche persone abituate a parlare in pubblico, che non consente modifiche significative all'ordine di priorità degli argomenti in programma, che pertanto contribuisce a polarizzare le posizioni in campo. Tipica dei paesi industrializzati, in cui una certa garanzia nella tutela dei diritti e nel benessere economico ha indotto la popolazione a reclamare sempre meno il coinvolgimento nei processi decisionali, la pratica di indire assemblee aperte ai cittadini viene non di rado adottata per mantenere lo *status quo* e, allo stesso tempo, per verificare, indirizzare e giustificare le scelte del soggetto pubblico che trascura il valore della comunicazione deliberativa.

V. ANCHE DELIBERAZIONE

Per approfondimenti: M. Sclavi, *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Milano, 2003.

ASSOCIAZIONE

La libertà di associazione è riconosciuta dall'art. 18 della **Costituzione*, che stabilisce che "i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale". La materia dell'associazionismo è regolata, inoltre, da norme contenute in leggi speciali, che ne disciplinano alcune forme particolari.

Associazione di promozione sociale. La valenza sociale di questo tipo di associazione deriva dal fatto che essa non ha come finalità la tutela esclusiva di interessi economici dei membri, come ad esempio avviene nelle associazioni sindacali o di categoria; nonché dal fatto che essa non può disporre limitazioni all'ammissione degli associati con riferimento alle condizioni economiche, né prevedere altre forme di discriminazione. Le caratteristiche e il ruolo svolto dalle associazioni di promozione sociale sono molto vicine a quelle delle organizzazioni di **volontariato*: mentre queste ultime non possono remunerare i soci e gli altri eventuali addetti in ragione della incompatibilità della qualità di volontario con qualsiasi forma di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto

patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte, le associazioni di promozione sociale possono remunerare i propri soci in caso di particolare necessità.

ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO

Ente costituito al fine di svolgere attività di tipo solidaristico e senza scopo di lucro, che si avvale prevalentemente dell'opera personale, volontaria e gratuita dei propri aderenti. Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre ai contenuti previsti dal codice civile devono figurare espressamente: l'assenza dello scopo di lucro; la democraticità della struttura di gestione; la gratuità delle cariche associative; la gratuità del lavoro prestato dai volontari.

Ong-organizzazione non governativa. Organizzazione privata senza scopo di lucro, che opera nel settore della *solidarietà sociale e della cooperazione internazionale allo sviluppo. Le ONG possono essere molto varie in merito a finalità, ideologie ispiratrici, ambiti di intervento, forme organizzative e dimensioni, ma sono accomunate da due caratteristiche: l'indipendenza dai governi nazionali o dalle istituzioni multilaterali e la diversificazione delle fonti di finanziamento. La normativa italiana prevede il sostegno alla realizzazione di progetti delle ONG che abbiano ricevuto attestazione di idoneità da parte del Ministero degli Affari Esteri.

Onlus - organizzazione non lucrativa di utilità sociale. Qualifica fiscale spettante ad organizzazioni che hanno specifici requisiti stabiliti dalla legge, che possono beneficiare di alcune agevolazioni fiscali in ragione dello svolgimento di attività di utilità sociale o di interesse collettivo. Alcuni enti appartenenti al *Terzo Settore (associazioni di volontariato, cooperative sociali) sono considerati ONLUS di diritto.

Per approfondimenti: [http://it.wikipedia.org/wiki/Associazione_\(diritto\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Associazione_(diritto))

Riferimenti normativi: Legge 7 dicembre 2001, n. 383, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*; legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge quadro sul volontariato*; legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*; D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociali*.

ATTIVISTA

Gli attivisti sono persone coinvolte nei progetti di *comunità, come volontari o membri di comitati. Sebbene essi rivestano un ruolo determi-

nante nella pianificazione e gestione di processi partecipativi, un percorso decisionale che includa solo attivisti avrà poca probabilità di prendere in considerazione tutti gli interessi e le posizioni in campo: sono i “non attivisti” ad avere bisogno di maggior sostegno per essere coinvolti, esprimere il proprio punto di vista, far conoscere i propri bisogni e interessi.

V. ANCHE CITTADINANZA ATTIVA, LOBBIYNG

Per approfondimenti: P. ROGAT LOEB, *Soul of a Citizen: Living With Conviction in a Cynical Time*, St Martin's Press, 2010.

ATTORE

Con questo termine si indicano tutti i soggetti destinati a svolgere un ruolo nella progettazione e realizzazione delle **politiche pubbliche* e nei relativi **processi decisionali*. Fra i soggetti qualificabili come pubblici, oltre a quelli istituzionali più tradizionalmente identificabili –come le assemblee rappresentative e gli esecutivi–, possono assumere un ruolo figure organizzative che rappresentano interessi istituzionali, come associazioni, organizzazioni e strutture afferenti agli enti territoriali; accanto a questi va ricordato l'apparato burocratico dell'amministrazione, ossia quell'apparato costituito da coloro che fondano la legittimazione del proprio ruolo decisionale sul possesso di specifico *know-how* e di precise competenze assegnate dall'ordinamento giuridico. Nell'ambito dei soggetti privati si fa invece riferimento a figure della **società civile* che possono a vario titolo essere coinvolte nel processo decisionale: gruppi di interesse economico, **associazioni no profit*, **gruppi*, singole persone.

V. ANCHE: ABITANTE, CITTADINO, GRUPPO DI PRESSIONE

Per approfondimenti: J. ANDERSON, *Public Policy Making*, New York, 1975.

AUDIT CIVICO

L'audit civico nasce nel 2000 per iniziativa di Cittadinanzattiva, sulla base dell'esperienza del Tribunale per i diritti del malato. Consiste in un'analisi critica e sistematica dell'azione delle aziende sanitarie promossa dalle organizzazioni di **cittadini*, ed è considerato una pratica democratica poiché cittadini comuni ed

operatori sanitari delle aziende oggetto di audit collaborano attivamente nella raccolta di dati ed informazioni, avvalendosi di un metodo e di uno strumento di **valutazione* della qualità delle prestazioni delle aziende sanitarie locali e ospedaliere. Un programma nazionale di collaborazione siglato nel 2007 tra il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e le aziende sanitarie ha permesso di mettere a punto una metodologia di valutazione civica caratterizzata da due dimensioni fondamentali: la struttura di valutazione e la **partecipazione* dei cittadini. La definizione della struttura di valutazione rappresenta un'architettura entro la quale le informazioni analitiche raccolte dai cittadini vengono strutturate con la finalità di esprimere giudizi. Le modalità di coinvolgimento dei cittadini previste nella metodologia dell'audit civico rappresentano una forma innovativa di partecipazione che supera le modalità tradizionali, prevalentemente legate alla consultazione: la presenza attiva dei cittadini, in tutte le fasi di svolgimento dell'audit civico, diviene una risorsa che può consentire di esprimere in maniera autonoma e originale specifici punti di vista, e di rendere trasparente e verificabile l'azione delle aziende sanitarie. Essendosi sviluppato in collaborazione con le amministrazioni sanitarie regionali e locali, l'audit civico costituisce un esempio di attuazione del principio di **sussidiarietà* orizzontale. In Umbria l'audit civico è stato attivato a seguito di una convenzione stipulata tra Cittadinanzattiva Nazionale Onlus e la Direzione Sanità e Servizi Sociali della Regione.

Per approfondimenti: *Audit civico di cittadinanzaattiva. Umbria 2009 – 2011. La valutazione civica delle Aziende Sanitarie in Umbria, www.cittadinanzattiva.umbria.it.*

AUDIZIONE

Tradizionale strumento di ascolto, utilizzato soprattutto dalle assemblee rappresentative. Affinché l'audizione possa dirsi coerente con gli obiettivi della **democrazia partecipativa* occorre individuare criteri inclusivi per la selezione dei soggetti da interpellare. Dal punto di vista normativo, l'audizione è generalmente prevista e disciplinata nei regolamenti interni dei consigli (regionali, provinciali e comunali), ma anche negli statuti degli enti territoriali. Sul piano attuativo essa ha scontato invece un crescente tasso di inefficacia in considerazione del fatto che: a) viene più spesso utilizzata per acquisire conoscenze di tipo tecnico-specialistico da esperti e testimoni privilegiati, anziché per coinvolgere i destinatari della decisione da assumere; b) si svolge generalmente su richiesta di singoli soggetti interessati, essendo raramente

prestabiliti i criteri per l'individuazione dei soggetti da audire; c) il prevalente ricorso a pratiche di **concertazione* e di **lobbying* tende a convogliare verso altre sedi e altri attori il confronto fra categorie di soggetti interessati e attori istituzionali. Valorizzare l'impiego delle audizioni nei processi decisionali delle assemblee rappresentative consentirebbe di rafforzare la funzione di indirizzo e controllo delle stesse, in quanto strumento volto ad acquisire informazioni e conoscenze ulteriori e diverse rispetto a quelle tradizionalmente facenti capo agli esecutivi. Non è pertanto un caso che negli ultimi anni molti regolamenti consiliari si siano aperti a strumenti ulteriori, come la **consultazione*, l'**inchiesta pubblica*, il **dibattito pubblico*. Una nuova forma di audizione pubblica è stata introdotta dal Trattato di Lisbona e dal successivo regolamento europeo n. 211/2011, ove si prevede che gli organizzatori di una proposta di iniziativa di **cittadini* hanno diritto, se lo richiedono, di presentare l'iniziativa stessa in un'audizione pubblica, la quale dovrà tenersi presso il Parlamento europeo, dinanzi a soggetti che rappresentino la Commissione "a un livello appropriato" e ad altre istituzioni e organismi dell'Unione europea che intendano partecipare.

Per approfondimenti: A. PALAZZO, *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle regioni*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. 1 - *La forma di governo delle regioni*, Giappichelli, 2001; L. PEGORARO, *L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano*, in M. PATRONO (a cura di), *L'informazione parlamentare*, Cleup, Padova, 1983.

Riferimenti normativi: Regolamento UE n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini; L. R. Umbria 16 aprile 2005, n. 21, *Nuovo Statuto della Regione Umbria*, art. 53; L. R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*, art. 64; L. R. Umbria 21 marzo 1997, n. 7, *Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo*, art. 4 lettera b.

AUTORITÀ DI GARANZIA DELLA PARTECIPAZIONE

Nell'ambito delle **garanzie* di tipo soggettivo istituibili a tutela delle dinamiche partecipative, il più auspicabile tipo di intervento consiste nella previsione di un'autorità di garanzia ad hoc. Tale organismo rientra nella categoria delle autorità amministrative indipendenti: configurantisi come eccezioni al modello tradizionale fondato sulla dipendenza dell'amministrazione dal potere esecutivo, questi organismi vengono istituiti dal legislatore col fine di assicurare che interessi di particolare rilevanza e delicatezza vengano governati in modo indipendente e neutrale. Nel settore della **partecipazione* l'autorità

di garanzia dovrebbe assicurare la trasparenza e l'equità del confronto fra istituzioni e **società civile* nonché la corretta valutazione degli esiti del processo partecipativo. La figura dell'autorità di garanzia della partecipazione si è diffusa soprattutto in Francia, nell'ambito della disciplina del **dibattito pubblico*: la *Commission nationale du débat public* (CNDP), trasformata in autorità indipendente nel 2002, ha il compito di vigilare sul rispetto delle norme che prevedono la partecipazione dei destinatari alla elaborazione di progetti infrastrutturali di interesse nazionale, nel caso in cui questi presentino implicazioni socio-economiche o abbiano impatti significativi sull'ambiente o sulla gestione del territorio. In Italia il modello dell'autorità di garanzia è stato recepito dalla regione Toscana con la legge n. 69/2007, la quale ha istituito l'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* (ARP). Questa ha il compito di: a) valutare ed ammettere le proposte di dibattito pubblico; b) elaborare orientamenti per la gestione dei processi partecipativi; c) definire i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno (finanziario, metodologico, comunicativo, informatico); d) valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; e) curare il rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio regionale, che ne assicura adeguata pubblicità; f) assicurare, anche per via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza dei progetti presentati e delle esperienze svolte, inclusi i rapporti finali.

V. ANCHE GARANTE DELLA PARTECIPAZIONE

Per approfondimenti: A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, e R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.

Riferimenti normativi: *Code de l'Environnement* (ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000), Francia; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

B

BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone)

V. SINDROME

BAR CAMP

È un modalità di non conferenza aperta i cui contenuti sono proposti dai partecipanti stessi.

V. ANCHE UNCONFERENCE

Per approfondimenti: K. CRAIG, *Why "unconferences" are fun conferences*. *Business 2.0 Magazine*, June 2006, http://money.cnn.com/2006/06/05/technology/business2_unconference0606/index.htm.

BENI COMUNI

I beni comuni (dall'inglese *commons*) sono risorse finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali e alla soddisfazione di diritti fondamentali di una molteplicità di individui; in alcuni casi essi assumono rilevanza per la stessa sopravvivenza di una *comunità o della specie umana. Le situazioni in cui l'espressione è utilizzata sono eterogenee: beni materiali, come l'acqua, l'ambiente, il patrimonio artistico e storico-culturale di un paese; beni immateriali, come le creazioni intellettuali, i geni, le tradizioni popolari; istituzioni erogatrici di servizi che sono oggetto di diritti sociali, come la sanità e l'università; luoghi, come lo spazio urbano e i quartieri cittadini. La nozione di beni comuni ha carattere funzionalistico, nel senso che alcune risorse assurgono a beni comuni allorché appaiano funzionali alla realizzazione di un particolare fine sociale coerente con le esigenze politico-democratiche di una data comunità. La relazione fra risorse e comunità trova fondamento nella *Costituzione: nell'art. 42, ove si pone la funzione sociale come condizione per l'esercizio del diritto di proprietà privata;

nell'art. 43, ove si prevede la possibilità di affidare servizi pubblici essenziali a comunità di cittadini. I grandi processi di privatizzazione degli ultimi decenni e il progressivo smantellamento dello stato sociale hanno accresciuto l'interesse per la categoria dei beni comuni e per la loro difesa, inducendo a ripensarne la disciplina e la destinazione. La strumentalità dei beni comuni alla soddisfazione di diritti fondamentali impone il superamento della logica proprietaria: la formale situazione di appartenenza del bene, pubblica o privata, diviene cioè irrilevante in quanto escludente, in favore di una logica di **accessibilità* e di **inclusione*. Da ciò deriva l'esigenza di assicurare modelli di gestione partecipata dei beni comuni, che quando non si esprimono in forme di proprietà collettiva devono manifestarsi almeno come facoltà di controllo e tutela in capo alla comunità, attraverso forme di legittimazione diffusa che riconoscano a tutti il diritto di agire perché tali beni siano effettivamente conservati, protetti, garantiti. Attraverso questa molteplice attribuzione di poteri i beni comuni promuovono **cittadinanza attiva*, eguaglianza, **capacitazione*, a loro volta precondizioni di una effettiva **partecipazione* al processo democratico.

V. ANCHE *SOLIDARIETÀ, SOSTENIBILITÀ; SVILUPPO SOSTENIBILE*.

Per approfondimenti: M.R. MARELLA, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

Riferimenti normativi: Decreto Ministro della giustizia del 14 giugno 2007; Commissione Rodotà, Proposta di articolato per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, febbraio 2008, in www.giustizia.it.

BILANCIO PARTECIPATIVO

È uno strumento che può inserirsi nel processo decisionale relativo alla manovra di bilancio, avente lo scopo di coinvolgere la popolazione nella scelta degli obiettivi e delle modalità di spesa delle risorse pubbliche per interventi sul territorio. La **partecipazione* si realizza su base territoriale: regione, provincia, comune, circoscrizione, quartiere, ecc. Sono fasi essenziali del processo di bilancio partecipativo l'informazione, la **consultazione* e la decisione, il documento della partecipazione, il monitoraggio e la verifica. Nel corso di riunioni pubbliche la popolazione del territorio interessato è invitata a precisare i bisogni e a stabilire le priorità in vari campi o settori (ambiente, educazione, salute, viabilità, ecc.). L'amministrazione territoriale è presente a tutte le riunioni, attraverso un proprio rappresentante che ha il compito di fornire le informazioni tecniche, legali e

finanziarie. Alla fine l'elenco delle priorità viene presentato all'ufficio di pianificazione, che stila un progetto di bilancio ove si tiene conto delle priorità indicate dai gruppi. Generalmente le amministrazioni, visti anche i vincoli di bilancio cui sono tenute per legge, riconoscono alle proposte avanzate dai gruppi di cittadini la possibilità di incidere su una certa percentuale del bilancio. Il bilancio viene infine approvato. Nel corso dell'anno devono prevedersi apposite riunioni nelle quali la cittadinanza possa valutare la realizzazione dei lavori e dei servizi decisi nel bilancio partecipativo dell'anno precedente. In Italia il bilancio partecipativo ha conosciuto una diffusione crescente, sebbene con livelli di efficacia e di continuità molto variabili. Le principali criticità risiedono nel fatto che gli obiettivi di redistribuzione e di giustizia sociale rimangono generalmente in secondo piano e che il coinvolgimento della popolazione viene limitato alla decisione di interventi molto mirati e circoscritti (ad es. riqualificazione di piccole aree), sottovalutando le positive ricadute dello strumento in termini di legittimazione delle istituzioni, di **capacitazione* degli individui, di riequilibrio delle distorsioni economiche. Sul piano normativo si assiste peraltro alla crescente tendenza a disciplinare il bilancio partecipativo con specifiche norme, per lo più dopo fasi di sperimentazione dell'istituto, al fine di farne un metodo stabile di governo fondato su apposite metodologie e garanzie: sono soprattutto gli enti locali ad essere intervenuti in questo senso, talvolta introducendo l'obbligo del bilancio partecipativo nello statuto, più spesso prevedendolo e disciplinandolo con apposito regolamento.

V. ANCHE INCLUSIONE SOCIALE

Per approfondimenti: G. ALLEGRETTI, Y. SINTOMER, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, 2009; V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.

Riferimenti normativi: L. R. Lazio 28 aprile 2006, n.4, *Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006*, art. 44; Regolamento Giunta Regione Lazio 28 giugno 2006, n. 4; Comune di Bergamo, Statuto comunale, art. 64 bis; Comune di Bergamo, Regolamento comunale sulla Partecipazione, art. 8 bis; Comune di San Piero a Sieve (FI), Regolamento comunale per il bilancio partecipativo; Comune di Scandiano (RE), Regolamento degli istituti di partecipazione, art. 2; Comune di Bolzano, Regolamento di partecipazione, art. 5.

BILANCIO SOCIALE

È una delle forme che può assumere il processo di **rendicontazione sociale*, al fine di dare conto annualmente delle scelte compiute da un'amministrazione in ordine alla programmazione, alle modalità di attuazione e agli impatti delle proprie politiche di intervento, in termini sia di risorse economico-finanziarie

assorbite che di efficacia per i destinatari. Si tratta di una forma di rendicontazione diversa e aggiuntiva rispetto al tradizionale bilancio di esercizio, che ha lo scopo di rendere più trasparenti e leggibili da parte del destinatario finale i risultati raggiunti dall'amministrazione. Il bilancio sociale risponde alla richiesta di **accountability* delle amministrazioni pubbliche, in quanto consente di esplicitare il rapporto tra il processo di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche o di erogazione dei servizi e il livello di benessere prodotto per la collettività. Sebbene non si tratti di uno strumento partecipativo in senso stretto, tuttavia il bilancio sociale costituisce un'importante strumento di promozione della **partecipazione*, in quanto favorisce il dialogo e il confronto con i cittadini e la possibilità da parte di questi di individuare le priorità nelle scelte dell'amministrazione, in un processo circolare di condivisione dei processi di **programmazione* e di **valutazione* dei risultati. In assenza di vincoli e di riferimenti normativi, questo strumento è stato inizialmente adottato su base volontaria ed ha assunto forme diverse, seguendo metodologie di redazione non riconducibili ad un unico schema. Una corretta metodologia di costruzione del bilancio sociale dovrebbe articolarsi in tre fasi: a) impostazione, b) costruzione del sistema di rilevazione, c) redazione del documento. Inoltre esso dovrebbe comunque rispondere a canoni di completezza, comprensibilità, affidabilità.

Per approfondimenti: A. TANESE (a cura di), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Napoli, E.S.I., 2004; Dipartimento Funzione Pubblica, *Bilancio sociale: Linee guida per le amministrazioni pubbliche*, 2005, in www.formez.it.

Riferimenti normativi: Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, 17 febbraio 2006.

BOTTOM UP

Bottom up e **top down* sono espressioni spesso usate per distinguere i metodi, gli interessi, le attività della **comunità (bottom up)* da quelli di governo (*top down*). Un efficace processo partecipativo richiede entrambi. Nella modalità *bottom up* un percorso di auto-organizzazione dal basso cresce fino a coinvolgere uno o più livelli istituzionali, e ai partecipanti è offerta la possibilità di diventare protagonisti: proponendo i temi da mettere in agenda, influenzando sull'esito del processo, assumendo ruoli deliberativi. Nella modalità *top down* l'iniziativa parte dal versante istituzionale per coinvolgere i **cittadini* e la **società civile*: il principale rischio connesso a questa modalità è che il coinvolgimento dei cittadini

si risolva in mere azioni informative o di ricerca del consenso, mentre sarebbe necessario che le istituzioni e le amministrazioni locali riconoscessero effettivamente il valore democratico e propositivo della **partecipazione*.

V. ANCHE COMMUNITY, WEB 2.0

Per approfondimenti: <http://www.pgexchange.org>; <https://www.civicus.org>

BRAINSTORMING

È uno dei più usati - e abusati - aiuti per il pensiero creativo. Il metodo fu elaborato negli anni '50 dal pubblicitario Alex Osborn; in seguito, nella ricerca sociale e nel marketing, il *brainstorming* si è affermato come tecnica di gruppo utile anche per ricercare nuove soluzioni ai problemi (*problem solving*). Consiste in una discussione di gruppo incrociata e guidata da un coordinatore, il cui scopo è far emergere il più alto numero possibile di idee su un argomento precedentemente definito; solo al termine di questa attività si potranno organizzare, valutare e selezionare le idee prodotte. Non adatto a gruppi numerosi (max 15 persone), deve svolgersi in un tempo limitato (max 2 ore).

Per approfondimenti: A. F. OSBORN, *Applied imagination: Principles and procedures of creative problem solving*, New York, Charles Scribner's Sons, 1963.

BUONA PRATICA

Per buona pratica si intende un'azione che permetta ad una **comunità* o ad un'amministrazione locale di muoversi verso forme di gestione sostenibile a livello locale: si considera buona una pratica che corrisponda all'idea di **sostenibilità*, cioè che sia in grado di rispondere alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie. Secondo il gruppo di lavoro dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici, la selezione delle buone pratiche passa attraverso la valutazione dei seguenti **criteri*: a) ammissibilità, nel senso che il progetto deve essere già avviato o quantomeno finanziato, facilmente esportabile e ripetibile in altre realtà locali, coerente con gli obiettivi di qualità e i *target* adottati in ambito nazionale e internazionale; b) sostenibilità, attraverso l'attuazione di almeno un obiettivo per ogni categoria di finalità generale di sostenibilità (ambientale, economica, sociale); c)

qualificazione, attraverso l'attuazione di almeno un obiettivo specifico relativo ad un settore prioritario di intervento (agricoltura, edilizia e urbanistica, energia, industria, mobilità, rifiuti, territorio e paesaggio, turismo). Sono criteri aggiuntivi di qualificazione la *partnership* (**partecipazione* e **cooperazione* fra discipline, settori e agenzie), l'integrazione (orizzontale tra settori politici e verticale fra livelli gerarchici), la costruzione del consenso (**consultazione* tra i membri della comunità locale), la garanzia istituzionale (strutture che dimostrino una sostenibilità nel tempo e che resistano a cambiamenti locali nel controllo politico).

Per approfondimenti: <http://www.apat.gov.it>; www.buoniesempi.it

C

CAMMINATA DI QUARTIERE

È una modalità di sopralluogo che valorizza le competenze degli **abitanti* in relazione al particolare ambiente di vita in cui essi vivono o lavorarono abitualmente, e costituisce un utile strumento di **ascolto attivo* nella **progettazione partecipata* del territorio. Durante la passeggiata, cui partecipano piccoli gruppi composti sia dagli abitanti che dai professionisti e amministratori che operano sul territorio, vengono scambiate impressioni, esperienze, storie, problemi, desideri. Affinché la camminata di quartiere sia efficace, è importante che sia preceduta da **interviste* con alcuni interlocutori locali: in questo modo si gettano le basi per una maggiore disponibilità di coinvolgimento attivo, basato sulla fiducia e sulla collaborazione.

Per approfondimenti: <http://www.learningcities.it>

CAPACITÀ

V. CAPACITAZIONE

CAPACITAZIONE

Il termine (dall'inglese *capability*, trad. lett. "qualità di essere capace") viene utilizzato per indicare una sorta di "abilità di fare cose". Esso si è diffuso in particolare nell'ambito della riflessione sulla sostenibilità dei modelli di sviluppo locale, basata sulla valorizzazione dei c.d. saperi d'uso e sulla costruzione di competenza: attraverso la **cooperazione* fra diversi attori e la creazione di opportunità e di network stabili nel tempo aumenta la capacità di visione e azione del singolo e della **comunità* di riferimento. L'utilizzo del termine capacitazione intende superare il riferimento alle capacità umane in senso stretto (in inglese *abilities*), richiamando piuttosto l'idea

delle *capabilities*, ovvero le capacità che la società può valorizzare e incrementare nell'individuo grazie a politiche pubbliche di tipo abilitante (*empowerment*). Il concetto di capacitazione assume un rilievo centrale nel modello della **democrazia partecipativa*, poiché ne sviluppa i caratteri di inclusività, collaborazione, **solidarietà* ed eguaglianza sostanziale. In particolare, esso intende smascherare l'ambiguità che il termine libertà ha assunto nelle democrazie contemporanee, ove gli individui possono trovarsi in situazioni di apparente libertà complessiva (nei paesi industrializzati generalmente nessuno proibisce di fare alcunché, purché nell'ambito della legalità), ma non per questo vivere una condizione di piena libertà: il paradosso delle democrazie contemporanee è, infatti, che gli individui vengono apparentemente lasciati liberi di agire, ma in realtà essi versano in una condizione di estrema sprovvedutezza circa la propria capacità di scegliere sulla base di una volontà liberamente formata e quindi di partecipare criticamente al processo di adozione delle scelte che li riguardano.

Per approfondimenti: P.L. SACCO, G. SEGRE, *Creativity and new patterns of consumption in the experience economy*, working paper series, Università di Torino, n. 02/2006; M. NUSSBAUM, *Capacità personale e democrazia sociale*, a cura di G. Zanetti, Diabasis, 2003; M. NUSSBAUM, *Creare capacità*, Il Mulino, 2012; N. Bobbio, *Libertà*, in Enc. del Novecento, vol. III, 1978.

CAPACITY BUILDING

L'espressione viene usata generalmente per indicare quei processi in cui un soggetto esercita dall'esterno un'influenza su un altro soggetto al fine di munirlo di nuova capacità di amministrare: per molti anni, a *capacity building* sono state associate quelle forme di assistenza alle istituzioni e organizzazioni finalizzate a rafforzarne la capacità di intervento autonomo. Tuttavia si assiste ad un crescente riconoscimento da parte delle organizzazioni internazionali e locali del fatto che gli stimoli tecnici e finanziari, pur cruciali per migliorare la qualità degli interventi, non sono sufficienti ad aiutare nell'acquisizione di capacità amministrativa e nella costruzione di strategie efficaci. Il concetto di *capacity building* è nato e si è consolidato nella dimensione della pratica, in particolare nel lavoro delle Organizzazioni Non Governative (ONG) e nei centri di ricerca e di formazione legati alla cooperazione allo sviluppo dei paesi del Terzo Mondo; anche in ambito europeo tale concetto ha guadagnato un posto di rilievo nelle politiche di coesione e sviluppo. L'acquisizione della capacità amministrativa è favorita dai processi partecipativi intesi come processi di **empowerment* delle capacità locali, al fine di produrreintonie, cogenze, percezioni condivise

orientate al cambiamento, alla conoscenza e alla mobilitazione civica per un sistema territoriale sostenibile. La differenza che esiste tra *capacity building* e processi di apprendimento più classicamente codificati, come la **formazione*, risiede nel fatto che quest'ultima sviluppa le competenze degli individui ma difficilmente ne amplia le possibilità potenziali, perché generalmente non agisce sui contesti organizzativi e sui sistemi che condizionano l'azione.

Per approfondimenti: A. NATALINI, *Capacity Building*, Carocci, 2010; <http://partecipazione.formez.it>.

CAPITALE SOCIALE

Il concetto di capitale sociale è stato introdotto a partire dagli anni '80 nell'ambito degli studi che analizzano le dinamiche di sviluppo della società: esso viene utilizzato per indicare l'insieme dei bagagli relazionali e valoriali che ciascun soggetto costruisce nel corso della propria esistenza in una determinata società e quindi, più in generale, l'insieme delle relazioni interpersonali formali ed informali che intercorrono fra gli individui, essenziali per il funzionamento di società complesse ed altamente organizzate. Il cuore della teoria del capitale sociale risiede nella constatazione che l'unione di soggetti dal bagaglio valoriale ed esperienziale diverso rende possibile risolvere problemi collettivi, in quanto facilita l'azione coordinata degli individui e migliora quindi l'efficienza della società nel suo insieme. Sul capitale sociale come insieme di beni relazionali prodotti dai processi inclusivi fanno perno i concetti di **amministrazione condivisa* e di **democrazia partecipativa*: lo scambio reciproco di relazioni non basate unicamente sull'utilità individuale può generare un circolo virtuoso di esperienze, conoscenze e informazioni tale da rendere possibile il raggiungimento di scopi altrimenti non perseguibili a livello individuale.

Per approfondimenti: R.D. PUTNAM, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, 1997; F. SABATINI, *Che cosa è il capitale sociale*, Dis/Uguaglianze, Trim. per l'analisi dei processi di sviluppo e sottosviluppo, Vol. 03, 2004; E. FINOCCHIARO, *Identità, coesione e capitale sociale nella città*, in *Sociologia urbana e rurale* n. 81/2006; G. ARENA, *Cittadini e capitale sociale*, in www.labsus.org, 2007.

CATEGORIE DEBOLI

Le **politiche partecipative* sono strettamente connesse, ed anzi strumentali, alle politiche di tutela ed emancipazione delle categorie deboli. Ciò discende in via immediata, da un lato, dall'art. 2 della **Costituzione*, che lega inscindibilmente i diritti

inviolabili dell'uomo ai doveri inderogabili di **solidarietà* sociale; dall'altro, dall'art. 3, co. 2, ove l'effettiva **partecipazione* è posta quale sviluppo ulteriore della piena realizzazione della persona umana, a sua volta consentita dall'eguaglianza di fatto. Ampie e positive sono infatti le ricadute che le politiche partecipative possono conseguire in termini di valorizzazione delle **capacità*, **inclusione* ed estensione della **cittadinanza sociale*, rispetto alle complesse politiche di governo della diversità e della debolezza, con particolare riferimento alle categorie a forte rischio di esclusione (stranieri, minori, anziani, malati, ecc.). La partecipazione dei soggetti più deboli dovrebbe anzi considerarsi la scommessa fondamentale della **democrazia partecipativa*, in sintonia con gli obiettivi di natura morale e democratizzante cui il concetto era legato nel contesto originario, in particolare sudamericano.

Per approfondimenti: L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006.

CITTADINANZA ATTIVA

Con l'espressione cittadinanza attiva si è soliti indicare la **partecipazione* consapevole di una persona alla vita politica e sociale del territorio in cui vive, motivata dall'intento di contribuire alla tutela del bene comune e al perseguimento dell'interesse generale attraverso proprie autonome iniziative. L'espressione rimanda a precisi valori, ribaditi dalla **Costituzione* italiana, ed al concetto di **sussidiarietà* nella sua accezione orizzontale: il riferimento ai **cittadini* deve qui intendersi esteso ai cittadini sociali, ovvero a coloro che concretamente aderiscono ai valori e alla vita sociale del territorio in cui risiedono, pur senza esserne cittadini in senso formale. La modalità consueta di esercitare questo diritto vede la creazione di organizzazioni autonome di cittadini, gestite dai cittadini stessi, che realizzano la partecipazione civica contribuendo alla difesa dei diritti fondamentali e al miglioramento della vita democratica; lavorano per la difesa dei diritti dei cittadini e/o per la cura dei beni comuni attraverso attività di tutela, gestione di servizi ed **empowerment*; operano nell'interesse generale attraverso strutture democratiche, senza perseguire fini di lucro.

V. ANCHE *EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA, CIVIC HACKING, COMMUNITY*

Per approfondimenti: G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, 2005; *CARTA EUROPEA DELLA CITTADINANZA ATTIVA*, Vienna, luglio 2006.

CITTADINANZA SCIENTIFICA

Individua le attitudini etiche, economiche e politiche dell'interferenza tra scienza e democrazia, delineabili come uno stile di presenza dei detentori di conoscenza scientifica all'interno di un contesto decisionale inclusivo. Nell'ambito di un processo partecipativo è possibile declinare la conoscenza scientifica a supporto di pareri di comuni cittadini che, pur mantenendosi indipendenti ed al limite individuali, possano risultare fondati scientificamente. Tale fondamento scientifico può anche non essere basato sulla dimostrazione empirica del rapporto causa-effetto, ma sicuramente deve offrire una rintracciabilità di coerenza scientifica del processo razionale che conduce alla formulazione di quei pareri, fornendo così supporto a un modello di **partecipazione* estesa che considera i cittadini come creatori e critici in un processo di produzione della conoscenza, e che gestisce l'incertezza promuovendo l'applicazione del principio di precauzione e di co-responsabilità. Se considerata a supporto di decisioni scientificamente coerenti in un contesto di democrazia, la cittadinanza scientifica non va confusa con la divulgazione scientifica o con la manipolazione delle coscienze sulla base di dati difficilmente criticabili da comuni cittadini. A tal fine l'attore di cittadinanza scientifica è chiamato ad offrire alcuni prerequisiti di garanzia: indipendenza economica e di carriera dall'ente o dal decisore che promuove l'evento partecipativo; capacità scientifiche impiegate professionalmente in un settore, per quanto possibile, diverso da quello in discussione; pronunciamenti portati con la modalità "pari tra pari".

Nel concetto è implicito un asservimento della scienza alla cittadinanza, funzionale alla condivisione del sapere tra i cittadini chiamati a partecipare le decisioni che li riguardano: non ultime, in una società della conoscenza, quelle di indirizzo della ricerca e dell'applicazione delle scoperte scientifiche ai processi di evoluzione culturale, economica, sociale, politica.

Per approfondimenti: P. GRECO, *Cittadinanza scientifica*, in Riv. Micron n. 9, Arpa Umbria, 2010; G. ZAGRELBESKY, *Decidere noi della scienza*, in La Repubblica, 21 Febbraio 2012; www.cittadinanzascientifica.unicz.it.

CITTADINANZA SOCIALE

Con l'espressione cittadinanza sociale si fa oggi riferimento alla progressiva estensione di diritti e doveri anche in capo a coloro che a vario titolo risiedono sul territorio nazionale, pur senza esserne cittadini in senso formale. L'apertura

della cittadinanza legale verso la cittadinanza sociale è stata resa possibile soprattutto grazie alle pronunce della Corte Costituzionale, che ha più volte sottolineato la necessità di accogliere un'accezione ampia di *cittadino quando si tratta di usufruire di diritti ed essere destinatari di doveri. La categoria della cittadinanza sociale intende dare significato ed espressione alla pluralità delle dimensioni che strutturano il cittadino in quanto persona, dotata intrinsecamente di dignità. Essa costituisce uno spazio istituzionale di interazione sociale, che sta ad indicare la necessità di rivisitare la nozione classica di cittadinanza e di cittadino a partire dalla riconfigurazione dei diritti sociali e dei loro confini: ciò soprattutto a seguito della complessificazione della domanda sociale prodotta dall'integrazione europea e dai processi migratori, che impongono di rivedere le regole nazionali di inclusione/esclusione. Premessa e obiettivo della cittadinanza sociale è la creazione di una comunità aperta e inclusiva, che riconosce un ruolo fondamentale alla naturalizzazione quale criterio per l'acquisizione della cittadinanza legale perché legata alla *partecipazione sociale, e dunque alla scelta individuale di contribuire alla crescita della comunità e del paese in cui si vive.

V. ANCHE ABITANTE

Per approfondimenti: G. BASCHERINI, *Verso una cittadinanza sociale*, in Giurisprudenza costituzionale, 1999; D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010; P. COSTA, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in Amministrazione civile, n. 6/2008; M. FERRERA, *Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell'Unione Europea*, in Rivista italiana di scienza politica, n.1/2004; G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in Amministrazione civile, n. 6/2008.

Riferimenti normativi: Decreto Ministero dell'Interno 23 aprile 2007, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*; Corte costituzionale, sentenze nn. 252/2001, 306/2008; L. R. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n.2*, art. 1; L. R. Campania 23 ottobre 2007, n. 11, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*; L. R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

CITTADINO

Sebbene il termine venga generalmente impiegato per indicare i soggetti della *società civile, dal punto di vista strettamente giuridico sono cittadini i soli soggetti titolari della cittadinanza formale. Questa si configura come la condizione della persona fisica a cui

l'ordinamento riconosce la pienezza dei diritti civili, politici e sociali; ne risultano pertanto esclusi gli stranieri, in quanto possiedono la cittadinanza di un diverso stato, e gli apolidi, in quanto privi della cittadinanza di qualsivoglia stato. L'insieme dei cittadini di uno stato ne costituisce il popolo, mentre si definisce popolazione l'insieme degli individui presenti a vario titolo sul territorio nazionale indipendentemente dal fatto di esserne anche cittadini. La popolazione è nozione di tipo demografico, che si distingue da quella di popolo e coincide con l'insieme degli **abitanti*, in quanto ricomprende anche stranieri e apolidi, mentre non ricomprende i cittadini residenti all'estero. Ogni ordinamento giuridico regola i criteri di acquisto della cittadinanza, ancorati nella maggior parte dei paesi europei allo *ius sanguinis*. Adottare il mero criterio della cittadinanza formale, specie se fondato sullo *ius sanguinis*, produce peraltro effetti limitanti in termini di possibilità di **partecipazione* al governo della cosa pubblica, e quindi di **inclusione sociale* e democraticità dei processi decisionali. In considerazione di ciò si sta estendendo il riconoscimento della titolarità di diritti civili e sociali in capo agli stranieri, e sono da tempo in discussione disegni di legge di riforma della disciplina della cittadinanza, volti a renderne più agevole l'acquisto e a valorizzare il legame con il territorio.

V. ANCHE CITTADINANZA SOCIALE

Per approfondimenti: A. ANASTASI, *Immigrazioni internazionali e democrazia partecipativa. Integrazione, tolleranza e reciprocità*, Rubbettino, 2005; M. ANGELELLI, *Essere cittadino italiano. L'educazione civica e il ruolo dei cittadini*, Curcio, 2011; P. BERTOLOTTI, *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC Edizioni, 2003.

Riferimenti normativi: Legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza*.

CIVIC HACKING

Pratica indotta dal senso civico che presuppone una certa domestichezza con le **tecnologie* digitali, finalizzata ad utilizzare dati e strumenti già disponibili in modo da renderli più utili e fruibili nello sviluppo di applicazioni che portino benefici tangibili alla collettività.

L'*hacker civico* è colui che trova il meccanismo per mettere facilmente a disposizione dei cittadini i dati pubblici, offrendo un contributo potenziale al miglioramento della qualità della vita delle persone.

Il *civic hacking* è ispirato al modello dell'*innovation without permission*, espressione con cui si intende definire l'innovazione che non bussa alla porta, che non chiede se si può, ma che semplicemente accade.

Per approfondimenti: www.dati.gov.it; <http://okfn.org>

COLLABORAZIONE

V. *FEDERALISMO, OPEN GOVERNMENT, SUSSIDIARIETÀ*

COMITATO

In tema di **democrazia partecipativa* il termine comitato viene utilizzato essenzialmente in un duplice senso. In linea generale esso è un ente di fatto, costituito da una pluralità di persone, che persegue uno scopo altruistico, generalmente di pubblica utilità. Come la **associazione* esso è a base personale, ma se ne distingue per il fatto di essere costituito in vista di uno specifico scopo limitato nel tempo (es.: comitati di soccorso o di beneficenza; comitati promotori di opere pubbliche, monumenti, esposizioni, mostre, festeggiamenti). Diversa è l'accezione che il termine ha assunto nell'ambito dei fenomeni di mobilitazione diffusi negli ultimi anni: in questa prospettiva si parla di comitati per intendere **gruppi* organizzati, ma debolmente strutturati, formati da cittadini che si riuniscono su base territoriale e utilizzano prevalentemente forme di protesta per opporsi ad interventi che ritengono potenzialmente dannosi per la qualità della vita sul loro territorio o per chiedere miglioramenti di essa. Questo tipo di comitati, associato al fenomeno dei **movimenti*, è caratterizzato da: identità localistiche; struttura organizzativa partecipativa, flessibile e con bassi livelli di coordinamento; strategie d'azione che privilegiano la protesta, seppure in forme moderate.

V. *ANCHE CITTADINANZA ATTIVA, NIMBY, SUSSIDIARIETÀ*

Per approfondimenti: D. DELLA PORTA, *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, 2004.

COMITATI DI QUARTIERE

I comitati di quartiere o di zona, che possono prendere corpo spontaneamente ed informalmente e di solito mantengono la propria autonomia nei confronti dei partiti politici, rivestono un ruolo fondamentale nei processi partecipativi in quanto favoriscono il dialogo fra **cittadini* e istituzioni, rappresentando gli interessi e i bisogni di quel particolare territorio ed attivandosi per responsabilizzare e coinvolgere gli **abitanti* su ciò che accade o non accade. Sono formati da cittadini che si incontrano attraverso riunioni periodiche o con annunci messi su una bacheca reale o virtuale per mantenere la visibilità delle comunicazioni e dei programmi in calendario e per favorire la **partecipazione*. Non sono esenti

dai problemi connessi al rapporto tra **rappresentanza* e **rappresentatività*.

Per approfondimenti: <http://www.hqmonza.it>

COMMITMENT

Nella sua traduzione letterale il termine indica il concetto di “impegno”: esso è l’opposto di apatia, ed è più probabile che si attivi quando le persone trovano un senso al loro coinvolgimento. Nei processi partecipativi l’impegno è un elemento determinante, e a volte discriminante, rispetto alla credibilità ed efficacia dei percorsi e alla qualità degli esiti. Non di rado gli amministratori locali lamentano scarso impegno da parte della **società civile*, e presuppongono che chi si impegna lo faccia solo per un tornaconto personale; ma se è vero che la ricerca di un vantaggio personale è un efficace incentivo all’impegno, va riconosciuto che i **cittadini* vengono coinvolti da una vasta gamma di motivi che vanno al di là del guadagno personale quali, ad esempio, il senso di appartenenza alla **comunità*, il desiderio di tutelare i **beni comuni*, la gratificazione derivante dal fare qualcosa di utile. L’unico modo possibile per scoprire quali sono gli interessi capaci di coinvolgere le persone e di attivarne l’impegno è quello di comunicare con loro: ciò significa ascoltare attivamente il loro punto di vista, creare reti e promuovere gruppi di lavoro, non limitandosi ai meri spunti di riflessione e/o ai dati statistici che possono essere offerti da rilevazioni e sondaggi.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

COMMUNITY

Indica una comunità virtuale o comunità *on line*. Nell’accezione comune ci si riferisce ad un insieme di persone interessate ad un determinato argomento o che condividono un approccio comune alla vita di relazione, le quali corrispondono fra loro attraverso Internet, così costituendo una rete sociale caratterizzata dal non essere necessariamente vincolata al luogo di provenienza: in una comunità *on line* chiunque può partecipare, facilitato dalla disponibilità di strumenti tipici del **Web 2.0*. Nel 1993 Howard Rheingold ha individuato tre elementi propri di qualsiasi comunità virtuale: a) il **capitale sociale* di rete, ovvero la capacità delle comunità virtuali di colonizzare socialmente nuovi spazi, accogliendo nuovi elementi; b) il capitale di conoscenze, ovvero l’insieme di competenze, abilità,

esperienze individuali messe a disposizione della comunità: c) la comunione sociale, ovvero il senso di vicinanza, presenza e condivisione che si provano partecipando ad una comunità.

Una comunità virtuale può rimanere unicamente tale, oppure estendersi nel mondo fisico, permettendo l'incontro dei suoi appartenenti.

Per approfondimenti: www.rheingold.com/vc/book;
www.cpm.unimib.it/multimedia/elearning/integrazione_web_2_0/comunit_virtuali_definizione.htm.

COMPETENZA NORMATIVA

V. *REGOLE SULLA PARTECIPAZIONE*

COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

V. *COMUNICAZIONE PUBBLICA*

COMUNICAZIONE PUBBLICA

Comunicare deriva dal latino *commune* (composto di *cum* e di un derivato di *munus* -incarico, compito), ed è traducibile letteralmente come l'azione di chi "svolge il suo compito insieme con altri". Con l'espressione comunicazione pubblica ci si riferisce ai contesti e agli strumenti che permettono ai diversi **attori* che intervengono nella sfera pubblica di entrare in relazione tra loro e di confrontare punti di vista e valori per concorrere al comune obiettivo di realizzare l'interesse della collettività. Al pari dell'**informazione pubblica*, essa è ormai considerata una vera e propria funzione dei soggetti pubblici.

A seconda dei soggetti che la attivano, degli oggetti dei quali si occupa e delle finalità specifiche che si pone, la comunicazione pubblica può declinarsi in *comunicazione istituzionale*, *comunicazione sociale*, *comunicazione politica*: la prima proviene dalle istituzioni pubbliche ed è finalizzata a renderne note le attività e le funzioni, a sostenerne l'identità e il punto di vista; la seconda proviene da soggetti, pubblici o privati, che svolgano attività di interesse generale ed è incentrata su problematiche di carattere sociale; la terza proviene dalle istituzioni pubbliche e dai partiti politici ed è incentrata su argomenti controversi rispetto ai quali si sostengono specifici punti di vista.

Nella prospettiva della **democrazia partecipativa*, la comunicazione istituzionale e la comunicazione sociale assumono rilievo in quanto **precondizioni*, ossia strumenti preliminari indispensabili per consentire una effettiva partecipazione. Esse mirano infatti a realizzare forme di interlocuzione stabile fra le istituzioni e i soggetti della **società civile*, volte a consentire l'**ascolto* dei cittadini e a sollecitare la loro **partecipazione* alle scelte che orientano le **politiche pubbliche*. Tale caratteristica differenzia le forme di comunicazione pubblica dalla **informazione pubblica*, che consiste nel trasferimento unilaterale di conoscenze dalle istituzioni ai cittadini. Le attività di informazione e comunicazione pubblica devono tuttavia intendersi in rapporto di continuità e complementarità: entrambe utilizzano le informazioni, ed è la finalità della circolazione di queste da un soggetto all'altro che determina il sorgere di un rapporto di informazione oppure di comunicazione.

I metodi e gli strumenti della comunicazione pubblica sono oggi profondamente mutati grazie all'impiego delle **tecnologie ICT*.

V. ANCHE PIANO DI COMUNICAZIONE, URP

Per approfondimenti: G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; A. CRETA, *Web Tv: la P.A. in presa diretta*, in eGOV Magazine, n. 2/2011; G. FORNARI, *La nuova comunicazione pubblica*, Milano, 2004; P. MANCINI, *Manuale di comunicazione pubblica*, Laterza, 2011; F. OZZOLA, *Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; A. ROVINETTI, *Comunicazione pubblica. Sapere & fare*, Milano, 2006.

Riferimenti normativi: Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*; *Codice dell'amministrazione digitale* (d. lgs. n. 82/2005 modif.); *Linee guida per i siti web della PA*, 2011, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica.

COMUNITÀ COMPETENTE

Comunità consapevole dei propri bisogni e delle proprie risorse, in grado di ampliare gli spazi di **confronto*, **partecipazione*, progettualità nel rispetto delle differenze e delle caratteristiche proprie dei soggetti e delle istituzioni che vivono al suo interno. I **gruppi sociali* possiedono le competenze e la motivazione per intraprendere attività volte al miglioramento delle condizioni di vita.

V. ANCHE RESILIENZA, TRANSITION MOVEMENT

Per approfondimenti: C. CALDARINI, *La comunità competente. Lo sviluppo locale come processo di apprendimento collettivo. Teorie ed esperienze*, Carocci Faber, 2008.

COMUNITÀ LOCALE

È un ambito a cui vengono oggi associate caratteristiche e potenzialità di un certo interesse in quanto livello più fertile per la creazione di senso civico e di **cittadinanza attiva*. In particolare, la comunità locale è una dimensione che consente l'attivazione di dinamiche relazionali in grado di conservare e rigenerare il tessuto sociale; che rende maggiormente praticabili processi partecipativi e di collaborazione fra istituzioni e associazionismo; che può più facilmente innescare programmi di **sviluppo locale* anche in termini economici, alimentando un sistema civico contraddistinto da fiducia, tolleranza e **solidarietà*. Negli sviluppi più recenti la comunità, in contrapposizione alle grandi entità tradizionali come lo Stato, diventa motore di **sostenibilità* (v. **Transition Movement*, Eco-villaggi, ecc.). La **democrazia partecipativa* ha il ruolo di valorizzare i saperi d'uso e l'intelligenza collettiva, indirizzando il produrre, l'abitare, il consumare verso forme relazionali, solidali, pattizie e comunitarie, sviluppando reti civiche e forme di autogoverno responsabile delle comunità locali. L'individuazione della comunità di riferimento è un problema chiave nella definizione dello statuto giuridico dei **beni comuni*: la comunità si definisce in ragione dei legami sociali di **solidarietà* che esistono o dovrebbero instaurarsi in relazione alla fruizione dei beni comuni presenti nella comunità stessa; esiste quindi una relazione circolare per cui i primi sono costitutivi della seconda e viceversa.

V. ANCHE RESILIENZA

Per approfondimenti: A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006; M.R. MARELLA, *Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012; E. RIPAMONTI, *Sviluppo di comunità e progettazione partecipata*, in *Skill*, n.31/2006; www.transitionnetwork.org

CONCERTAZIONE

Con il termine concertazione ci si riferisce ad una pratica di governo basata sul confronto e la partecipazione alle decisioni politiche da parte delle organizzazioni rappresentative di interessi. È un possibile **livello di partecipazione* basato sul confronto negoziale e la ricerca di *accordi*, rispetto ai quali le parti contraenti si impegnano ad uniformare le scelte e i comportamenti di propria competenza. Mira a creare forme di **partenariato* stabile fra istituzioni e **stakeholder*, attivando il confronto fra soggetti istituzionali, autonomie funzionali e soggetti privati per individuare soluzio-

ni a problemi generali o settoriali. Pur trattandosi di una forma di **partecipazione*, la concertazione si differenzia dagli istituti della **democrazia partecipativa* strettamente intesa: a) essa non ha scopo conoscitivo bensì politico, in quanto mira a consentire forme di mediazione sul contenuto della decisione; b) non è inclusiva, poiché si rivolge a categorie e gruppi sociali precostituiti; c) non riguarda l'intero processo decisionale ma si esaurisce nella fase iniziale dello stesso; d) non mira alla rilevazione del più ampio quadro di opinioni e informazioni in vista del soddisfacimento dell'interesse generale bensì alla conciliazione di interessi antagonisti.

Nella prassi, la distinzione fra concertazione e istituti di democrazia partecipativa è oggetto di frequenti distorsioni. Il confine più incerto è quello fra **consultazione* e *concertazione debole*, intesa come strumento che anziché condurre alla formazione di una vera e propria intesa fra istituzioni e parti sociali si esaurisce in un confronto preventivo sugli obiettivi generali della politica o dell'intervento, al fine di consentire alle parti sociali la formulazione di valutazioni ed eventuali proposte correttive: benché questa forma di concertazione, analogamente alla consultazione, consista nel mero ascolto dei destinatari e non prelude alla negoziazione dei contenuti della decisione, tuttavia essa mantiene quei caratteri (in particolare la non inclusività) che la rendono idonea a realizzare gli obiettivi di natura conoscitiva, collaborativa e redistributiva della democrazia partecipativa. La confusione tra le due forme di partecipazione è presente purtroppo anche a livello normativo, in testi che parlano di consultazione anche in riferimento a forme partecipative riconducibili piuttosto alla concertazione debole. La profonda differenza che intercorre fra gli scopi, gli strumenti e i soggetti coinvolti dalle due forme di partecipazione (concertazione e consultazione) fa sì che le stesse non possano considerarsi fungibili: al contrario, occorrerà valutare attentamente quale modalità partecipativa sia più adeguata rispetto all'ambito e all'oggetto di discussione, tenendo in considerazione che uno strumento non esclude l'altro, ben potendo darsi il ricorso ad entrambi in fasi diverse dello stesso processo decisionale.

Per approfondimenti: P. A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste* in Quaderni costituzionali, 1999; F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione* in Riv. Trim. di diritto pubblico, n. 1/2000; F. CLEMENTI, *Poliarchia e riforme istituzionali in Umbria*, in S. ANGELETTI, G. ARMILLEI (a cura di), *Poliarchia e bene comune*, Bologna, 2010; M. D'ALBERTI, *La concertazione fra Costituzione e amministrazione* in Quaderni costituzionali, 1999; E. DE MARCO, *La "negoziazione" legislativa*, Cedam, Padova, 1984; G. FONTANA, *Crisi della legge e negoziazione legislativa*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa Vol. 2: Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000.

Riferimenti normativi: Regione Umbria, *Patto per lo sviluppo*, 27 giugno 2002; Regione Umbria, *Protocollo sulla concertazione*, 27 giugno 2002; Regione Umbria, DGR 1185 del 6 settembre 2010, *Umbria 2015 - Una nuova alleanza per lo sviluppo - modalità, procedure, strumenti e governance*.

CONFLITTO

I conflitti nascono laddove gli individui si sentono discriminati, o ritengono che esigenze da loro ritenute come giustificate alla luce di principi comunemente accettati non vengono rispettate. Sono accomunati da un'indignazione morale, che deriva dall'esperienza di non vedere riconosciute le proprie istanze nella misura in cui i principi istituzionalmente consolidati sembrano prevederli. All'interno di una logica razionale il conflitto può apparire come il costo minore da sopportare in previsione di un fine da raggiungere, ma può anche essere considerato come risorsa da incanalare al fine di generare pacifici cambiamenti sociali: da questo punto di vista, il conflitto è un valore se viene governato. I processi partecipativi possono essere considerati metodo di governo dei conflitti se finalizzati a trovare soluzioni di tipo cooperativo, capaci da un lato di andare oltre gli esiti di pratiche concertative basate su forme di mediazione degli interessi, come tali non inclusive, competitive e rivendicative; e dall'altro di pervenire ad una decisione mutualmente compresa, anche se non unanime. Per andare oltre la logica della rivendicazione e compensazione diventano di fondamentale importanza le rappresentazioni che ogni parte ha del conflitto, i modelli di supporto decisionale, le valutazioni sugli effetti delle soluzioni a breve e lungo termine, e la stessa definizione delle regole nel rispetto delle quali deve svolgersi il processo partecipativo

Per approfondimenti: L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali*, Bologna, Il Mulino, 2011; L. Bobbio, *Conflitti territoriali: sei interpretazioni*, in Riv. trim. del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab, Vol. 4, n. 4, dicembre 2011, in <http://www.tema.unina.it>; N. PODESTÀ, *Conflitti territoriali e strumenti di confronto. L'esperienza dell'Osservatorio per il nuovo collegamento Torino-Lione*, Roma, Aracne, 2009.

CONFLITTO AMBIENTALE

Molti conflitti possono oggi ricondursi, in prima approssimazione, alle **sindromi *NIMBY o *NIABY*. Recenti filoni di ricerca pongono l'accento sul ruolo giocato dal contesto in cui si svolgono i nuovi conflitti ambientali, caratterizzato da: a) crescente scarsità di risorse con conseguente crescita dei conflitti e della necessità di regolazione; b) diffusione di comportamenti di consumo dettati da ragioni etiche o politiche o che vanno in direzione di uno stile di vita più sobrio; c) rilevanza di arene extraistituzionali in cui attori economici, scientifici o di **società civile* prendono decisioni politiche che hanno effetti sulla vita della collettività. Nella materia ambientale la volontà e la capacità dei decisori politici, degli amministratori pubblici, degli istituti di ricerca pubblici e privati, di agire

nell'interesse generale può –e deve- essere data sempre meno per scontata

Per approfondimenti: L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali*, Bologna, Il Mulino, 2011; L. Bobbio, Conflitti territoriali: sei interpretazioni, in Riv. trim. del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab, Vol. 4, n. 4, dicembre 2011, in <http://www.tema.unina.it>; N. PODESTÀ, *Conflitti territoriali e strumenti di confronto. L'esperienza dell'Osservatorio per il nuovo collegamento Torino-Lione*, Roma, Aracne, 2009.

CONFLITTO TERRITORIALE

Il tratto caratteristico dei conflitti territoriali è costituito da comunità che difendono il loro territorio da aggressioni esterne che possono essere costituite da manufatti particolarmente invasivi (inceneritori, autostrade, linee ferroviarie, centrali elettriche, impianti eolici, ecc.) o da insediamenti umani sgraditi (campi nomadi, insediamenti di immigrati, moschee, ecc.). Sono fenomeni dalle molte sfaccettature, alimentati dalla frammentazione degli interessi e dalla crisi dei partiti politici, dalla sproporzione tra i costi e i benefici, dalla crescente percezione di rischi oscuri e inaccettabili, dalla sensazione dei luoghi periferici di essere in balia di flussi esterni che li condannano alla sudditanza, dall'insofferenza per modelli di sviluppo insostenibile.

Per approfondimenti: L. PELLIZZONI, *Conflitti ambientali*, Bologna, Il Mulino, 2011; L. Bobbio, Conflitti territoriali: sei interpretazioni, in Riv. trim. del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab, Vol. 4, n. 4, dicembre 2011, in <http://www.tema.unina.it>; N. PODESTÀ, *Conflitti territoriali e strumenti di confronto. L'esperienza dell'Osservatorio per il nuovo collegamento Torino-Lione*, Roma, Aracne, 2009.

CONFRONTO CREATIVO

Espressione utilizzata per tradurre *consensus building*, che nella versione letterale (“costruzione di consenso”) è fuorviante in quanto richiama l'idea di una ricerca di consenso su una decisione precedentemente presa. Il significato di *consensus building approach* è invece l'opposto: si tratta di mettere a frutto i punti di vista divergenti e la molteplicità delle posizioni per elaborare congiuntamente una diagnosi più approfondita e una proposta di mutuo gradimento e reciproco vantaggio.

Per approfondimenti: M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, Etal, 2011; <http://theconsensusbuildingapproach.blogspot.com>.

CONTRATTI DI QUARTIERE

V. *URBANISTICA PARTECIPATA*

CONSAPEVOLEZZA

Affinché i cittadini si sentano coinvolti in processi o progetti è necessario che venga valorizzata la loro esperienza e conoscenza, al fine di renderli consapevoli di quanto accade ed accrescerne la fiducia nel ruolo che potrebbero svolgere. I tentativi di sensibilizzare i cittadini avranno maggiore successo se si prenderanno in considerazione i loro interessi, si creeranno le condizioni per esprimerli, si darà conto delle decisioni prese grazie al loro contributo. Pubblicità, volantini, video e mostre hanno un ottimo valore comunicativo, ma la creazione di reti di contatto e l'utilizzo di tecniche affini al **workshop* possono essere più efficaci.

L'accrescimento della consapevolezza è anche uno degli scopi dell'**educazione alla cittadinanza*.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

CONSENSUS BUILDING

V. *CONFRONTO CREATIVO, PROCESSO DECISIONALE*

CONSULTA

Organismo finalizzato a realizzare forme di **partecipazione organica*: il coinvolgimento delle categorie di **interessi* viene reso stabile attraverso l'istituzione della consulta all'interno degli organi degli enti di riferimento, generalmente regioni ed enti locali. Obiettivo dell'istituzione di consulte è quello di garantire un costante collegamento fra le realtà specifiche del territorio e l'amministrazione competente, favorendo un'azione di stimolo e proposta in ordine ai concreti bisogni degli interessi rappresentati. Le consulte sono generalmente rappresentative di categorie di soggetti, come ad esempio immigrati e giovani. Possono istituirsi anche consulte tematiche, come quelle nei settori di sviluppo economico, turismo e ambiente, salute e solidarietà sociale, scuola, formazione e cultura, sport e tempo libero; ed anche più marcatamente settoriali, come le consulte centro storico. L'effettività e l'efficacia dell'azione partecipativa delle consulte, spesso proble-

matiche, dipendono essenzialmente da tre fattori: il tipo e l'ampiezza dei poteri ad esse attribuiti (proposta, pareri –obbligatori o facoltativi–, controllo); la loro composizione; il soggetto istituzionale presso il quale sono incardinate. Il fatto che le consulte siano più spesso istituite all'interno della struttura amministrativa della Giunta costituisce, per molti aspetti, una deroga al principio di **rappresentatività*, in base al quale sedi più idonee sarebbero i Consigli in quanto assemblee titolari di una rappresentanza generale di tutte le componenti della **comunità*.

Per approfondimenti: A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze a confronto in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

Riferimenti normativi: L. R. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5, *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*, art. 6; L. R. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7 *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*, artt. 6 - 7; L. R. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38, *Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie*, artt. 3 e ss; L. R. Marche 26 maggio 2009, n. 13, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*, artt. 3 - 5; L. R. Piemonte 8 novembre 1989, n. 64, *Interventi regionali a favore degli immigrati extra - comunitari residenti in Piemonte*, art. 4; L. R. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*, art. 9; L. R. 24 dicembre 1990, n. 46, *Norme a tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna*, artt. 10 - 13; L. R. Umbria 10 aprile 1990, n. 18, *Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*, artt. 3 - 6; L. R. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9 *Interventi nel settore dell'immigrazione*, artt. 10 e ss.

CONSULTAZIONE

La consultazione rappresenta il **livello di partecipazione* in cui gli attori sono ascoltati e dovrebbero avere l'opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e le opinioni che forniscono. Essa si differenzia da: **informazione pubblica*, **comunicazione pubblica*, **concertazione*, **progettazione partecipata*, **empowerment*. In particolare, la consultazione consiste in una rilevazione metodologicamente rigorosa delle percezioni e delle valutazioni dei destinatari degli interventi ipotizzati, circa le esigenze rilevanti e la natura, l'entità e la distribuzione socio-temporale e spaziale degli effetti della decisione stessa, con particolare riferimento ai costi e ai benefici attesi. In quanto istituto tipico di **democrazia partecipativa*, la consultazione deve coinvolgere un ventaglio ampio e differenziato di soggetti, da individuare di volta in volta ad opera dell'istituzione precedente, in relazione all'oggetto e alla complessità dell'intervento e alle diverse categorie di destinatari; deve caratterizzare l'intero **processo decisionale*, attraverso strumenti che assicurino un percorso circolare e progressivo delle in-

formazioni, sia nella fase ex ante del processo decisionale che in quella ex post di attuazione e **valutazione* degli effetti prodotti.

I fattori costanti di ogni processo di consultazione, che assicurano l'impostazione di una metodologia sistematica, coerente, in grado di produrre risultati empiricamente fondati, attendibili e controllabili, sono: a) la *programmazione* (necessità di elaborare un **piano di consultazione*); b) la *coerenza e proporzionalità* delle tecniche utilizzate rispetto agli obiettivi; la *tempestività* (una consultazione tardiva è inefficace, e quindi inutile); c) la *pubblicità dei risultati*.

I fattori variabili, necessariamente flessibili in relazione alle specificità di ciascun processo decisionale, sono i *soggetti* da coinvolgere e le **tecniche* da adottare. Nella scelta dei soggetti dovrebbe seguirsi un duplice criterio: di *pertinenza*, ovvero di stretta rispondenza ai soggetti, alle caratteristiche e alla portata dell'intervento ipotizzato nonché alla tipologia delle informazioni attese; di *inclusione*, mirando a coinvolgere anche le **categorie deboli* e i soggetti a maggiore rischio di esclusione. Nella scelta delle tecniche occorre rifarsi ai seguenti criteri: a) *onerosità* di realizzazione della tecnica di consultazione, con particolare riferimento ai tempi e ai **costi*; b) *attendibilità* e validità dei risultati ottenibili; c) *utilità ed esaustività* dei risultati.

La consultazione diventa efficace se chi amministra con l'intenzione di promuovere **politiche pubbliche* di qualità ne utilizza le procedure per mirare alla costruzione di processi decisionali realmente inclusivi, apprestando allo stesso tempo **garanzie* per assicurare un'adeguata considerazione dei risultati della partecipazione. La consultazione può sconfinare in dinamiche di tipo concertativo che, in quanto non inclusive, non consentono a ciascun soggetto interessato di contribuire alla decisione arricchendo le informazioni utili alla valutazione, esprimendo il proprio punto di vista e proponendo idee per lo sviluppo di obiettivi e alternative. Per altro verso, la consultazione può limitarsi all'indagine sistematica sulle esigenze dei cittadini (sondaggi, **questionari*, **interviste*, ecc.) e all'ascolto passivo delle opinioni e delle proposte espresse (pubbliche **audizioni*, forum, **consulte*, ecc.); tali attività non assicurano però che le preoccupazioni e le idee delle persone vengano prese in considerazione. Neanche i questionari più approfonditi riescono ad essere validi indicatori dell'opinione di una **comunità* quando sono pianificati ed utilizzati senza input da parte di chi ha un determinante interesse in gioco: nelle loro forme più evolute essi diventano indagini sistematiche sulle esigenze degli **abitanti*, integrate magari da audizioni pubbliche e consulte cittadine che, utilizzando tecniche di **ascolto* separato, mantengono

e/o accentuano la frammentazione sociale, perché centrate su un fine unidirezionale ed un'asimmetria forte che ne impediscono la trasformazione in discorso tra le parti.

A livello regionale la consultazione è oggetto di espresse previsioni normative nella gran parte dei nuovi statuti, in talune leggi regionali di attuazione (fra cui quella della Regione Umbria), in molti regolamenti consiliari.

V. ANCHE PIANO DI CONSULTAZIONE

Per approfondimenti: S. CAVATORTO, *La consultazione presso le regioni*, in www.egov.formez.it; A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Padova, 1997; CODE OF PRACTICE ON CONSULTATION, www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf; A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001; OCSE, *Coinvolgere i cittadini nella presa di decisione: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico*, in PUMA-Policy Brief, luglio 2001; OCSE, *Focus sui cittadini: una partecipazione ampia per politiche e servizi migliori*, www.oecd.org; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone regole" e democrazia*, Rubbettino, 2007; A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in P. COSTANZO, *La qualità della formazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Quaderni della Rassegna parlamentare, Napoli, 2011.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def.; Comunicazione della Commissione europea del 5 giugno 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 def.; Comunicazione della Commissione europea dell'8 ottobre 2010, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*, COM (2010) 543 def.; d. lgs. 7 marzo 2005, n.82, *Codice dell'amministrazione digitale*; legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*; d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, *Regolamento recante la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*; d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, *Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione*; Corte Costituzionale, sentenza n. 334/2003; Consiglio di Stato, sentenza n. 7972/2006; L. R. Umbria 16 aprile 2005, n. 21, *Nuovo Statuto della Regione Umbria*, art. 20; L. R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*, artt. 62ss.; L. R. Umbria 21 marzo 1997, n. 7, *Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo*.

CONSUMO COLLABORATIVO

Modello economico basato sull'*accesso a beni e prodotti tramite la condivisione, il baratto, il prestito, lo scambio, la locazione, la donazione e il noleggio anziché sul loro possesso in esclusiva. Da sempre l'uomo condivide, riusa, dona, ma è solo da pochi anni che, grazie al Web 2.0, al *peer-to-peer* e alle sue *communities*, il

consumo collaborativo è diventato un fenomeno globale contribuendo alla ridefinizione di tradizionali concetti come la condivisione (*sharing*), il baratto (*bartering*), il prestito (*lending*), il commercio (*trading*), il noleggio (*renting*), la donazione (*gifting*) e lo scambio (*swapping*): tutte queste attività vengono reinventate attraverso le *tecnologie della rete in modi e tempi impensabili in passato. L'uso del termine è associato a quello di economia collaborativa, *pop economy*, economia di condivisione, economia del mutuo soccorso, *economia partecipativa.

V. ANCHE BENI COMUNI, COMUNITÀ, SOLIDARIETÀ, SOSTENIBILITÀ, SVILUPPO,

Per approfondimenti: R. BOTSCHAN, R. ROGERS, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*, Collins, 2010.

CONTROLLO

In tema di *democrazia partecipativa la funzione di controllo viene in rilievo su due piani distinti. Il primo è quello della *partecipazione dei soggetti della *società civile alle funzioni di controllo già amministrativamente predisposte in ordine ad un certo tipo di procedimento; il secondo è quello del controllo della partecipazione, ovvero del rispetto delle procedure sottese agli istituti partecipativi. Il primo aspetto si collega alle esigenze di razionalizzazione dei *processi decisionali e dell'utilizzo delle risorse. A questo fine le amministrazioni devono elaborare ed implementare modelli di programmazione e *valutazione che prendano in considerazione il maggior numero di punti di vista, in modo tale da garantire un confronto tra le parti e la costituzione di abilità critiche idonee a valutare la qualità e gli esiti delle azioni collettivamente intraprese. Esperienze rilevanti in questo senso sono costituite dagli *audit civici, il cui merito principale va riscontrato nella capacità di predisporre una rilevazione del tasso di soddisfazione dei destinatari degli interventi parallela e alternativa rispetto a quella svolta dagli enti oggetto della valutazione. Il secondo aspetto concerne il controllo della partecipazione, da intendere come insieme di meccanismi di controllo pensati, inizialmente, in difesa del diritto del *cittadino di partecipare al procedimento amministrativo. La partecipazione al procedimento amministrativo viene in tal modo a concretizzarsi mediante una serie di istituti: la comunicazione di avvio del procedimento, il diritto di intervenire nel procedimento, il diritto di *accesso agli atti, il preavviso di rigetto con riferimento ai procedimenti su istanza di parte, gli accordi con i privati per la determinazione del contenuto del

provvedimento o in sostituzione dello stesso. La legislazione italiana riconosce, per l'esercizio di questo tipo di controlli, un ruolo prioritario alla giurisdizione amministrativa, alla Corte dei conti, e alla figura del Difensore civico.

V. ANCHE EMPOWERMENT

Per approfondimenti: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006; R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, e F. GIGLIONI, *La partecipazione all'attività di controllo*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; G. TOMELI, *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, Franco Angeli, 2004.

COOPERAZIONE

Nella sua forma originaria la cooperazione è una forma organizzata di solidarietà fra gli individui, basata sulla naturale propensione dell'uomo ad associarsi per affrontare le difficoltà e gli ostacoli comuni. La cooperazione può fornire importanti presupposti per la realizzazione di fini tipici della **democrazia partecipativa*: in particolare per ciò che concerne le modalità di implementazione di determinati progetti e di attuazione del principio di **sussidiarietà*, che richiedono di ampliare il bacino degli **attori* coinvolti, concepiti come parte fondamentale di un **processo decisionale* e come soggetti meritevoli di **inclusione sociale*.

La **Costituzione* italiana fa riferimento alla cooperazione all'art. 45, ove afferma che «La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata». Tale principio pone la base anche per caratteristiche fondamentali delle imprese cooperative in relazione agli scopi per cui nascono: capacità di offrire beni e servizi a costi più vantaggiosi di quelli di mercato; possibilità per chiunque lo voglia di aderire ad una data cooperativa; possibilità di fruire dei servizi.

V. ANCHE TERZO SETTORE

Per approfondimenti: A. NIGRO, *Commento all'art. 45 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1980.

Riferimenti normativi: artt. 2, 3, 45 Cost. it; art. 2511 codice civile.

COSTI

I costi, intesi qui come costi della partecipazione, si riferiscono all'insieme di risorse economiche, umane, tecniche e logistiche necessarie per realizzare una **politica partecipativa*. La scelta dei metodi e delle **tecniche* partecipative più

adeguate deve infatti rispettare **criteri* che ne assicurino l'efficacia, tra i quali quello della proporzione fra i costi e i benefici attesi. Tuttavia l'argomento dei costi della partecipazione costituisce anche un **ostacolo* o pregiudizio, in quanto sovente utilizzato per contrastarne la realizzazione. È diffusa la convinzione che le pratiche partecipative comportino aumenti non sostenibili nei costi dei **processi decisionali*. In realtà, è ampiamente dimostrato come sia possibile prevedere modalità che attenuino la pressione di tali costi sull'amministrazione: v. ad esempio le procedure di **dibattito pubblico*, nelle quali i costi dell'organizzazione dello stesso vengono generalmente posti a carico del proponente il progetto. Inoltre, è ormai dimostrato come assai più alti siano in genere i costi della non partecipazione e dell'esclusione, valutabili non solo in termini di legittimazione, consenso e democraticità delle decisioni, bensì anche nei termini economici della conseguente inefficacia delle politiche: sono i costi derivanti dal mancato utilizzo della partecipazione in funzione di governo preventivo della conflittualità, come dimostrano i sempre più numerosi fenomeni di mobilitazione per il blocco di grandi opere e i contenziosi giudiziari che ne derivano; sono anche i costi della corruzione, la quale trova fertile terreno di coltura in processi decisionali non trasparenti, arbitrari e privi di **accountability* della spesa pubblica.

Per approfondimenti: F. BARBERA (a cura di), *La ricerca socio-economica tra politiche pubbliche, interessi economici e società civile*, Franco Angeli, 2009; G. CAPANO, *Le tipologie delle politiche pubbliche: una strada senza uscita?*, in Rivista Italiana di Scienza Politica, vol. 23, n. 3/1993, 549ss.; D. UNGARO, *Eco-Governance. I costi della non partecipazione*, in R. SEGATORI (a cura di), *Mutamento della politica nell'Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, 2007.

COSTITUZIONE

La Costituzione prevede il principio di partecipazione nell'art. 3, co. 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". Il collegamento con l'eguaglianza sostanziale rende il principio di **partecipazione* centrale e insieme trasversale rispetto agli altri principi fondamentali, in particolare quelli concernenti la **sovranità* popolare (art. 1), i diritti fondamentali della persona considerata anche nelle sue formazioni sociali, il dovere di **solidarietà* (art. 2), il

principio di **sussidiarietà* (art. 118). Tale collegamento porta con sé un concetto sostanziale di democrazia, ovvero un sistema democratico fondato sull'esercizio permanente della **sovranità*, in cui lo sviluppo della persona si realizza passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico; in cui il godimento dei diritti, a qualunque categoria essi appartengano (civili, politici, sociali), risulta di fatto condizionato dalla disponibilità di *condizioni* primarie necessarie per una partecipazione effettiva (come richiesto dall'art. 3, co. 2). Da ciò discende un imperativo di stretta coerenza tra fini e organizzazione, ovvero tra garanzie delle posizioni individuali e garanzie legate all'assetto organizzativo delle istituzioni e del metodo di governo dalle stesse adottato. Il fatto che la Costituzione non abbia espressamente individuato i modi e le forme della partecipazione dipende dalla peculiare natura del principio stesso e dalla sua intima connessione con le situazioni di fatto determinative delle diseguglianze, come tali storicamente variabili e pertanto non predeterminabili in astratto. La portata vincolante del principio di partecipazione comporta il riconoscimento di un vero e proprio obbligo di attuazione normativa in capo ai soggetti istituzionali, a tutti i livelli territoriali e nel rispetto delle sfere di competenza, per disciplinare e garantire le **precondizioni* e i **livelli essenziali* della partecipazione nonché le **garanzie* dei relativi **diritti*.

Per approfondimenti: V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA. VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, ESI, 1974; F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra i principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA. VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, ESI, 1974; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010.

Riferimenti normativi: artt. 1, 2, 3, 18, 39, 48, 49, 97, 118 Cost. it.

CRISI

Indica uno stato transitorio di particolare difficoltà che comporta fenomeni di profonda modificazione nella vita della collettività. Generalmente sollecita risposte nuove a mutati bisogni e mobilita forme ulteriori e più articolate di responsabilità, potenzialmente in grado di rilanciare i valori e i meriti della **partecipazione* in numerosi ambiti. La crisi istituzionale, accanto alla grave e progressiva compressione dei valori del costituzionalismo, ha portato ad una significativa rivitalizzazione dei principi di matrice solidaristica e cooperativa, attraverso l'introduzione del principio di **sussidiarietà*, la giurisprudenza costituzionale in

tema di **consultazione* e leale collaborazione, la produzione normativa regionale in tema di partecipazione. La crisi dei corpi intermedi, accanto alla progressiva disaffezione della **società civile* nei confronti della politica, ha portato al diffondersi di forme nuove di rivendicazione della **sovranità* concreta e al tentativo delle stesse classi politiche di rinnovare la propria legittimazione attraverso il recupero del dialogo con la base. La crisi economica ha portato alle esperienze di **bilancio partecipativo*, che evidenziano le proficue interazioni che intercorrono fra **democrazia partecipativa*, **sviluppo* economico, politiche redistributive e di giustizia sociale. Nelle *situazioni di crisi generate da eventi naturali* gli interessi situati degli **abitanti* assumono un rilievo centrale nella rilettura dell'interesse generale della **comunità* coinvolta; e i processi partecipativi consentono di realizzare forme di **capacitazione*, valorizzando i saperi d'uso e le capacità di invenzione delle persone, riconoscendo loro influenza ma anche responsabilità rispetto a scelte destinate ad influenzarne radicalmente la vita.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *La partecipazione come metodo di governo nella ricostruzione: perché servono le regole*, in L.M. CALANDRA (a cura di), *Geografia sociale e democrazia. Un laboratorio per i territori aquilani del doposisma*, Edizioni L'Una, L'Aquila, 2012.

CRITERI

Per una buona regolazione ed una efficace attuazione degli strumenti partecipativi occorre predeterminare criteri certi e univoci in ordine a: a) scelta dei **soggetti* (inclusività, impatto della decisione, necessità di acquisire preferenze e interessi o piuttosto informazioni, ecc); b) scelta delle **fasi* nelle quali attivare il processo partecipativo (tempestività rispetto alla decisione politica; possibile ripetizione in più stadi del **processo decisionale*); c) scelta delle **tecniche* di **partecipazione* (onerosità di realizzazione, con particolare riferimento a tempi e costi; d) attendibilità e validità dei risultati ottenibili; e) utilità ed esaustività dei risultati ai fini dello specifico processo decisionale nel quale è attivato il processo partecipativo); f) scelta degli atti da sottoporre a processo partecipativo (atti destinati a produrre un rilevante impatto sui destinatari; atti destinati a generare forti conflittualità); g) **esiti* del processo partecipativo (pubblicizzazione dei risultati; obbligo di **motivazione* per il decisore in caso di decisione difforme).

La necessità di una coerente e preventiva definizione dei criteri di attuazione dei processi partecipativi è sostenuta anche dall'Unione europea e dall'OCSE: per la loro definizione dovrebbe ricorrersi alla fonte legislativa, nel caso in cui

adeguati principi in tema di partecipazione siano già contenuti nello statuto regionale, oppure alla fonte regolamentare, laddove il principio sia contenuto nella legge; mentre per l'indicazione degli *standard* tecnici si può ricorrere ad altri atti subordinati, come decreti, direttive, protocolli, linee guida.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone regole" e democrazia*, Rubbettino, 2007.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione europea del 5 Giugno 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 def.; Comunicazione della Commissione europea dell'8 ottobre 2010, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*, COM (2010) 543 def.

CROWDSOURCING

Il termine, da *crowd* (moltitudine) e *outsourcing* (esternalizzare una parte delle proprie attività), è stato coniato nel 2006 da Jeff Howe. Indica una pratica sempre più diffusa che consiste nel rivolgersi alla comunità virtuale per la ricerca di soluzioni, idee e contenuti. In particolare, si tratta di una forma di partecipazione *on line* tramite cui un individuo, un'istituzione, un'organizzazione no-profit o un'impresa richiede ad un gruppo di persone non organizzate di assumersi volontariamente un compito, che spesso coincide con il contributo allo sviluppo di un progetto, di un servizio o di un prodotto. Si può contribuire apportando idee, lavoro, denaro, conoscenza o esperienza, ed il processo avviene attraverso l'uso di strumenti *web*: l'enciclopedia Wikipedia è un esempio di *crowdsourcing* volontario. Organizzazioni e singoli individui possono attingere a competenze di ogni tipo sparpagliate nella rete, valorizzando le potenzialità dell'intelligenza collettiva.

Per approfondimenti: G. COGO, *La cittadinanza digitale*, Nuovi Media, 2010; E. AROLAS, F. GONZÁLEZ LADRÓN-DE-GUEVARA, *Towards an integrated crowdsourcing definition*, in *Journal of Information Science*, Vol. 38, 2012; www.wikipedia.it.

D

DAD (Decido, Annuncio, Difendo)

V. *SINDROME*

DECISORE

V. *ATTORI, PROCESSO DECISIONALE*

DELIBERATIVE POLLING

Il sondaggio deliberativo, ideato da *James Fishkin*, nasce dalla necessità di fornire all'opinione pubblica la possibilità di compiere scelte consapevoli e informate su temi di grande rilevanza, percepiti come complessi, controversi e portatori di incomprensioni, allarmi, a volte pregiudizi. Questa tecnica prevede la selezione di campioni casuali e rappresentativi della popolazione di riferimento: dopo aver somministrato un questionario ad ogni campione – mirato a rilevare le opinioni individuali sul tema che si vuole affrontare – i partecipanti vengono convocati per un fine settimana deliberativo. I due modelli base, che possono essere abbinati, sono quelli dell'interazione faccia-a-faccia e dell'interazione *on line*. Si tratta di una tecnica a metà fra un esperimento scientifico e una **consultazione*: nel sondaggio deliberativo i partecipanti sono in vario modo stimolati a partecipare attivamente e a documentarsi; nella realtà di tutti i giorni, invece, i **cittadini* possono avere resistenze a documentarsi su tutto quello che ha a che fare con temi di rilevanza politica, anche perché quest'ultima è sempre più di frequente investita di valori negativi.

Per approfondimenti: <http://cdd.stanford.edu>

DELIBERAZIONE PUBBLICA

Il tema della deliberazione pubblica, strettamente connesso a quello delle **arene deliberative*, costituisce uno dei profili più innovativi degli studi di scienza politica dell'ultimo ventennio. Il significato del termine deliberazione, che nella lingua italiana richiama prettamente, ma erroneamente, l'idea di decisione, deve ricercarsi nel lessico anglosassone, ove il verbo *to deliberate* viene utilizzato ponendo in risalto l'aspetto partecipativo e consensuale rispetto al momento della mera decisione: quest'ultima, singola tappa di un processo più ampio, si qualifica per il carattere dialogico del confronto. In questi termini il valore della deliberazione sta nella comunicazione deliberativa caratterizzata da reciprocità, sincerità, rispetto, finalità di mutua comprensione. Tale rilettura del concetto di deliberazione intende superare i limiti derivanti dalla chiusura verso gli **attori* sociali, tipica del processo decisionale rappresentativo: le sperimentazioni di **democrazia deliberativa*, diffuse a partire dai paesi di cultura anglosassone e tedesca, rifiutano un modello decisionale standard, valorizzando piuttosto l'elasticità e la duttilità del processo al fine di plasmare le fasi e le tecniche sull'obiettivo da raggiungere e sui bisogni da soddisfare.

Per approfondimenti: L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, n. 3/2002; L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, 2005; G. BOSETTI, S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, 2004; L. CURINI, *Note sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze, consenso*, in *Quaderni di Scienza Politica*, n.3/2004; D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso"*, in *Rassegna it. di sociologia*, vol 46, 2/2005; G. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005; R. LEWANSKI, *Inclusione, qualità ed efficacia della deliberazione: uno studio di caso*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, n. 2/2007.

DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Nell'ambito delle teorie che si rifanno alla **partecipazione* quale principio e metodo di governo delle democrazie complesse, la teoria della democrazia deliberativa si basa specificamente sul carattere *inclusivo* e *deliberativo* dei **processi decisionali*: il primo elemento assicura che tutti i soggetti potenzialmente interessati all'oggetto della **deliberazione* possano esservi coinvolti; il secondo richiama il concetto di consenso razionale, quale esito di un processo deliberativo basato sullo scambio di informazioni e di argomenti confortati da ragioni. Il metodo della democrazia deliberativa non si rifà al conteggio dei voti tra posizioni precostituite, come nel principio di maggioranza, né alla negoziazione tra interessi dati, bensì alla discussione basata su argomenti razionali tra tutti i

soggetti coinvolti nell'**arena deliberativa* su un tema specifico. Nell'interpretazione dominante la teoria della democrazia deliberativa, diffusasi a partire dal mondo anglo-americano della seconda metà del secolo scorso, viene intesa come una forma di **democrazia partecipativa*, ma caratterizzata da un perimetro più definito e circoscritto: in base al luogo in cui essa viene realizzata si distingue fra democrazia deliberativa a forte istituzionalizzazione (le c.d. arene deliberative, dove i partecipanti si incontrano consapevoli di contribuire a quel processo decisionale) e democrazia deliberativa a debole istituzionalizzazione (forme di relazione in contesti istituzionali non specificamente dedicati).

V. ANCHE DELIBERAZIONE

Per approfondimenti: J BESSETTE, *Deliberative democracy. The Majority Principle in Republican Government*, in *How Democratic is the Constitution?*, American Enterprise Institute, 1980; L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, in Laboratorio di Politica Comparata e di Filosofia Politica, Centro Einaudi, 2008; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4/2006; J. GASTIL, P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty First Century*, Jossey Bass, San Francisco, 2005.

DEMOCRAZIA DIRETTA

In base al modello della democrazia diretta i cittadini possono esercitare direttamente e senza la mediazione dei rappresentanti politici singole e specifiche porzioni di sovranità, attraverso atti di proposta o di voto. Questo modello, prima forma di governo democratico, ha visto le proprie origini nell'Atene del V sec. a.C.; nella successiva evoluzione storica esso si è affermato quale modello integrativo e correttivo della **democrazia rappresentativa*. In Italia gli istituti di democrazia diretta sono la petizione, l'iniziativa legislativa popolare, il referendum. Quest'ultimo può essere abrogativo di leggi ordinarie e confermativo di leggi costituzionali, a livello statale; abrogativo e consultivo a livello regionale; propositivo, confermativo, consultivo a livello locale. Negli ultimi anni si assiste ad un rilancio di strumenti di democrazia diretta: da un lato, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione (v. **e-democracy*), come modello per il governo di problemi legati ad interventi sul territorio o alla crisi economica in collaborazione con le comunità locali; dall'altro, attraverso l'integrazione con strumenti della **democrazia partecipativa*, come nel caso della proposta di iniziativa dei cittadini europei. Quest'ultima, prevista dal Trattato di Lisbona e introdotta formalmente nel 2011, si configura come istituto profondamente innovativo poiché prevede una forma di interlocuzione fra cittadini e istituzioni eu-

ropee che non si ferma alla mera proposta, come nella tradizionale iniziativa legislativa, ma prosegue all'interno del processo decisionale obbligando la Commissione a: a) ricevere gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa dei cittadini; b) indire una **audizione* pubblica presso il Parlamento europeo se gli stessi lo richiedono; c) esporre entro tre mesi in una comunicazione le proprie conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa; d) motivare la decisione circa l'eventuale azione da intraprendere.

Per approfondimenti: A. BARBERA, *La repubblica dei referendum*, Bologna, il Mulino, 2003.

Riferimenti normativi: Regolamento n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini; Costituzione italiana artt. 50, 71, 75, 138; L. R. Umbria 16 aprile 2005, n. 21, Nuovo Statuto della Regione Umbria, art. 20; L. R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*.

DEMOCRAZIA DI PROSSIMITÀ

Espressione diffusasi soprattutto in Francia con cui si fa riferimento all'esigenza che la politica ponga attenzione alla particolarità, calandosi in un rapporto di vicinanza con i membri della società e con le loro esigenze. Il richiamo ad una politica di presenza e di interazione è alla base della riflessione sulla **democrazia partecipativa*, in quanto espressione di un bisogno di riconoscimento e valorizzazione del particolare, di presa in carico della diversità delle situazioni singole, di cura, di immersione radicale della politica nella concretezza del vivere.

V. ANCHE ABITANTE

Per approfondimenti: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008.

DEMOCRAZIA LIQUIDA

Espressione che indica il tentativo di superare la distinzione tradizionale fra **democrazia rappresentativa* e **democrazia diretta* attraverso il ripensamento del principio di **partecipazione* dei cittadini. Ispirandosi alla nota teorizzazione di Zygmunt Bauman, che ha elaborato i concetti di "vita liquida" e "modernità liquida" per descrivere la realtà contemporanea come società dell'incertezza, la **democrazia partecipativa* e l'**empowerment* delle persone vengono considerati

come elementi di contrappeso alla “liquidità” della società moderna: l’acquisizione di *competenze* in materia di **cittadinanza attiva* dovrebbe consentire di arginare e correggere l’impatto della globalizzazione, che ha l’effetto di minare alla base la coesione sociale su scala locale, e di fronteggiare la deriva verso il post-umano e la sofferenza. In particolare, si ritiene che la ricostruzione della sfera pubblica e sociale sia possibile solo a condizione che le persone possano impegnarsi in una continua traduzione di ciò che è individuale in ciò che è comune, e che ciò richieda non solo abilità personali e tecniche ma anche poteri sociali, ovvero capacità di interazione con gli altri, di dialogo, di raggiungimento della comprensione reciproca e di gestione e risoluzione dei conflitti.

Per approfondimenti: Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione - le conseguenze sulle persone*, Laterza, 1999; ID., *Modernità liquida*, Laterza, 2002; ID., *Vita liquida*, Laterza, 2006; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa nella “società liquida” e nella crisi della democrazia*, www.centrostudi-px.it/pdf/allegretti-1.pdf.

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Per democrazia partecipativa si intende un modello in cui la **partecipazione* è assunta quale metodo di governo della cosa pubblica, in base a criteri di inclusione, collaborazione e stabilità del confronto fra istituzioni e **società civile*: in particolare essa si configura come un’interazione entro procedure pubbliche (amministrative, normative, di controllo) fra società e istituzioni, che mira, mediante forme collaborative di gestione dei conflitti, a produrre di volta in volta un risultato unitario in funzione del miglior perseguimento dell’interesse generale. Sebbene le origini della democrazia partecipativa vengano generalmente individuate nel contesto latinoamericano della fine del novecento, in Italia l’espressione è già utilizzata a partire dalla fine degli anni ’60 per indicare il tipo di democrazia delineata dalla Carta costituzionale: un modello basato sulla complementarietà degli istituti e delle dinamiche della **democrazia rappresentativa*, della **democrazia diretta* e della democrazia partecipativa, tale da identificare la democrazia proclamata dall’art. 1 della **Costituzione* con la partecipazione permanente di tutti alla gestione della cosa pubblica. Il modello su cui si basa la democrazia partecipativa non è quello della delega del potere né quello del suo esercizio esclusivo bensì quello della collaborazione; l’obiettivo non è la rivendicazione del potere bensì un relazionamento costante fra soggetti pubblici e società civile, che dovrebbe caratterizzare l’intero processo decisionale (**programmazione*, **progettazione* e

analisi ex ante, attuazione e implementazione, **valutazione* dei risultati).

Sul piano dell'assetto politico-istituzionale la democrazia partecipativa deve tradursi in regole organizzative e procedurali, al fine di garantire la correttezza ed efficacia dei processi partecipativi attivati e il soddisfacimento dei **diritti di partecipazione* dei soggetti coinvolti. La scarsa efficacia di molte esperienze partecipative dipende ancora oggi, principalmente, dalla assenza di **regole* e di **garanzie* adeguate, ossia dalla scarsa percezione della partecipazione quale oggetto e obiettivo di una **politica pubblica* ad hoc oltre che fase accessoria delle politiche di settore. Una forte spinta verso la valorizzazione della democrazia partecipativa come metodo di governo è venuta negli ultimi anni dall'Unione europea, nell'ambito della riflessione sulla democratizzazione e la trasparenza delle relative istituzioni e del loro avvicinamento ai cittadini europei.

Per approfondimenti: U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; P. L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II - Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth, II*, Milano, 1982; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def.; Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona 13 dicembre 2007 [2007/C 306/01]; Regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini; art. 3, co. 2, Cost. it.

DEMOCRAZIA PERFORMATIVA

Al concetto di democrazia performativa si rifanno talune recenti forme di espressione artistica che evidenziano l'importanza del tema della rappresentazione nel campo della politica. Queste forme espressive intendono stimolare un nuovo dibattito su cosa sia la democrazia enfatizzando l'attiva **partecipazione* del pubblico nella costruzione dell'opera d'arte, con l'obiettivo di contrastare la predominante influenza del mercato e dei poteri pubblici nella formazione dell'opinione e di valorizzare l'intelligenza collettiva, considerando come problema principale delle democrazie contemporanee non più quello della distribuzione della ricchezza bensì quello della distribuzione della competenza: la politica e i **cittadini* devono tentare di superare l'originaria limitatezza delle proprie competenze, prima confrontandosi e poi costruendo insieme nuova competenza. Le

opere d'arte di questo tipo, che in genere uniscono e intrecciano forme espressive diverse, intendono porsi essenzialmente come allegorie sociali. Si tratta in alcuni casi di forme di narrazione concettuale che utilizzano metafore scientifiche o biologiche per rendere visibili i principi e le dinamiche che muovono i sistemi sociali, come nell'opera di Thomas Feuerstein, che utilizza un bio-reattore di vetro composto da una camera centrale collegata ad ampolle collocate alla base e in cui l'azione di diversi ceppi di cellule può dare luogo al plasmodio, meta-cellula che riunisce le diverse parti originarie in un unico corpo biologico e che simboleggia l'organizzazione sociale degli uomini uniti in un unico corpo sociale. In altri casi le forme artistiche in questione si esprimono attraverso vere e proprie metafore del potere che può essere esercitato da un'azione partecipativa: caso celebre è quello dell'opera *When faith moves mountains*, di Francis Alÿs, nella quale cinquecento volontari hanno scavato e spostato –sebbene di soli dieci centimetri– la sabbia di una enorme duna in un'area nei pressi di Lima dove vivevano in baracche circa 70mila persone; il gesto corale delle persone coinvolte, altamente simbolico al di là del risultato concreto, intendeva testimoniare come l'unione delle persone riesca a generare azioni impensabili per il singolo individuo, facendo emergere il potere della collettività.

Per approfondimenti: F. Alÿs, *When faith moves mountains*, 2002; F. Alÿs, *Sometimes doing something poetic can become political and sometimes doing something political can become poetic*, 2005; T. FEUERSTEIN, *Sovereign*, 2008; T. FEUERSTEIN, *Parlament*, 2009; P. WEIBEL, *Kunst und Demokratie*, 2008.

DEMOCRAZIA PROFONDA

Il termine traduce letteralmente *Deep Democracy*, un metodo di gestione dei conflitti ideato negli anni '70 dai coniugi Mindell. Si basa sull'idea che la soluzione ad un determinato problema, individuale o collettivo, sia contenuta nel problema stesso, che necessita di essere esplorato nella sua dimensione di disturbo sociale ed individuale: l'assunto è che non si può raggiungere la democrazia se questa non diventa più profonda passando per una fase di consapevolezza, che aiuti a riconoscere l'inevitabilità dei conflitti e l'opportunità che essi offrono di imparare a trattare con il caos della molteplicità, onorando la differenza dei punti di vista.

Per approfondimenti: A. MINDELL, *Essere nel Fuoco*, AnimaMundi e Terra Nuova edizioni, 2011.

DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

Il modello della democrazia rappresentativa indica un sistema politico qualificato dal meccanismo della rappresentanza: quest'ultima indica a sua volta un fenomeno complesso, basato sulla delega dell'esercizio del potere da parte di chi è titolare della **sovranità* (il popolo) in favore di rappresentanti selezionati attraverso specifiche procedure (sistemi elettorali), e su un rapporto di tipo fiduciario che attribuisce al rappresentante una posizione di autonomia nell'interpretazione dell'interesse dei rappresentati (assenza di vincolo di mandato). Il problema maggiore che questo modello solleva è quello della non corrispondenza delle percezioni che rispettivamente hanno rappresentanti e rappresentati dell'interesse dei secondi: in assenza di strumenti di controllo sull'operato del rappresentante, il mero principio fiduciario finisce per attribuire a quest'ultimo un potere arbitrario che contrasta nettamente con il senso della rappresentanza, la quale non può andare disgiunta dalla rappresentazione reale degli **interessi* e pertanto dalla **rappresentatività*, quali condizioni di legittimazione sostanziale degli eletti. In questa situazione di discordanza risiede uno dei problemi cruciali dei sistemi politici rappresentativi: il progressivo indebolimento dei principali ingranaggi di tali sistemi (partiti e sistemi elettorali) ha portato al crescente allontanamento fra politica e società; mentre il carattere non inclusivo del diritto di voto, in quanto basato sul possesso della cittadinanza formale (almeno nelle consultazioni politiche), ha accentuato ulteriormente l'esclusione di ampie parti di popolazione dal confronto sulle politiche che li coinvolgono. Gli istituti della **democrazia partecipativa* e della **democrazia deliberativa* mirano a correggere le disfunzioni della rappresentanza politica attraverso il recupero della nozione di *popolo* accanto a quella, più ridotta, di *corpo elettorale* e la riappropriazione della sovranità sostanziale del primo, integrando e completando il modello rappresentativo attraverso forme ulteriori e diverse di **partecipazione*, tali da coinvolgere i governati anche all'interno dei **processi decisionali*.

Per approfondimenti: P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, 2011; N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, 2010.

DIALOGO

V. ANCHE AMMINISTRAZIONE CONDIVISA, ASCOLTO ATTIVO, FEED-BACK

DIBATTITO PUBBLICO

Il dibattito pubblico è una modalità di coinvolgimento di *cittadini e *abitanti nella procedura di sviluppo di grandi interventi che riguardano il territorio: garantisce una piena e trasparente informazione sull'intervento in corso di progettazione a tutti i soggetti interessati, offrendo loro la possibilità di esprimere il proprio parere, sia come singoli sia come gruppi organizzati. Caratteristiche indispensabili di un dibattito pubblico sono: a) che il contraddittorio avvenga fra i soggetti della *comunità territoriale, i proponenti pubblici o privati dell'intervento sul territorio, le amministrazioni pubbliche che devono assumere le decisioni di loro competenza; b) che il progetto da sottoporre a discussione pubblica non sia ancora stato deciso, ma sia in una fase talmente preliminare da consentire di scegliere tra ipotesi progettuali alternative, ivi inclusa quella consistente nel non intervenire; c) che chi gestisce il dibattito pubblico sia un soggetto o un organismo terzo e neutrale, cioè non influenzato da legami o interessi locali; d) che gli amministratori del territorio in cui il progetto dovrà realizzarsi si impegnino pubblicamente e preventivamente a tenere nella massima considerazione i risultati del dibattito pubblico e ad argomentare (non solo a motivare) le ragioni per cui faranno propri quei risultati o se ne discosteranno.

Il dibattito pubblico deve essere guidato, controllato e garantito da una commissione di esperti, i quali devono provenire da altri territori e altri ambienti sociali e culturali, e possedere adeguata competenza e autorevolezza per conferire al dibattito pubblico la necessaria credibilità. Il dibattito pubblico consente di migliorare la qualità dei progetti grazie all'utilizzo di una maggiore quantità di informazioni ed osservazioni che altrimenti sfuggirebbero, e contribuisce a legittimare e rendere efficaci le decisioni pubbliche, favorendone l'accettabilità sociale ed eliminando i disagi e/o la conflittualità che possono generarsi durante la fase di realizzazione di un grande progetto. Questa tecnica prende ispirazione dall'esperienza della *Commission National du Débat Public* (CNDP), attiva in Francia dal 1995, ove costituisce una fase della procedura di sviluppo dei progetti infrastrutturali a grande impatto ambientale. La tecnica del dibattito pubblico è andata diffondendosi soprattutto in Europa, negli Stati Uniti e in Australia, in Paesi e città che hanno inteso innovare il territorio e le infrastrutture ponendo particolare attenzione alle conseguenze delle scelte pubbliche in tema di ambiente e paesaggio, qualità della vita e sviluppo economico (in Francia, all'inizio degli anni '90 la sperimentazione del dibattito pubblico ha consentito di sbloccare la situazione di *impasse* creatasi in occasione della realizzazione del TGV Lione-

Marsiglia). In Italia se ne conoscono pochi esempi: a livello legislativo il modello del dibattito pubblico è stato recepito dalla l.r. Toscana n. 69/2007, istitutiva della *Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione (ARP); a livello sperimentale sono ampiamente studiati il dibattito pubblico sul grande progetto di trasformazione urbanistica della Gronda di Ponente di Genova (primo caso italiano di *débat public* secondo il modello francese) e quello sul progetto turistico-ricettivo a Castelfalfi-Montaione in provincia di Firenze.

V. ANCHE AUTORITÀ DI GARANZIA DELLA PARTECIPAZIONE, COSTI, URBAN CENTER.

Per approfondimenti: J.F. BERAUD, *Il caso della Francia: la Commission National du débat public*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; L. BOBBIO, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture: il caso della variante autostradale di Genova*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010; Y. MANSILLON, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.

DIGITAL DIVIDE

Il *digital divide*, o divario digitale, è la distanza esistente fra chi ha *accesso effettivo alle *tecnologie dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. I motivi di esclusione comprendono diverse variabili: condizioni economiche, livello d'istruzione, qualità delle infrastrutture, differenze di età o di sesso, appartenenza a diversi gruppi etnici, provenienza geografica. Oltre a indicare il divario nell'accesso reale alle tecnologie, l'espressione include anche disparità nell'acquisizione di risorse o capacità necessarie a partecipare alla società dell'informazione. Il divario può essere inteso sia rispetto a un singolo paese sia a livello globale.

Oggi si parla più spesso di diseguaglianza nell'uso delle nuove tecnologie, quindi di ciò che avviene dopo l'accesso; è però fondamentale ricordare che l'accesso è tuttora un problema per molte fasce della popolazione, anche in Italia.

Colmare il divario digitale, attraverso adeguate politiche di alfabetizzazione tecnologica, costituisce una delle *precondizioni della *partecipazione dei cittadini alla vita pubblica.

Per approfondimenti: *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, 2004; *E-democracy 2.0. Istituzioni, cittadini, nuove reti: un lessico possibile*, Bologna, 2009; www.digitaldivide.net.

DIRITTI DI PARTECIPAZIONE

Di là dalle iniziative che ciascun soggetto della **società civile* può liberamente assumere quali espressioni di **cittadinanza attiva*, vi è un nucleo minimo di interessi partecipativi cui deve riconoscersi il rango di vero e proprio diritto. Dal rilievo che il principio di **partecipazione* assume nell'ambito dei primi tre articoli della **Costituzione*, e in particolare dal suo collegamento con l'eguaglianza sostanziale, discende l'esistenza di un diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di **processi decisionali* inclusivi, ossia l'apprestamento di strumenti e **garanzie* volti a consentire e promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche. La possibilità concreta di godere di questo diritto dipende peraltro, come per i diritti sociali in genere (ma ormai per tutti i diritti fondamentali), da interventi positivi delle istituzioni democratiche volti a predisporre adeguate condizioni materiali. In ciò risiede la distinzione fondamentale fra i diritti sociali di partecipazione riferibili alla **democrazia partecipativa* e i diritti partecipativi classici (o politici) riferibili alla **democrazia rappresentativa*. Inoltre, rispetto ai diritti sociali classici, quelli di partecipazione richiedono un ventaglio di interventi pubblici più variegato: da un lato politiche redistributive, ma riferite non tanto al reddito quanto alle opportunità, alle capacità, alle informazioni; dall'altro politiche abilitanti, volte più alla creazione di opportunità e di cittadinanza critica che alla rimozione di ostacoli in senso stretto. I diritti di partecipazione costituiscono il presupposto dell'intero sistema dei diritti sociali: la partecipazione ai processi decisionali, fornendo alle istituzioni informazioni sui bisogni dei destinatari, può infatti contribuire a migliorare la qualità delle **politiche pubbliche*, e dunque delle prestazioni a tutela dei singoli diritti sociali. In questa direzione è la tendenza normativa più recente, a livello regionale e locale: sebbene non sempre si parli espressamente di diritti, molte delle discipline di istituti partecipativi risultano di fatto costruite in funzione della predisposizione di condizioni materiali, secondo il modello dei diritti sociali.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo stato costituzionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, 2009.

Riferimenti normativi: L. R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 14, *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*; L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Marche 26 maggio 2009, n. 13, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*; L. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri della Regione Toscana*; L. R. Lazio 7 dicembre 2007, n. 20, *Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle nuove generazioni alla vita politica e amministrativa locale*; L. R. Friuli Venezia Giulia 23 maggio 2007, n. 12, *Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani*.

E

EASW – European Awareness Scenario Workshop

La metodologia *European Awareness Scenario Workshop* (EASW), promossa dalla Commissione europea nei primi anni '90, è uno strumento di partecipazione efficace nei contesti locali in cui è possibile associare ai problemi individuati gli attori locali che possono contribuire a risolverli. I partecipanti ad un EASW si incontrano per scambiare opinioni, sviluppare visioni sul futuro della propria *comunità e proporre soluzioni per superare gli ostacoli che frenano la realizzazione della condizione futura auspicata. Questa metodologia si rivela utile se considerata come il primo passo nell'elaborazione di un concreto piano d'azione.

Per approfondimenti: <http://cordis.europa.eu/tdsp/it/fleximod/02.htm>

ECONOMIA PARTECIPATIVA

L'economia partecipativa (in inglese *participatory economics*, spesso abbreviata in *parecon*) è un modello progettuale aperto che utilizza il *processo decisionale partecipativo nelle scelte relative alla produzione, al consumo e all'allocazione di risorse in una data società, ed è perciò considerato come una declinazione del concetto di *democrazia diretta nel campo dell'economia. Proposta come una delle alternative al liberismo sfrenato che sembra talvolta regolare le economie di mercato, trova fondamento nei valori di equità, *solidarietà, diversità, autogestione dei lavoratori ed efficienza, che si propone di attuare tramite la proprietà sociale dei mezzi di produzione, i consigli autogestiti dei lavoratori e dei consumatori, le combinazioni bilanciate di mansioni, la remunerazione dell'impegno, la *pianificazione partecipata. I sostenitori di questo modello sottolineano come la *parecon* debba essere accompagnata da visioni alternative ugualmente importanti nei campi della politica, della cultura e della famiglia.

V. ANCHE RESILIENZA, TRANSITION MOVEMENT

Per approfondimenti: M. ALBERT, R. HAHNEL, *Looking Forward: Participatory Economics for the Twenty First Century*, South End Press, 1999; www.parecon.org

E-DEMOCRACY

Con l'espressione e-democracy si intende l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione dei cittadini alla vita democratica. L'introduzione di nuovi paradigmi tecnologici offre grandi opportunità, agevolando la comunicazione fra gli attori coinvolti nelle **politiche pubbliche*, l'organizzazione e la condivisione delle informazioni, l'elaborazione dei contenuti, la discussione e il raggiungimento di punti di vista comuni in ordine agli obiettivi da perseguire e agli strumenti da adottare. Il rischio connesso all'utilizzo delle ICT è quello di agevolare concezioni sondaggistiche e/o propagandistiche della politica, ove l'agire politico tende a servirsi delle tecnologie per inseguire le modalità della comunicazione commerciale piuttosto che quelle della dialettica politica in senso classico. Pertanto l'*e-democracy* non dovrebbe ridursi al mero *e-voting*, ma dovrebbe consistere in un'azione pubblica che sceglie i mezzi più adeguati per tessere ed infittire le trame della democrazia, orientandone l'utilizzo verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Per approfondimenti: A.C. FRESCHI, *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, n. 121/2004; A.C. FRESCHI, *Dall'e-government all'e-governance. C'è bisogno dell'e-democracy*, in *Rivista italiana di Comunicazione pubblica*, n. 21

Riferimenti normativi: *Line guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, 2004

EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA

Indica un insieme di attività svolte sia all'interno dei sistemi scolastici che in contesti extrascolastici per consentire alle persone di acquisire le competenze necessarie ad esercitare i propri diritti e i propri doveri e a partecipare attivamente alla vita democratica. L'espressione rimanda ad una pluralità di obiettivi, strategie, contenuti di apprendimento, modalità organizzative, derivante anche dalla impossibilità di definire in modo univoco lo stesso termine cittadinanza, che assume significati e valenze diverse in diversi contesti culturali e in riferimento a specifici momenti storici. È questo il motivo per cui sempre più frequentemente, negli ultimi anni, il termine cittadinanza in ambito educativo è stato accompagnato da aggettivi che fossero in grado di specificarne meglio il significato: si parla di educazione alla cittadinanza attiva, alla cittadinanza democratica, alla cittadinanza responsabile.

In base alle accezioni oggi prevalenti a livello internazionale, le politiche di

educazione alla cittadinanza dovrebbero coinvolgere non soltanto la dimensione formativa strettamente intesa bensì un ventaglio più ampio di attività in ambito politico, sociale e culturale.

Per approfondimenti: B. LOSITO, *Educazione alla cittadinanza*, www.notiziedellascuola.it; V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010.

Riferimenti normativi: Education for Democratic Citizenship 2001-2004. Recommendation (2002)12 of the Committee of Ministers to member states on education for democratic citizenship, adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2002 at the 812th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Council of Europe, DGIV/EDU/CIT (2002) 38; LR Umbria 18 maggio 2004, n. 6 *Promozione di attività di informazione e partecipazione fra le scuole e le istituzioni regionali*.

E-GOVERNMENT

Con l'espressione *e-government* ci si riferisce all'uso delle *tecnologie ICT (*Information and Communication Technologies*) da parte delle amministrazioni pubbliche.

Le iniziative di *e-government* perseguono gli obiettivi di crescita competitiva e di miglioramento della qualità della vita di un paese tramite l'erogazione di servizi on line da parte delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, a cittadini e imprese. Non si riferiscono solo alle problematiche tipiche dell'**amministrazione digitale*, ma anche alla realizzazione e al coordinamento delle politiche di introduzione delle tecnologie: politiche di acquisto delle infrastrutture, di acquisto e di adattamento dei sistemi e dei linguaggi operativi, di connessione tra i sistemi informatici delle diverse amministrazioni.

Le innovazioni di servizio e di processo realizzabili dovrebbero contribuire a: migliorare i servizi alla comunità, trasformare le relazioni con le imprese, sostenere l' **empowerment* dei cittadini, aumentare la **trasparenza* e ridurre la corruzione, migliorare il rapporto costi-benefici nell'attuazione delle **politiche pubbliche*.

Per approfondimenti: G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in Studi in onore di Gianni Ferrara, Torino, 2005, 129ss.; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'@government*, Torino, 2005; C. NOTARMURZI, *La governance nell'e-Government: l'e-governance*, in G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (a cura di), *I mercati dell'amministrazione*, Milano, 2006; <http://www.funzionepubblica.gov.it>; www.worldbank.org.

Riferimenti normativi: *Linee guida per l'accessibilità ai contenuti del Web*, Raccomandazione del W3C del 5 maggio 1999; Dir. Min. per la pubblica amministrazione e l'innovazione 26 novembre 2009 n. 8, *Relativa alla riduzione dei siti web delle P.A. e al miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino*; *Codice dell'Amministrazione Digitale* (d. lgs. n. 235/2010); *Linee guida per i siti web della PA, 2011*, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica.

EMPOWERMENT

V. CAPACITAZIONE

E-PARTICIPATION

Con l'espressione *e-participation* si indica l'uso delle tecnologie ICT (*Information and Communication Technologies*) nei percorsi di **partecipazione*, al fine di consentire ai **cittadini* di collegarsi tra loro e con i loro rappresentanti. Per questa ragione, l'*e-participation* non deve essere considerata come il fine di un processo bensì come il mezzo attraverso cui rafforzare il grado di coinvolgimento democratico dei cittadini e la loro partecipazione, non solo nell'atto finale della decisione bensì anche nelle fasi che concorrono a determinare i **processi decisionali*. Adottando tale punto di vista l'*e-participation* può valorizzare le seguenti fasi: a) informazione, potenziando il momento informativo e documentale; b) discussione/confronto tra portatori di punti di vista diversi, valorizzandone l'utilizzo anche rispetto a **politiche partecipative* che prevedono la presenza contestuale dei soggetti interessati, al fine di fornire piattaforme tecniche per l'ottimizzazione delle procedure di dibattito e di sintesi e rielaborazione delle opinioni; c) confronto con le istituzioni, offrendo strumenti di conoscenza immediata degli esiti del percorso di coinvolgimento degli interessati; d) decisione, offrendo strumenti per ripensare e riorganizzare il processo decisionale, anche in riferimento al quadro delle competenze e delle procedure. Numerose **tecniche* possono essere utilizzate per aumentare la trasparenza del processo politico, per migliorare il coinvolgimento diretto dei cittadini, per migliorare la qualità del processo di informazione/formazione dell'opinione pubblica finalizzato alla deliberazione: **Deliberative Polling*, **Open Space Technology*, **Electronic Town Meeting* sono tra questi.

Per approfondimenti: E. BROGI, *La partecipazione elettronica*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; F. MARZANO, *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in ASTRID Rassegna, n. 35/2006; A. VALASTRO, *Tecnologie e governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e Diritto*, n. 1 2008; <http://www.astrid-on line.it>, sez. *Democrazia e Internet – Studi, ricerche e relazioni*.

ESITI

Quando si parla di esiti della partecipazione si fa riferimento a due fenomeni distinti: da un lato i risultati del processo partecipativo in sé considerato, valutabili in termini di adeguatezza delle **tecniche* e degli strumenti utilizzati, del livello di inclusività ed effettiva **partecipazione* degli interessati, della per-

tenenza e utilità delle informazioni acquisite e delle proposte emerse; dall'altro i risultati del processo partecipativo rispetto al più ampio **processo decisionale* in cui il primo è inserito, valutabili in termini di effettiva traduzione in misure amministrative attuative, ovvero di influenza sul decisore e di adeguatezza delle argomentazioni addotte a sostegno della decisione. In termini più generali e di lungo periodo, si parla di esiti della partecipazione per indicare le trasformazioni generate nel rapporto fra istituzioni e **società civile* in termini di creazione di nuove dinamiche e di consolidamento del **capitale sociale*.

Per approfondimenti: L. BOBBIO, G. POMATTO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, 2007

E-TM - Electronic Town Meeting

Ideato dall'associazione *America Speaks* sull'onda dei tradizionali *town meeting* statunitensi, l'*Electronic Town Meeting* (e-TM) permette di coniugare i vantaggi della discussione per piccoli **gruppi* con quelli di un sondaggio rivolto ad un ampio pubblico, offrendo le condizioni per riuscire a costruire un'agenda dei lavori in modo progressivo, sottoponendo a televoto dell'assemblea le domande che la discussione ha prodotto. A partire da una fase iniziale di lavoro in cui i partecipanti vengono informati grazie agli apporti di documenti ed esperti, si passa ad una fase di discussione in piccoli gruppi; grazie all'aiuto di facilitatori, ogni gruppo contribuisce all'elaborazione di un testo di discussione che viene sintetizzato e che costituisce la base per la formulazione di domande o proposte da sottoporre all'attenzione del pubblico e sulle quali i partecipanti possono esprimersi individualmente votando in tempo reale mediante appositi telecomandi. Le potenzialità di questo modello per i processi di **democrazia deliberativa* sono ormai riconosciute a livello internazionale, tanto che questa metodologia ha conosciuto un'ampia diffusione in vari contesti.

Per approfondimenti: <http://americaspeaks.org>; www.regione.toscana.it/partecipazione

F

FACILITAZIONE

La facilitazione di gruppo è un processo in cui una persona, unanimemente selezionata da tutti i membri del gruppo in quanto neutrale e priva di autorità decisionale sulle questioni da trattare, conduce un'analisi ed interviene per aiutare il **gruppo* a migliorare il modo in cui si identificano e risolvono i problemi, e si prendono le decisioni in modalità condivisa ed inclusiva. Riguarda una serie di comportamenti finalizzati a migliorare il lavoro di gruppo in termini di efficacia sul piano dei contenuti, soddisfazione sul piano delle relazioni, coerenza con i valori e le finalità delle persone che lo costituiscono; è quindi molto utile nei contesti in cui una pluralità di **attori* è chiamata ad esplicitare opinioni, suggerimenti, proposte in merito ad un argomento. In genere la facilitazione è attuata da una precisa figura, il facilitatore; ma a volte, nei gruppi che hanno esperienza, tale funzione può essere attuata contemporaneamente, e secondo una prestabilita dinamica, da diversi membri interni al gruppo, o anche da tutti i membri. Esistono numerose tecniche di facilitazione, che è necessario adattare al contesto di riferimento, al **livello di partecipazione* che si intende attivare, agli obiettivi da raggiungere. Tali **tecniche* devono essere inserite all'interno di un percorso, che per essere efficace non può esaurirsi in un singolo incontro e deve curare nel dettaglio anche le fasi di analisi dei presupposti e di restituzione degli **esiti*.

Per approfondimenti: <http://www.iaf-world.org>

FASI

La scelta del momento in cui attivare la **partecipazione* nell'ambito di un **processo decisionale* può influire in modo decisivo sugli **esiti* e sull'efficacia della stessa: individuare la fase del processo decisionale in cui è più opportuno coinvolgere gli interessati è, quindi, di determinante importanza. Sebbene il **criterio* di scelta della fase più opportuna non potrà non essere flessibile, ossia modulato sulla specificità e

complessità del processo decisionale, tuttavia esso dovrà essere orientato, quantomeno, verso una duplice direzione: la tempestività rispetto alla decisione politica e la sua ripetizione in più stadi del processo decisionale. Una partecipazione tempestiva deve essere attivata all'inizio del processo decisionale, intendendo con questo non la fase di elaborazione o revisione di un progetto bensì quella preliminare della individuazione degli **obiettivi**: in questo modo i soggetti interessati possono offrire informazioni fondamentali per la rilevazione dei bisogni e la valutazione dell'opportunità, dei costi e dei benefici dell'intervento, e contribuire ad affrontare e governare preventivamente la conflittualità eventualmente legata alle soluzioni ipotizzate. Un processo partecipativo è ripetibile in più stadi se è possibile attivare gli strumenti partecipativi in momenti diversi dello stesso processo decisionale, con riferimento sia alle fasi ex ante della decisione che a quelle ex post: se le informazioni raccolte presso i destinatari sono importanti rispetto alla **progettazione delle *politiche pubbliche**, non minore rilievo assumeranno le informazioni di ritorno sull'impatto effettivamente esercitato dall'intervento pubblico e sulle ragioni di una sua eventuale scarsa efficacia.

Per approfondimenti: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone regole" e democrazia*, Rubbettino, 2007.

FEDERALISMO

Il termine federalismo deriva dal latino *foedus*, la cui etimologia (*patto, alleanza*) richiama assetti territoriali e metodi di governo di tipo reticolare, articolati in modo pluralistico. Nella cultura politica il termine federalismo viene usato per designare due oggetti differenti. In una prima accezione esso designa la teoria dello stato federale, ossia gli aspetti strutturali di un modello di stato che trova il proprio simbolo nel processo federativo degli Stati Uniti d'America. In una seconda accezione il termine federalismo attiene invece ad una visione della società, ossia agli aspetti valoriali che dovrebbero caratterizzare i rapporti fra le sue componenti. La riflessione sviluppatasi negli ultimi decenni, in Italia e non solo, tende a recuperare il significato valoriale del concetto di federalismo, lasciando sullo sfondo la dimensione prettamente territoriale di distribuzione del potere e valorizzando piuttosto le interconnessioni e i rapporti reticolari fra i diversi soggetti dell'ordinamento coinvolti nei **processi decisionali**. Questo modello, definito federalismo cooperativo, presuppone metodi di governo di tipo inclusivo e collaborativo, in linea con quanto presupposto dal connesso prin-

cipio di **sussidiarietà*: esso mira, cioè, alla istituzionalizzazione di un sistema stabile di relazioni fra tutti i partecipanti alla vita politica, sia pubblici che privati. Si parla anche del federalismo come metodo di governo partecipato, per evidenziare la stretta connessione fra i due concetti: il federalismo, inteso come insieme di assetti mutuamente cooperativi, costituisce di fatto un metodo per istituzionalizzare la partecipazione (sia verticale che orizzontale); la partecipazione, quale espressione della **sovranità* popolare e fattore di legittimazione dello stato, deve necessariamente estendersi a tutti gli attori di diverso livello e complessità affinché il modello federale possa funzionare correttamente. Al federalismo come “struttura per partecipare” si rifanno le più recenti esperienze di c.d. federalismo municipale solidale, inteso come federalismo che si costituisce “dal basso” attraverso la federazione di reti di municipi che siano a loro volta espressione della sovranità popolare. Più limitata e non sempre corretta è l’accezione di federalismo proposta in Italia nell’ambito delle riforme politico-istituzionali degli ultimi anni, ove esso è stato assunto quale motore di politiche di decentramento e rafforzamento delle autonomie territoriali, ma anche, più impropriamente, di proposte sostanzialmente separazioniste.

Per approfondimenti: L.M. BASSANI, W.H. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, 1995; D. J., ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1998; G. GANGEMI, *Federalismo come struttura per partecipare e valorizzare le identità*, in www.nuovomunicipio.org; M.M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; S. TRENTIN, *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di N. BOBBIO, Venezia, 1987.

Riferimenti normativi: Artt. 2, 5, 42, 43, 45, 118 Cost. it.

FEED-BACK

Il termine può essere tradotto come “reazione” o “rifornimento all’indietro”, dall’inglese *feed* (alimento) e *back* (indietro). Nei processi partecipativi sta ad indicare il flusso di informazioni di ritorno o, più sinteticamente, la risposta dell’amministrazione alle persone intervenute. È elemento essenziale di qualsiasi forma di dialogo, sebbene risulti troppo spesso carente o assente nei processi di **comunicazione pubblica* attivati dalle amministrazioni con la presunta finalità di ascoltare i cittadini. Un ascolto senza *feed-back* è una comunicazione monca che demotiva e/o sfiducia gli emittenti del messaggio.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

FIDUCIA

La relazione di fiducia reciproca rappresenta il perno sul quale ruotano i processi partecipativi, per il successo dei quali risultano decisivi l'impegno degli amministratori e la volontà dei politici. Coinvolgendo i **cittadini* nei processi decisionali l'azione di governo viene esercitata non solo attraverso le modalità istituzionali/gestionali normativamente definite, ma anche con la progressiva costruzione di una relazione fiduciaria, non scontata, tra cittadini e amministrazione, fondata sul senso di appartenenza ad un contesto sociale collaborativo ed inclusivo. La relazione di fiducia si costruisce nel tempo, assicurando la trasparenza dei **processi decisionali*, includendo tutti i soggetti potenzialmente interessati, rendendo conto pubblicamente delle decisioni prese; essa viene meno – ed è spesso accompagnata da delegittimazione ed inefficacia – quando queste condizioni non vengono assicurate.

Per approfondimenti: S. MENICETTI, *Il nuovo ruolo della pubblica amministrazione nei processi partecipativi e di integrazione nelle politiche*, www.lapei.it.

FOCUS GROUP

Tecnica di rilevazione per la ricerca sociale, basata sulla discussione all'interno di un piccolo gruppo di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità. È finalizzata ad esplorare le opinioni su un argomento e le ragioni che ne sono alla base. È utile nella fase preliminare di progettazione di un intervento pubblico perché, oltre a consentire l'indagine in profondità sul tema prescelto grazie all'interazione tra i partecipanti, può far emergere aspetti e considerazioni inizialmente non previsti. Va tenuto presente che i risultati del *focus group* non sono generalizzabili all'intera popolazione. È sconsigliabile utilizzarla in un ambiente conflittuale, emozionalmente carico e in cui le persone non sembrano pronte per un confronto sereno.

Per approfondimenti: S. CORRAO, *Il Focus Group*, Franco Angeli, 2002.

FOCUSED CONVERSATION

Conversazione guidata da un facilitatore, il quale pone una serie di domande per stimolare risposte che aiutino il gruppo a riflettere sulla questione all'ordine del giorno, con la finalità di stimolare la piena **partecipazione* del

gruppo e di focalizzarne l'attenzione su ogni aspetto del tema trattato. È basata su un approccio sistemico articolato nei seguenti livelli: a) oggettivo; b) riflessivo; c) interpretativo; d) decisionale. Il facilitatore esplora i vari livelli facendo ricorso ad un set di domande scelte con cura e poste con attenzione. Questa tecnica non è adatta per facilitare la riflessione se il gruppo è numeroso e non può essere diviso in sottogruppi.

V. ANCHE *ToP*

Per approfondimenti: B. STANFIELD ICA, *The Art of Focused Conversation*, NSP, 2000.

FONDAZIONE DI COMUNITÀ

Nata sul modello statunitense delle *Community Foundations*, la fondazione di comunità è un ente no-profit di diritto privato, avente lo scopo di migliorare la qualità della vita di una *comunità locale attivando risorse e promuovendo la cultura della *solidarietà e della *responsabilità sociale. La caratteristica più significativa di questo tipo di fondazione è la possibilità per una collettività di investire nel proprio sviluppo e nella sua qualità, attivando risorse proprie ed avendo la garanzia che tali risorse vengano impiegate per realizzare progetti per il proprio territorio. Le fondazioni comunitarie si fanno promotrici di progetti innovativi sul territorio, stimolando il cofinanziamento anche da parte di altre istituzioni pubbliche e private. In particolare, esse svolgono attività di pubblica utilità, promuovendo forme di assistenza sociale e socio-sanitaria, sviluppo del territorio, formazione professionale e sport dilettantistico, tutela e valorizzazione di attività culturali, beni e iniziative di interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, ricerca scientifica e altre attività volte a migliorare la qualità della vita.

Per approfondimenti: B. CASADEI, *La Fondazione della comunità locale, introduzione al progetto*, www.fondazionecriplo.it; C. BORZAGA, M. DEMOZZI, F. ZANDONAI, *Impresa sociale di comunità*, www.wikibooks.org.

FORMAZIONE

Le procedure partecipative devono essere pianificate ed attuate da soggetti qualificati e dotati di adeguate competenze professionali. Può trattarsi di personale interno all'amministrazione oppure di soggetti privati esterni di cui questa

si avvale. Nel primo caso, il personale deve essere appositamente formato e aggiornato sulle principali e più recenti **tecniche partecipative*; nel secondo caso deve trattarsi di facilitatori o esperti di **progettazione partecipata*. Rientra fra gli obiettivi delle **politiche partecipative* quello di apprestare sedi e momenti di formazione all'uso delle tecniche partecipative, finalizzati sia allo sviluppo professionale dei dipendenti pubblici che alla promozione della cultura partecipativa nella **società civile*, con particolare attenzione ai giovani, alle associazioni, agli esperti e agli operatori locali, ai dirigenti scolastici e agli insegnanti.

Per approfondimenti: V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010.

FORUM TELEMATICO

È un luogo virtuale di incontro e discussione, una sorta di convegno realizzato in via telematica e cioè senza che le persone che vi partecipano debbano necessariamente riunirsi nello stesso luogo fisico. I messaggi inviati al forum vengono immediatamente inseriti *on line*: in questo modo ognuno dei partecipanti può prendere visione dei messaggi degli altri e i contributi complessivi del forum sono visibili a chiunque. I contenuti del forum sono generalmente moderati da un esperto, che può avere il compito di far rispettare le regole di discussione. A differenza del convegno tradizionale, il forum non si esaurisce ma rimane aperto a contributi ulteriori: ognuno può decidere che un punto importante dell'argomento oggetto del forum è stato ingiustamente trascurato e inviare un messaggio da inserire in calce a quelli già prodotti, oppure può presentare una contro-relazione rispetto a quanto da altri sostenuto su uno stesso punto, instaurando un dialogo. Nell'ambito di un percorso partecipativo il forum telematico può costituire il punto di partenza della riflessione e della raccolta di materiali intorno ad un determinato argomento.

Per approfondimenti: [http://it.wikipedia.org/wiki/Forum_\(Internet\)](http://it.wikipedia.org/wiki/Forum_(Internet))

FUND RAISING

L'espressione deriva dal verbo *"to raise"*, che significa accrescere, procurare, sollevare, far salire, elevare: essa indica l'insieme delle attività finalizzate al repe-

rimiento delle risorse necessarie per raggiungere gli scopi di progetto o per sostenere un'organizzazione. Nel pianificare una raccolta fondi occorre considerare: a cosa servono le risorse, e quante ne occorrono? in quale fase? che cosa succederà se non si riesce a reperire il totale dei fondi necessari? chi e perché sarebbe disposto a sostenere l'iniziativa offrendo denaro? che tipo di contributo potrebbe sostituire l'offerta in denaro? Può rivelarsi un'utile modalità di reperimento delle risorse, non solo finanziarie, necessarie a gestire un intervento partecipativo. Sebbene si faccia spesso riferimento agli elevati *costi delle procedure partecipative per giustificarne la mancata attivazione, raramente la vera ragione consiste nella mancanza di fondi.

Per approfondimenti: www.fundraising.it

FUTURE SEARCH CONFERENCE

Sviluppata a partire dalla fine degli anni '80, grazie soprattutto al lavoro di Sandra Janoff e Marvin Weisbord, la *Future Search Conference* è uno strumento di **progettazione partecipata* che indaga sulle strategie possibili per realizzare un futuro più desiderabile di quello prevedibile. Partendo da una ricostruzione e rappresentazione degli eventi significativi del passato, i partecipanti esprimono il loro punto di vista sulle ripercussioni che tali eventi hanno avuto nel presente, ed immaginano un futuro auspicabile progettando azioni per cominciare a realizzarlo. Questa metodologia consente, in un tempo relativamente ridotto (in media 3 giornate di lavoro), di portare un gruppo medio/grande di persone (tra 60 e 70, ma si contano casi con un numero di partecipanti molto maggiore) ad affrontare questioni anche estremamente complesse: ciò perché, immaginando e desiderando tutti insieme la realizzazione dello scenario futuro, i partecipanti tendono a valorizzare ciò che li accomuna e su cui sono d'accordo. È sconsigliata la presenza intermittente alle sessioni di lavoro.

Per approfondimenti: www.futuresearch.net; www.scuoladifacilitazione.it.

G

GARANTE DELLA COMUNICAZIONE

La l.r. Toscana n. 1/2005 in materia di governo del territorio ha istituito il garante della comunicazione fra gli “Istituti della partecipazione”. Da non confondere con gli organismi di garanzia delle comunicazioni (A.G.Com e Co.Re.Com), questo organismo ha il compito di assicurare l’informazione e la **partecipazione* dei **cittadini* al procedimento di formazione degli strumenti di pianificazione del territorio (e loro varianti). La legge toscana annovera i cittadini, singoli o associati, tra i “soggetti istituzionali” competenti alla formazione delle scelte territoriali, in coerenza con le nozioni di **cittadinanza attiva* e di **partecipazione politica* contemplate nello Statuto della stessa regione. Inoltre, la stessa legge definisce lo “Statuto del territorio” come l’insieme delle risorse, dei beni e delle regole di cui consistono la sua identità, il suo valore e la **sostenibilità* del suo sviluppo, considerando quello Statuto come elemento imprescindibile nella pianificazione territoriale di ogni amministrazione locale; e dispone che ad ogni livello di governo (comunale, provinciale, regionale) vengano definiti “i percorsi di democrazia partecipativa mediante i quali stabilire le “regole di insediamento e di trasformazione nel territorio interessato”. La partecipazione dei cittadini entra in gioco anche nella **valutazione integrata* degli effetti territoriali. In attuazione della l.r. n. 1/2005, la gran parte degli enti locali toscani ha istituito un proprio garante della comunicazione nel settore del governo del territorio.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

Riferimenti normativi: L. R. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio*.

GARANTE DELLA PARTECIPAZIONE

Nell’ambito delle **garanzie* di tipo soggettivo implementabili a tutela delle dinamiche partecipative, la figura del garante si prefigge di assicurare l’efficacia e l’effettività della **partecipazione* dei soggetti della **società civile* ai **processi decisionali* pubblici: organismo indipendente dalla politica e selezionato in base a requisiti di mera professionalità, esso ha il

compito di assicurare sedi e procedure trasparenti e neutrali per l'emersione e il confronto degli **interessi* coinvolti. A questo tipo di organismo vengono generalmente affidati i compiti: a) di vigilanza, in particolare rispetto all'effettiva acquisizione e presa in considerazione delle proposte e delle istanze dei cittadini da parte dell'amministrazione; b) di proposta rispetto all'adozione di atti normativi in tema di partecipazione; c) di esame delle istanze e dei reclami dei cittadini in caso di mancanze o difetti di attuazione di istituti partecipativi, con possibilità di intervento presso le amministrazioni; d) di regolazione degli istituti partecipativi, ad esempio attraverso la predisposizione di linee guida intese ad assicurare l'effettivo funzionamento degli istituti previsti a livello normativo. Laddove siano previste procedure di **dibattito pubblico*, al garante è solitamente affidato anche il compito di organizzazione dello stesso.

Gli organismi di garanzia della partecipazione possono avere diversi livelli di strutturazione: dai laboratori di partecipazione, nati nell'ambito dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori regionali (ad es. in Campania e Calabria), al **tecnico di garanzia* istituito in Emilia Romagna, alla **autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione* istituita in Toscana.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

Riferimenti normativi: Artt. 3 e 97 Cost.; Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998, *Accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale*; D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., *Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*, artt. 8 e 10; Legge 7 agosto 1990, n. 241 e success. modif., *Nuove norme sul procedimento amministrativo*; L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

GARANZIE

Le **politiche partecipative*, quali insiemi di interventi specifici all'interno delle **politiche pubbliche*, necessitano di garanzie che ne assicurino l'effettività, scongiurando i rischi connessi all'utilizzo occasionale e discrezionale degli strumenti partecipativi. Le garanzie possono essere ricondotte a due tipologie: garanzie di tipo oggettivo (o procedurale) e garanzie di tipo soggettivo. Le prime assumono la forma di precisi obblighi, posti in capo al decisore e contemplati all'interno del **processo decisionale* che porta all'elaborazione dell'intervento richiesto. Principale garanzia di tipo procedurale è l'obbligo di **motivazione*: introdotto dalla legge n. 241/1990 in riferimento al procedimento amministrativo, da anni se ne discute l'estensione agli atti di natura legislativa. Le garanzie di tipo soggettivo consistono, invece, nella cre-

azione di organismi ad hoc (interni o esterni all'amministrazione), ai quali vengono affidati compiti di controllo in ordine al rispetto degli standard partecipativi fissati a livello normativo: sono riconducibili a questa categoria figure come la **autorità di garanzia della partecipazione*, il **garante della partecipazione*, il **tecnico di garanzia della partecipazione*.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

Riferimenti normativi: Art. 253 TCE; Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; Statuto Emilia Romagna, art. 17; L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Toscana 8 gennaio 2010, n. 1, Statuto della Regione Toscana, art. 39; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

GIURIA DI CITTADINI (GIURIA CIVICA)

La giuria dei cittadini (*Citizens Jury*, nella definizione del *Jefferson Center* che l'ha ideata nel 1974), detta anche giuria civica, è uno strumento di partecipazione finalizzato a contribuire al **processo decisionale* con le opinioni informate e ponderate di comuni **cittadini*. Un gruppo di cittadini (tra 12 e 24), selezionati con un campionamento casuale, si riuniscono nell'arco di qualche giornata (non più di 4 o 5, di solito durante i fine settimana) ed ascoltano testimoni e esperti, che esprimono tutti i possibili punti di vista sul tema da analizzare. I giurati, che ricevono un compenso per la loro partecipazione, possono rivolgere domande agli esperti e discutere quanto emerge dalle testimonianze. I lavori della giuria sono assistiti da uno o più facilitatori neutrali. Al termine delle audizioni la giuria formula le proprie raccomandazioni motivate, in grado di dar conto adeguatamente delle posizioni e degli argomenti maturati nel corso del confronto. Questa metodologia è adatta a contesti in cui occorre bilanciare interessi contrastanti e selezionare una o più soluzioni alternative per un problema complesso; essa non sostituisce i normali processi di decisione democratica ma rafforza i sistemi di rappresentanza esistenti.

Per approfondimenti: Y. SINTOMER, *Potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, 2009; A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006; <http://www.jefferson-center.org>.

GOPP - Goal Oriented Project Planning

Metodo di lavoro di gruppo mediante il quale un facilitatore neutrale conduce incontri

in cui gli **stakeholder* di un progetto intervengono in maniera partecipativa nei diversi momenti del suo ciclo di vita. Si applica alla pianificazione e gestione di progetti multi-attore. Utilizzabile sin dalla fase di identificazione dell'idea progettuale, questo metodo consente di approfondire l'analisi degli attori chiave, l'analisi dei problemi e l'analisi degli obiettivi tramite l'approccio del quadro logico, considerato strumento principe del **Project Cycle Management*. La matrice che ne deriva è uno strumento di rappresentazione, la cui qualità è proporzionale all'accuratezza dell'analisi.

Per approfondimenti: EUROPEAN COMMISSION, *PCM Manual*, 2004; F. BUSSI, *Progettare in Partenariato*, Franco Angeli 2001; M. ROSSI, *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli 2004.

GOVERNANCE

Nato nel lessico della scienza politica, in particolar modo di scuola anglosassone, il termine viene per lo più utilizzato nella originale forma inglese non tradotta, per indicare una modalità di azione e di governo reticolare e sinergica, in grado di coinvolgere tutte le componenti che determinano l'equilibrio complessivo di un dato sistema politico ed amministrativo: ciò in base all'assunto che la più ampia **partecipazione* di **attori* altrimenti esclusi dai **processi decisionali* sia condizione di **politiche pubbliche* più efficaci ed efficienti in quanto maggiormente rispondenti ai bisogni della **comunità*. Nei casi di traduzione del termine, si parla per lo più di "sistema allargato di governo", "governo multilivello", "governo multi-attore", per sottolineare il coinvolgimento di processi e attori non sempre automaticamente ricompresi nella nozione tradizionale di governo. Il concetto di *governance* si distingue da quello di *government*, più strettamente ancorato al modello rappresentativo e riferito alle relazioni che intercorrono tra le istituzioni formalmente preposte al governo di una **comunità*.

Per approfondimenti: R. SEGATORI (a cura di), *Mutamento della politica nell'Italia contemporanea. II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, 2007.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def.

GRUPPO

Nella gestione dei processi partecipativi è importante analizzare e comprendere i gruppi di riferimento, considerando che: a) molti dei partecipanti, gli **stakeholder*, pos-

sono essere membri di gruppi formali o informali; b) lavorare in gruppo in occasione di specifici seminari è un metodo efficace di promozione della *partecipazione; c) i gruppi (di beneficiari, esperti, politici) sono generalmente necessari per pianificare ed attuare progetti sostenibili; d) metodi sperimentati di gestione dei gruppi possono essere ampiamente utilizzati nell'attuazione di percorsi partecipativi.

I gruppi di lavoro più efficaci sono quelli in cui le persone condividono uno scopo comune, sono in grado di fornire supporto reciproco, riconoscono che ognuno porta il valore di diverse competenze, idee e atteggiamenti.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

GRUPPO DI PRESSIONE

Collettività che si organizza per affermare i propri *interessi. Può trattarsi di categorie professionali, gruppi economici, raggruppamenti etnici, religiosi o locali, organizzazioni sindacali ecc., che si pongono il fine di affermare i propri obiettivi sociali e/o economici tentando di esercitare una forte influenza sull'organo legislativo o su quello esecutivo. La pressione consiste nella possibilità di contrattare o di minacciare sanzioni per ottenere ciò che si chiede. Nel sistema politico americano i gruppi di pressione (*lobby*) sono apertamente riconosciuti e legittimati. In Italia i gruppi di pressione non sono formalmente riconosciuti, con conseguente impossibilità di rendere trasparente il loro ruolo nelle decisioni di interesse pubblico; tuttavia, sebbene non esista una disciplina a livello nazionale, vi sono casi specifici di regolamentazione. Non riconoscere l'esistenza dei gruppi di pressione comporta il rischio che le procedure di *consultazione possano deviare verso pratiche concertative non inclusive, né trasparenti; mentre includerli nei processi partecipativi strutturati potrebbe essere utile per avere rappresentazione di tutti gli interessi in campo e trattare con pari dignità le opinioni dei soggetti che meno facilmente riescono a far sentire la propria voce.

Per approfondimenti: P.L. PETRILLO, *Air e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in Rass. parl., n. 2/2010.

Riferimenti normativi: Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 26 novembre 2009, n. 10171; L. R. Emilia Romagna 31 marzo 2005, n. 13, Statuto della Regione Emilia Romagna, art. 19.

H

HIKIKOMORI

Hikikomori (“stare in disparte, isolarsi”) è un termine giapponese che indica un fenomeno comportamentale riguardante generalmente gli adolescenti e i giovani post-adolescenti, in base al quale si tende a rifiutare la vita pubblica e ad evitare qualsiasi coinvolgimento sociale. L'*hikikomori* diventa schiavo della propria vita sedentaria, gioca con videogiochi e guarda la televisione durante il proprio tempo libero; l'unico mezzo di comunicazione che utilizza è internet, con cui si crea un proprio mondo, con amici conosciuti *on line*. L'opportunità di favorire un più stretto rapporto fra i giovani e le istituzioni è oggi fortemente sollecitata in ambito internazionale ed europeo e recepita in svariati contesti regionali, nell'ambito delle politiche di *educazione alla *cittadinanza attiva e di valorizzazione delle *capacità.

V. ANCHE COMMITMENT

Per approfondimenti: G. LANSDOWN, *Promuovere la partecipazione dei ragazzi per promuovere la democrazia*, Firenze, Unicef, 2001; A. VALASTRO, *Minori e partecipazione: una lettura emancipante del principio di sovranità popolare*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, Napoli, 2009; *La sfida della partecipazione giovanile*, Regione Umbria - Agenzia Umbria Ricerche, 2010

Riferimenti normativi: *Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia*, 1989; Libro bianco della Commissione europea “*Un nuovo impulso per la gioventù europea*”, 21.11.2001, COM (2001) 681 def.; Comunicazione della Commissione sulle *Politiche europee concernenti la gioventù. Rispondere alle preoccupazioni dei giovani in Europa - attuare il Patto europeo per la gioventù e promuovere la cittadinanza attiva*, 30.5.2005, COM(2005) 206 def.; *Carta della partecipazione dei giovani alla vita locale e regionale*, adottata dal Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa e riveduta nel 2003; Raccomandazione Rec (2001 19) del Comitato dei Ministri su *La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale*; L. R. Lazio 7 dicembre 2007, n. 20, *Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle nuove generazioni alla vita politica e amministrativa locale*; L. R. Friuli Venezia Giulia 23 maggio 2007, n. 12, *Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani*; L. R. Umbria 10 aprile 1995, n. 27, *Istituzione del Forum della Gioventù e dell'Osservatorio regionale giovani*.

I

ICE - INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI

V. AUDIZIONE, *DEMOCRAZIA DIRETTA*

INCENTIVO

La previsione di misure di incentivo svolge un ruolo fondamentale nell'implementazione delle **politiche partecipative*: si tratta di forme di sostegno che possono assumere carattere economico, tecnico (ausilio nella progettazione), logistico (messa a disposizione di luoghi e strumenti). Il legislatore regionale può prevedere misure di sostegno per incentivare la presentazione di progetti partecipativi da parte di enti locali o di soggetti della **società civile* (privati, associazioni, scuole, ecc.). La previsione di incentivi, così come il ricorso a strumenti di ricordo con gli enti locali, è coerente con il carattere essenzialmente promozionale delle **regole sulla *democrazia partecipativa*, nonché col più generale principio di leale collaborazione che deve ispirare le relazioni tra i vari livelli territoriali di governo. Vincolando i finanziamenti e l'assistenza tecnica al raggiungimento di standard qualitativi stabiliti dalla legge, il livello della partecipazione viene innalzato e reso omogeneo nell'intero territorio regionale, valorizzando le **buone pratiche* locali e allo stesso tempo superandone la frammentarietà.

V. ANCHE *LIVELLI ESSENZIALI*; *PROTOCOLLO DI INTESA*

Per approfondimenti: M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.

Riferimenti normativi: L. R. Lazio 28 aprile 2006, n. 4, *Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006*; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

INCHIESTA PUBBLICA

Procedura utilizzata in settori particolari dell'attività amministrativa, nei quali la fase conoscitiva risulta particolarmente complessa. Essa è utilizzata, in particolare, quando l'am-

ministrazione intende adottare deliberazioni relative a piani territoriali, strumenti urbanistici generali e grandi opere pubbliche a rilevanza cittadina; o relative a varianti e interventi che incidono in modo rilevante sull'economia, sull'assetto del territorio, sulla tutela della salute e dell'ambiente. L'inchiesta è finalizzata ad informare il pubblico, a raccogliere i pareri e le eventuali controproposte della popolazione interessata, a fornire alle autorità competenti gli elementi necessari per decidere in merito alla realizzazione del progetto. Questo metodo è nato in Francia e Gran Bretagna nella seconda metà del secolo scorso, con l'aumento esponenziale e senza precedenti della realizzazione di opere infrastrutturali ed il successivo emergere delle questioni ambientali. Esso assume particolare rilievo nella prospettiva della **democrazia partecipativa* in quanto strumento che consente, agli amministratori, di acquisire conoscenze essenziali e, agli amministrati, di essere informati in relazione alle caratteristiche del progetto e di argomentare dubbi e obiezioni a riguardo. In Italia l'inchiesta pubblica è prevista e disciplinata nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA): peraltro, non tutte le legge regionali che hanno introdotto una disciplina della VIA hanno provveduto a disciplinare l'inchiesta pubblica; mentre alcune normative regionali prevedono istituti simili, pur con differente terminologia.

V. ANCHE *DIBATTITO PUBBLICO, ISTRUTTORIA PUBBLICA*

Per approfondimenti: L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1/2007; A. TOTARO, *Dalla traduzione étatiste alle esperienze di democrazia partecipativa. Italia e Francia a confronto*, Cacucci, 2010.

Riferimenti normativi: L.R. Umbria 16 febbraio 2010, n. 12, *Norme di riordino e semplificazione in materia di valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'articolo 35 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni*; Deliberazione Giunta regionale Umbria n. 861 del 26/07/2011, *Specificazioni tecniche e procedurali in materia di valutazioni ambientali per l'applicazione della legge regionale 16 febbraio 2010, n.12, a seguito delle disposizioni correttive, introdotte dal decreto legislativo 29 giugno 2010, n.128, alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152.*

INCLUSIONE

L'inclusione costituisce uno degli aspetti qualificanti della **democrazia partecipativa*, e consiste nella capacità di far partecipare tutti coloro sui quali ricadono le conseguenze della decisione. Il livello di inclusività è destinato ad incidere profondamente sull'efficacia e sugli esiti del processo partecipativo: più esso è alto più si scongiura il rischio di esclusione di soggetti rilevanti ma con scarso potere di pressione nonché il rischio di generalizzazione di opinioni non rappresentative ma convergenti con gli obiettivi del decisore tali da ridurre il conflitto preventivo ma non quello successivo, potenzialmente legato all'ipotesi di interven-

to pubblico. Affinché un processo partecipativo sia realmente inclusivo occorre effettuare una preliminare **analisi di contesto* circa i soggetti coinvolti (effettivi e potenziali) e i relativi **interessi* in gioco. Il criterio di selezione degli **attori* da includere non può fare riferimento alla giuridicità dell'interesse (che può ancora non esserci) né alla rappresentatività dei **soggetti* (che rischia di spostare la **partecipazione* verso forme di difesa corporativa), bensì al mero dato oggettivo della esposizione agli effetti della decisione pubblica in virtù del rapporto che lega i soggetti al territorio di riferimento.

Per approfondimenti: M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in Stato e mercato, n. 1/2005; J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, 2008.

INCLUSIONE SOCIALE

L'espressione fa riferimento alla necessità di favorire una migliore integrazione della persona nel contesto sociale ed economico nel quale si svolge la sua esistenza. L'utilizzo di questa espressione intende, da un lato, sottolineare l'importanza di approcci inclusivi delle differenze; dall'altro, rifiutare quelle forme di integrazione che mirano piuttosto ad eliminare le diversità omologandole ai modelli prevalenti. Secondo la prospettiva originaria (in particolare sudamericana), le **pratiche partecipative* dovrebbero essere innanzitutto strumento di inclusione sociale, in quanto orientate verso obiettivi di natura redistributiva, di inclusione, di giustizia sociale, di **sostenibilità* dello **sviluppo*, di **controllo*. In Europa, e in particolare in Italia, gli scopi cui si fa più spesso riferimento nell'ambito delle pratiche partecipative sono invece quello di carattere conoscitivo (riduzione dell'asimmetria del decisore) e quello della legittimazione (consenso).

V. ANCHE CATEGORIE DEBOLI, SOLIDARIETÀ, SUSSIDIARIETÀ

Per approfondimenti: G. ALLEGRETTI, *Giustizia sociale, inclusività e altre sfide per il futuro dei processi partecipativi europei*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione, *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, COM(2011) 455final; L. R. Campania 8 febbraio 2010, n. 6, *Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*; L. R. Lazio 14 luglio 2008, n. 10, *Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*; L. R. Toscana 9 giugno 2009, n. 29, *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*; L. R. Marche 26 maggio 2009, n. 13, *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*; L. R. Friuli-Venezia Giulia 23 maggio 2007, n. 12, *Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani*.

INFORMAZIONE PUBBLICA

In-formare significa letteralmente “dare forma”, “plasmare, modellare”; “informazione” è pertanto la notizia, il dato che fornisce elementi di conoscenza. Nella prospettiva della **democrazia partecipativa*, l’informazione pubblica costituisce una **precondizione*, ossia uno strumento preliminare indispensabile per rendere possibile una adeguata conoscenza dell’attività delle amministrazioni e quindi effettive forme di **comunicazione* e di **partecipazione*.

L’informazione pubblica assume rilievo, innanzitutto, in quanto insieme dei dati e delle informazioni che le amministrazioni producono o raccolgono, elaborano, conservano, diffondono o mettono a disposizione: l’**accessibilità* del patrimonio informativo pubblico costituisce un principio fondamentale del processo di democratizzazione delle amministrazioni e del loro rapporto con i cittadini, tanto che numerose sono ormai le previsioni volte a garantire forme di **accesso* generalizzato, soprattutto attraverso le ICT (*Information & Communication Technologies*).

L’informazione pubblica assume rilievo, poi, come insieme di attività istituzionali volte al trattamento di dati che sono in grado di produrre conoscenza: tali attività costituiscono l’oggetto di una vera e propria funzione delle amministrazioni pubbliche, volta a garantire la piena fruibilità dei dati di conoscenza pubblici da parte dei cittadini, delle imprese, delle altre amministrazioni.

L’informazione pubblica assume rilievo, infine, come attività divulgativa a carattere più prettamente giornalistico esercitata attraverso i mass media e gli uffici stampa.

Si differenzia dalla **comunicazione pubblica*, la quale è invece finalizzata al confronto di punti di vista tra i vari **attori* pubblici e privati; peraltro si pone con essa in rapporto di continuità e complementarità rispetto alla realizzazione dell’interesse generale.

Per approfondimenti: E. CARLONI, *La qualità dei dati pubblici*, in B. PONTI (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, Maggioli, 2008; F. MERLONI (a cura di), *La funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2001.

Riferimenti normativi: COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde sull’informazione del settore pubblico nella società dell’informazione*, Bruxelles, 1998; Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e succ. modif.), *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*; *Carta dei doveri dei giornalisti degli Uffici stampa*, Consiglio Nazionale dell’Ordine dei giornalisti, 10 novembre 2011; D.G.R. Umbria, 9 marzo 2009, n. 292, *Piano Strategico per la società dell’informazione della Regione Umbria “Umbria 2013”*.

INTERESSI

Caratteristica e problema comune dei processi decisionali è quello di non fermarsi al confronto delle posizioni che le parti hanno deciso di rivendicare bensì di concentrarsi sui

loro interessi, ossia su ciò che ha spinto le parti ad assumere una determinata posizione. Confrontarsi sulle posizioni può essere sufficiente quando si opera all'interno di sistemi semplici, ma nei sistemi complessi è necessario aprire un dialogo sugli interessi. Si tratta di una ricerca molto creativa, poiché per ogni interesse vi è di solito una molteplicità di posizioni possibili, fra cui anche quella suscettibile di soddisfare tutti.

Per approfondimenti: M. SCLAVI, L.E. SUSSKIND, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, Etal, 2011.

INTERVISTA

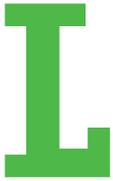
Conversazione in cui domande preparate in precedenza vengono rivolte a un gruppo di persone o a un singolo individuo. Può essere condotta tramite questionario, ed in tal caso la rilevazione di dati può avvenire anche in assenza di un intervistatore. Nell'ambito di processi partecipati è utile per raccogliere informazioni in fase di impostazione delle attività, ma deve essere accompagnata da altri strumenti di **ascolto*. Non assicura che le preoccupazioni e le idee delle persone vengano prese in considerazione. Neanche le indagini e le interrogazioni più approfondite riescono ad essere validi indicatori dell'opinione di una **comunità* quando sono pianificate ed utilizzate senza input da parte di chi ha un determinante interesse in gioco; esse rischiano così di mantenere e/o accentuare la frammentazione del contesto, perché centrate su un fine unidirezionale ed un'asimmetria forte che ne impediscono la trasformazione in discorso tra le parti.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

ISTRUTTORIA PUBBLICA

Procedura che può essere adottata nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale prima dell'adozione del provvedimento finale. Si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche con l'assistenza di esperti, soggetti dell'amministrazione procedente, associazioni, comitati e **gruppi* di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. In Italia, vari enti territoriali hanno introdotto la previsione dell'istruttoria pubblica, sia nello statuto che nel regolamento consiliare. V. ANCHE DIBATTITO PUBBLICO, INCHIESTA PUBBLICA

Per approfondimenti: www.comune.modena.it/mi-interessa; www.comune.bologna.it/partecipazione.



LIMITI DI PROCESSO

Quando si decide di attivare un processo partecipativo occorre innanzitutto definirne i limiti. Questi si individuano analizzando il contesto di riferimento ed il tempo a disposizione, focalizzando che cosa si intende partecipare, ragionando su come si intende procedere e facendo una ricognizione di chi si vorrebbe coinvolgere. I limiti vanno definiti nella fase preparatoria del percorso, durante la quale occorre chiarire quali sono le risorse attivabili, come si intende monitorare le attività e valutare gli **esiti*. È importante esplicitare e condividere le finalità del processo partecipativo; eventuali limitazioni possono facilmente essere accettate se poste apertamente e onestamente, più di quanto lo siano aspettative tradite o strumentalizzazioni svelate. Confrontarsi sui limiti di contesto e di processo offre l'opportunità di decidere se mettersi in gioco e confrontarsi, o procedere altrimenti.

Per approfondimenti: L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006.

LIMITI DI TEMPO PER PARTECIPARE

La previsione di limiti di tempo ragionevoli è fra i requisiti minimi previsti dalla Commissione europea sin dal 2002 per migliorare la qualità del processo di **consultazione* delle parti interessate. La regola principale è lasciare tempo sufficiente ai partecipanti alle consultazioni per prepararsi e pianificare i loro contributi. Nel fissare la durata delle consultazioni occorrerebbe mantenere un equilibrio ragionevole tra la necessità di permettere l'elaborazione di contributi sufficientemente completi e quella di decidere in tempi brevi. Nel pianificare i tempi della consultazione va considerato che i cittadini e le parti interessate devono essere messi in condizione di elaborare contributi. La Commissione europea considera ra-

gionevole un tempo minimo di dodici settimane.

V. ANCHE ACCESSO, CAPACITAZIONE, FACILITAZIONE, REGOLE

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in P. COSTANZO, *La qualità della formazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Quaderni della Rassegna parlamentare, Napoli, 2011.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione europea del 11 dicembre 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704 def.

LIVELLO DI PARTECIPAZIONE

I livelli di partecipazione sono i diversi gradi di coinvolgimento proposto da chiunque stia avviando o gestendo un processo partecipativo. Le scale utilizzate come riferimento teorico e pratico sono molteplici, e quella presentata da Sherry Arnstein nel 1969 è tra le più conosciute: manipolazione, terapia, informazione sono considerati “Non Partecipazione”; *consultazione, rassicurazione, partenariato sono considerate “*Tokenismo”; potere delegato e *controllo da parte dei cittadini rappresentano forme di “Potere dei cittadini”. A seconda del livello in cui ci si posiziona (es. informazione, consultazione, *progettazione partecipata, *empowerment – in una scala a quattro livelli) vanno utilizzati specifici metodi di lavoro. Nessuno livello è necessariamente migliore di un altro, dato che ciascuno può essere appropriato alle circostanze in cui ci si trova ad operare; occorre però tenere presente che ciascun livello rappresenta diversi equilibri di controllo tra i diversi *interessi in gioco.

Per approfondimenti: S.R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969; L. DE PIETRO (a cura di), *L'evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto*, Marsilio, 2010.

LIVELLI ESSENZIALI

Spetta alle istituzioni aventi competenza normativa il compito di dettare, pur nel rispetto delle rispettive competenze, *regole sulla partecipazione, con particolare riguardo ai livelli essenziali e alle relative *garanzie procedurali. Tale dovere di intervento normativo discende dal dettato costituzionale: per un verso dall'obbligo del legislatore statale di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; per altro verso dalla competenza che ciascun livello territoriale

vanta in ordine alla disciplina della propria organizzazione e del proprio funzionamento. È vero che quello dei livelli essenziali è riconosciuto dalla **Costituzione* come ambito di competenza esclusiva statale, per ciò che attiene alle prestazioni da assicurare sul territorio nazionale; ma non v'è dubbio che anche alle amministrazioni territoriali si imponga l'obbligo di assicurare la corretta attuazione dei principi costituzionali di eguaglianza e **partecipazione*, adeguando i propri strumenti organizzativi e il proprio metodo di governo. Inoltre, se per altre categorie di diritti i livelli essenziali devono tradursi in indicazioni di tipo quantitativo, per i diritti di partecipazione si richiede piuttosto la definizione di livelli qualitativi minimi dei processi decisionali inclusivi, con riferimento a **criteri* generali, procedure e strutture organizzative. Quanto al rapporto fra la Regione e gli enti locali che insistono sul suo territorio, il problema dell'interferenza delle regole regionali con l'autonomia organizzativa dei secondi è solo apparente: è vero, infatti, che la disciplina regionale dei livelli essenziali della partecipazione comporta una puntualità regolatoria che va ben al di là dell'individuazione dei principi, e che tale disciplina non potrebbe in linea di principio imporsi anche agli enti locali in ragione della autonomia organizzativa di cui questi godono; ma è anche vero che l'intervento legislativo regionale ha di fatto il solo ma rilevante compito di istituzionalizzare e garantire strumenti partecipativi già esistenti ma spesso operanti sulla base di mere prassi. Inoltre, il problema dell'interferenza fra competenze può essere ulteriormente ridimensionato mediante il ricorso a strumenti di collaborazione e **partecipazione istituzionale*, nella prospettiva del **federalismo* cooperativo: v. ad esempio **incentivi*, tavoli e **protocolli di intesa*, secondo la tendenza già seguita da diverse Regioni.

Per approfondimenti: C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009; C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; M. DI FOLCO, *La democrazia partecipativa nelle fonti locali*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010.

Riferimenti normativi: Art. 117, co 2, lett m), Cost; Cons. di Stato, 11 febbraio 2008, sez. consult.

LOBBYING

V. GRUPPO DI PRESSIONE

LFA - Logical Framework Approach

Metodo di analisi strutturata e sistematica di un'idea di progetto o di pro-

gramma, il LFA è finalizzato a facilitare la pianificazione, l'esecuzione, il *follow-up* e la **valutazione* degli interventi, considerando in maniera integrata: a) gli obiettivi di progetto, distinguendo tra essi vari livelli; b) i collegamenti causali tra questi livelli; c) i presupposti da garantire perché i collegamenti causali rimangano validi; d) la valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi. La gerarchizzazione degli obiettivi ne costituisce il nucleo, che gli altri elementi considerati tentano di verificare e razionalizzare. Offre un supporto alla riflessione che permette di descrivere in maniera sintetica obiettivi e presupposti progettuali in una matrice, la *Logical Framework Matrix*, che non può sostituire il lavoro di pianificazione. È strumento principe del **Project Cycle Management*. Nelle **buone pratiche* è un valido supporto alla chiarificazione, negoziazione e condivisione degli obiettivi, ma sono richieste modalità applicative competenti, flessibili e ben motivate per non commettere l'errore di enfatizzare in maniera eccessiva la specificazione degli obiettivi ed il controllo.

V. ANCHE PROJECT CYCLE MANAGEMENT

Per approfondimenti: EUROPEAN COMMISSION, *PCM Guidelines*, March 2004.

M

MAPPA DI COMUNITÀ

La mappa di comunità è uno strumento con cui gli **abitanti* di un determinato luogo hanno la possibilità di rappresentare il patrimonio, il paesaggio, i saperi in cui si riconoscono e che desiderano trasmettere alle nuove generazioni. Evidenzia il modo con cui la **comunità locale* vede, percepisce, attribuisce valore al proprio territorio, alle sue memorie, alle sue trasformazioni, alla sua realtà attuale e al suo **sviluppo* futuro. Consiste in una rappresentazione cartografica o in un qualsiasi altro prodotto od elaborato in cui la comunità si può identificare. Viene in tal modo esplicitato un nuovo concetto di territorio, che non è solo il luogo in cui si vive e si lavora, ma che pure conserva la storia degli individui che lo hanno abitato e trasformato in passato, i segni che lo hanno caratterizzato. Vi è la consapevolezza che il territorio, qualunque esso sia, contenga un patrimonio diffuso, ricco di dettagli e soprattutto di una fittissima rete di rapporti e interrelazioni tra i tanti elementi che lo contraddistinguono. La mappa è un processo culturale, introdotto in Inghilterra all'inizio degli anni Ottanta e poi ampiamente sperimentato, tramite il quale una comunità disegna i contorni del proprio patrimonio; è più di un semplice inventario di beni materiali o immateriali, in quanto include un insieme di relazioni invisibili fra questi elementi. Deve essere costruita col concorso dei residenti e far emergere tali relazioni. Non si riduce quindi ad una fotografia del territorio ma comprende anche il processo con cui lo si fotografa. Predisporre una mappa di comunità significa avviare un percorso finalizzato ad ottenere un archivio permanente, e sempre aggiornabile, delle persone e dei luoghi di un territorio: esso eviterà la perdita delle conoscenze puntuali dei luoghi, quelle che sono espressione di saggezze sedimentate raggiunte con il contributo di generazioni. Un luogo include memorie, spesso collettive, azioni e relazioni, valori e fatti numerosi e complessi che a volte sono più vicini alla collettività che non alla geogra-

fia, più ai sentimenti che non all'estensione territoriale.

Per approfondimenti: www.mappedicomunità.it; www.commonground.org.uk

METAPLAN

Metaplan® è una tecnica di gestione di gruppo e di analisi organizzativa sviluppata negli anni '70 in Germania dai fratelli Schnelle. Basata sull'alternanza di momenti strutturati di lavoro individuale, di gruppo e in plenaria, utilizza efficaci strumenti di visualizzazione per consentire agli attori coinvolti nel processo di vedere, esaminare, discutere e scegliere gli elementi considerati utili. L'assunto di base è che i soggetti interessati da un cambiamento in atto debbano essere direttamente coinvolti nella fase di analisi e in quella di progettazione delle azioni, per rendere più efficace la fase di implementazione.

Per approfondimenti: www.metaplan.de

MCA - Multi Criteria Analysis

V. ANALISI MULTICRITERI

MONITORAGGIO

V. VALUTAZIONE

MOTIVAZIONE

La motivazione di un atto pubblico consiste nella esplicazione puntuale delle ragioni che ne hanno determinato l'adozione: essa consente di conoscere e comprendere le ragioni e l'*iter* logico-giuridico che hanno indotto l'amministrazione ad adottare un dato provvedimento o una data decisione, evidenziando i motivi sulla base dei quali l'opzione scelta è stata considerata come la più idonea a soddisfare l'interesse generale. La motivazione degli atti e delle decisioni pubbliche costituisce strumento indispensabile ai fini del rispetto dei principi di imparzialità e **trasparenza*. Per gli atti am-

ministrativi l'obbligo di motivazione è stabilito in via generale dalla legge sul procedimento amministrativo. Per gli atti normativi l'obbligo di motivazione non ha ancora trovato riconoscimento giuridico a livello nazionale, a differenza di quanto previsto dal diritto comunitario, che prevede l'obbligo di motivazione per tutti gli atti. Tentativi di introdurre l'obbligo di motivazione per gli atti normativi si registrano a livello regionale.

Per approfondimenti: S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, Cedam, 2008; G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, 1998.

Riferimenti normativi: Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE – Trattato di Roma) art. 253; Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e succ. modif.), *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; L. R. Toscana 8 gennaio 2010, n. 1, Statuto della Regione Toscana, art. 39.

MOVIMENTO

Il concetto di movimento sociale si riferisce alla presenza di reti di interazione prevalentemente informali, basate su credenze condivise e **solidarietà*, che si mobilitano su tematiche conflittuali attraverso un uso frequente di varie forme di protesta. Il fenomeno dei movimenti è stato alimentato negli ultimi anni dal calo di fiducia generalizzato nei confronti dei partiti, che ha determinato uno spostamento dell'attivismo dai luoghi tradizionali del dibattito politico a spazi nuovi ed informali, anche grazie all'affermazione dei nuovi *media*. Ciò ha consentito la liberazione di un potenziale individuale e collettivo prima represso, il cui tratto caratterizzante è l'atteggiamento di critica di un modello di società che esclude l'individuo dai principali **processi decisionali* e di rifiuto di agende e imperativi dettati dall'alto e privi di motivazioni condivise. Questa nuova pratica dell'agire sociale, benché non immune dal rischio di derive demagogiche, presenta delle potenzialità nella prospettiva della **democrazia partecipativa*, perché favorisce l'affermazione di nuove forme espressive soggettive e collettive e di un nuovo modo di concepire e praticare la cittadinanza: in questo senso la democrazia partecipativa può offrire basi sia alla pratica dei movimenti che ad un rinnovato senso della politica.

Per approfondimenti: D. DELLA PORTA, *I new global. Chi sono e cosa vogliono i critici della globalizzazione*, Il Mulino, 2003; M. OREFICE, *Dinamiche di costituzione ed (auto)rappresentazione dei movimenti sociali nei siti di Social Network*, www.larica.uniurb.it/scss/files/2010/11/Mario_Orefice.pdf.

N

NEGOZIAZIONE

V. *CONCERTAZIONE*

NETWORKING

È l'attività finalizzata a promuovere e governare le relazioni e i rapporti d'interazione e scambio con altri soggetti (*net*, trad. rete; *to work*, trad. lavorare), in modo organizzato e consapevole. In un percorso decisionale inclusivo è utile per apprendere: a) quali persone sono interessate e le questioni che considerano importanti; b) il tipo di idee e di linguaggio che trovano familiare; c) chi sono le persone e le organizzazioni-chiave. Diventa efficace se si è in grado di creare connessioni, ottimizzare le opportunità, coinvolgere tutti gli **stakeholder*, comprendere le dinamiche di **gruppo*, utilizzare adatti processi di apprendimento collaborativo. Promuovere e sviluppare una rete (*net*) di lavoro è attività diversa dal lavorare in rete.

V. *ANCHE WIKI, WEB 2.0*

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

NIABY (Not in Anyone's Backyard)

V. *SINDROME*

NIMBY (Not in My Backyard)

V. *SINDROME*

NIMEY (Not in My Election Year)

V. *SINDROME*

NIMO (Not in My Office)

V. *SINDROME*

NIMT00 (Not in My Term of Office)

V. *SINDROME*

NOMINAL GROUP TECHNIQUE

La NGT è una tecnica di gestione del lavoro di **gruppo* utile per raccogliere informazioni, chiedendo ai partecipanti di rispondere alle domande poste da un moderatore e di dare poi un ordine di priorità alle idee e ai suggerimenti emersi. Considerata una possibile alternativa al **brainstorming*, la NGT è una variazione strutturata dei metodi di discussione nei piccoli gruppi, finalizzata a minimizzare la dominanza di una singola persona e a produrre un set di soluzioni proposte o raccomandazioni cui viene dato un ordine di priorità. Si articola nelle fasi di introduzione, generazione individuale di idee, condivisione di idee, discussione di gruppo.

Per approfondimenti: J.M. BARTUNEK, J.K. Murnighan, *The nominal group technique: expanding the basic procedure and underlying assumptions*, Group and Organization Studies, 9, 1984.

NON CONFERENZA

V. *UNCONFERENCE*

NOPE (Not in Our Planet Earth)

V. *SINDROME*

O

OBIETTIVI

Nel *project management* gli obiettivi di un progetto definiscono i risultati da raggiungere. Possono essere formulati nel modo migliore verificandone l'aderenza ai requisiti indicati dall'acronimo SMART:

- Specifico/Semplice (ossia ben definito e chiaramente comprensibile);
- Misurabile (o per lo meno valutabile) nella sua praticabilità;
- Accettabile (nel senso di "considerato raggiungibile" dalle persone coinvolte nel progetto);
- Rilevante (ossia importante per gli **stakeholder*);
- Tempificato/Tracciabile (nel senso che deve essere conseguito entro una data certa e poter essere monitorato nel suo avanzamento).

In un processo partecipativo gli obiettivi devono essere definiti in maniera condivisa, ed è fondamentale considerare il rapporto tra obiettivi politico-amministrativi e bisogni autentici dei destinatari.

Per approfondimenti: www.pmi.org

ONG

V. ASSOCIAZIONE

ONIUS

V. ASSOCIAZIONE

OPEN DATA

Con dati aperti, comunemente chiamati con il termine inglese *Open Data* anche

nel contesto italiano, si fa riferimento ad una filosofia che è al tempo stesso una pratica. Essa implica che alcune tipologie di dati siano liberamente accessibili a tutti, senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino la riproduzione. Nel settore pubblico la nozione di dati aperti (*open government data*), che fa riferimento alle informazioni accessibili e riutilizzabili da chiunque e per qualunque fine, è stata introdotta nel 2009 quando alcuni governi (Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Nuova Zelanda) hanno annunciato iniziative per l'apertura della loro informazione pubblica. Gran parte dei dati governativi sono pubblici per legge, e quindi dovrebbero essere resi aperti e disponibili all'uso per chiunque, considerando il loro valore in termini di **trasparenza*, controllo democratico, **partecipazione*, influenza nella discussione pubblica.

Per approfondimenti: www.dati.gov.it; <http://opendatahandbook.org>; <http://okfn.org>

Riferimenti normativi: *Linee guida per l'accessibilità ai contenuti del Web*, Raccomandazione del W3C, 5 maggio 1999; Dir. Min. per la pubblica amministrazione e l'innovazione 26 novembre 2009, n. 8, *Relativa alla riduzione dei siti web delle P.A. e al miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino*; *Codice dell'Amministrazione Digitale* (d. lgs. n. 235/2010); *Linee guida per i siti web della PA, 2011*, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica; L. R. Piemonte 23 dicembre 2011, n. 24, *Disposizioni in materia di pubblicazione tramite la rete internet e di riutilizzo dei documenti e dei dati pubblici dell'amministrazione regionale*.

OPEN GOVERNMENT

In base alla dottrina dell'*Open Government* tutte le attività delle amministrazioni pubbliche devono essere aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e garantire un **controllo* diffuso sulla gestione della cosa pubblica. Il rapporto tra pubblica amministrazione e **cittadino* viene così ridefinito, spostando il focus della relazione da un approccio orientato all'erogazione dei servizi, in cui il cittadino è mero fruitore delle prestazioni erogate dall'amministrazione, ad uno basato sulla collaborazione, in cui il cittadino partecipa alle scelte di governo. In tal senso, l'*Open Government* si basa su **trasparenza*, **partecipazione*, collaborazione, principi che, se applicati adeguatamente, potrebbero migliorare gli schemi operativi dell'amministrazione pubblica e i relativi **processi decisionali*, accrescendo la fiducia nel cittadino e onorando la missione dell'amministrazione al servizio della comunità.

Per approfondimenti: *Vademecum Open Data*, in www.dati.gov.it/sites/default/files/VademecumOpenData.pdf.

Riferimenti normativi: *Linee guida per l'accessibilità ai contenuti del Web*, Raccomandazione

del W3C del 5 maggio 1999; Dir. Min. per la pubblica amministrazione e l'innovazione 26 novembre 2009 n. 8, *Relativa alla riduzione dei siti web delle P.A. e al miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni on line al cittadino*; Codice dell'Amministrazione Digitale (d. lgs. n. 235/2010); Linee guida per i siti web della PA, 2011, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica.

OST - Open Space Technology

L'OST è una tecnica di gestione di **workshop* particolarmente adatta ad aprire il confronto su questioni complesse relativamente alle quali non esiste una soluzione univoca. Ideata da *Harrison Owen* negli anni '80, si basa sull'autorganizzazione ed è caratterizzata da semplicità, informalità, autogestione. Funziona in contesti caratterizzati da: a) necessità di discutere un argomento reale; b) esistenza di un gruppo di partecipanti numeroso ed interessato; c) presenza di punti di vista diversi, anche in conflitto tra loro. L'OST non dovrebbe essere utilizzata in contesti in cui si ritiene che la soluzione del problema sia nota, o in cui chi detiene il potere sostanziale ritenga di conoscere la risposta o di sapere in anticipo chi può risolvere il problema in discussione.

Per approfondimenti: H. OWEN, *Open Space technology - A User's Guide*, BK, 1997.

OPZIONI

L'assunto che "non c'è alternativa" è raramente vero. Le opzioni sono i diversi modi in cui è possibile realizzare ciò che soddisfa gli **interessi* degli **attori* in campo, a patto che si sia disponibili ad individuare soluzioni condivise ai problemi che si stanno affrontando. Nei **processi decisionali* multi-attore capita spesso di dover scegliere nell'ambito di una serie di opzioni predefinite, alternative tra di loro: se tali processi intendono essere inclusivi occorre ragionare insieme sui **criteri* di scelta delle opzioni, piuttosto che sulle singole alternative.

V. ANCHE ANALISI MULTICRITERI

Per approfondimenti: M. BONJEAN, A. PILLON, *Non rifiutarti di scegliere: un'esperienza di valutazione partecipata*, in *Rassegna italiana di valutazione*, a.VII, n.25, 2003.

OSTACOLI

Nella costruzione di pratiche partecipative, ed ancor prima nella loro regolamentazione, le amministrazioni dovrebbero tenere adeguatamente conto degli elementi che maggiormente ostacolano il consolidamento della cultura partecipativa e la concretezza dei relativi processi, tentando di chiarirli e superarli al fine di rendere il metodo partecipativo coerente e stabile. Il principale ostacolo attiene alla mancanza o debolezza delle **regole* e, quindi, delle **garanzie*. Gli altri ostacoli attengono principalmente: a) all'ampiezza del termine **partecipazione*, che rende necessario precisare le tipologie e le finalità degli strumenti partecipativi cui si intende riferirsi; b) alla diversità degli approcci e dei relativi linguaggi (giuridico, sociologico, politico), rispetto ai quali occorre ricercare un lessico omogeneo e condiviso; c) alla mancanza di conoscenza dei propri **diritti partecipativi* da parte delle categorie di soggetti a maggiore rischio di esclusione, per i quali occorre prevedere adeguate politiche informative; d) alla sfiducia di grandi parti della **società civile* rispetto alla propria capacità/possibilità di influire sulle decisioni che li riguardano, che rende necessario accrescere la **trasparenza* e l'**accountability* delle amministrazioni pubbliche; e) alla resistenza manifestata da molti amministratori, rispetto alla quale occorrono interventi di diffusione della conoscenza degli strumenti partecipativi e delle loro potenzialità in termini di qualità ed efficacia delle scelte pubbliche; f) alla mancanza di professionalità adeguate, che rende necessaria la predisposizione di idonei percorsi formativi.

V. ANCHE *EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA*

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

OUTREACH

Pratica che consiste, letteralmente, nell'andare fuori ad incontrare" gruppi di interesse locali e/o singole persone, nel proprio ambiente e secondo propri tempi, per discutere di varie questioni e ascoltare i loro suggerimenti. Nei processi partecipativi questa pratica intende favorire l'attiva **consultazione* delle persone, piuttosto che aspettare che esse si presentino autonomamente per esprimere le loro istanze. L'*outreach* può essere favorito mediante apertura di sportelli informativi, diffusione di materiale divulgativo, organizzazione di

strutture mobili, attivazione di punti di **ascolto* in loco. Non si tratta di un'analisi sociologica sulle persone che vivono negli ambiti territoriali interessati, dal momento che queste non costituiscono un campione quantitativo rappresentativo in termini statistici: si tratta piuttosto di un lavoro di ascolto effettuato attraverso il coinvolgimento di testimoni privilegiati, ovvero di soggetti che detengono conoscenze qualificate (saperi d'uso) su aspetti rilevanti del tema da indagare, e che per questa ragione è fondamentale includere fin dall'inizio.

Per approfondimenti: www.stakeholderforum.org

OWNERSHIP

Termine che indica l'appropriazione dei processi e dei progetti da parte degli **attori* locali. Fattore essenziale perché l'*ownership* si realizzi è la **partecipazione* degli **stakeholder* alla individuazione dei problemi ed alla definizione degli **obiettivi*. Spesso, tuttavia, si registrano resistenze da parte dei tecnici ad applicare gli istituti partecipativi, perché non considerati come fattore strategico di sostenibilità degli interventi e di garanzia della **trasparenza* delle procedure decisionali.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

P

PARISH MAP

V. MAPPA DI COMUNITÀ

PARTECIPAZIONE

Riconducibile al novero delle parole-mito, la cui capacità evocativa e simbolica è inversamente proporzionale alla delimitazione concettuale ed empirica. Il termine viene utilizzato per indicare varie forme e vari livelli di coinvolgimento dei membri di una collettività nel governo della stessa, con possibilità di concorrere a determinare gli obiettivi principali della vita della collettività, il modello di convivenza verso cui tendere, la destinazione delle risorse e la distribuzione dei costi e dei benefici. Le modalità di partecipazione al governo della collettività si articolano in livelli di varia intensità, che si differenziano tra di loro per l'incidenza del ruolo esercitato dai privati nell'ambito dei **processi decisionali* pubblici.

Un elevato grado di partecipazione è tratto caratterizzante della democrazia, intesa come forma e metodo di governo di collettività di qualsiasi tipo e scala. Scarsi **livelli di partecipazione* sono indicatori di marginalità politica, economica e sociale. Il coinvolgimento della **società civile* nella costruzione e implementazione delle **politiche pubbliche* costituisce oggi uno dei tratti fondamentali della riflessione sulla democratizzazione delle istituzioni e la qualità dei processi decisionali. Il rilancio del tema della partecipazione discende dalla constatazione che il processo di allargamento della democrazia nella società contemporanea non può avvenire soltanto attraverso l'integrazione della **democrazia rappresentativa* con la **democrazia diretta* ma richiede una più decisa estensione della democratizzazione, intesa come costante relazionamento delle istituzioni con la società civile. Si parla, in proposito, di democrazia sostanziale e di democrazia sociale per indicare il passaggio della democrazia dalla sfera strettamente politica alla sfera sociale, ove l'individuo viene preso in considerazione non soltanto come **cittadino* bensì nella molteplicità dei suoi *status* (malato, lavoratore, consumatore, immigrato, ecc.).

Nell'ordinamento italiano il principio di partecipazione trova esplicito riconoscimento nella *Costituzione.

V. ANCHE GOVERNANCE

Per approfondimenti: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, Firenze, 2010; N. BOBBIO, *Stato, Governo, società*, Einaudi, 1995; L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Rubettino, 2004; L. DE PIETRO (a cura di), *L'evoluzione dei modelli e delle tecnologie per la partecipazione dei cittadini: l'esperienza del Consiglio regionale del Veneto*, Marsilio, 2010.

PARTECIPAZIONE ISTITUZIONALE

Coinvolgimento di soggetti di tipo istituzionale nei *processi decisionali sottostanti le *politiche pubbliche, realizzato secondo le logiche e mediante gli strumenti della *democrazia partecipativa. Costituisce una forma di concretizzazione della teoria del *federalismo cooperativo nonché del principio costituzionale di leale collaborazione, che ha trovato esplicito riconoscimento in alcune regole finalizzate ad ispirare i reciproci rapporti tra stato, regioni, città metropolitane, province e comuni. La promozione di un agire congiunto fra istituzioni distinte, imposta dalla crescente pluralità degli *attori istituzionali coinvolti nelle politiche e dalla conseguente integrazione delle rispettive competenze, è funzionale ai principi di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. Principale strumento di partecipazione istituzionale è l'intesa, che tuttavia non costituisce l'unica forma possibile di raccordo. Il *protocollo d'intesa è strumento che si presta particolarmente a disciplinare i rapporti fra regione ed enti locali nell'attuazione di processi partecipativi. Nelle regioni che hanno adottato un'apposita normativa il ricorso al protocollo fa sì che gli enti locali siano indotti ad adeguarsi ad essa pur mantenendo la propria autonomia organizzativa: in tale ambito esso è infatti associato alla previsione di *incentivi, ai quali gli enti locali possono accedere solo ove si impegnino ad adottare gli strumenti partecipativi previsti dalla normativa regionale. Questo modello è stato adottato, ad esempio, dalla legge della Toscana sulla partecipazione e dalla legge del Lazio sul *bilancio partecipativo.

Per approfondimenti: G. GANGEMI, *Federalismo come struttura per partecipare e valorizzare le identità*, in www.nuovomunicipio.org; A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.

Riferimenti normativi: L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche*

regionali e locali; L. R. Lazio 7 dicembre 2007, n. 20, Promozione degli strumenti di partecipazione istituzionale delle nuove generazioni alla vita politica e amministrativa locale.

PARTECIPAZIONE POLITICA

Espressione utilizzata per designare istituti partecipativi variamente accomunati dalla finalità politica: atto del voto, militanza in un partito politico, manifestazioni, diffusione di informazioni politiche, ecc. Il livello di **partecipazione* può essere di varia intensità: mera presenza, attivismo, partecipazione in senso stretto. Nella terminologia della scienza giuridica ci si riferisce più propriamente a quelle forme di esercizio della **sovranità* che trovano espressione negli istituti della **democrazia rappresentativa* e della **democrazia diretta*: il carattere politico della partecipazione discende dalla immediata incidenza che le scelte e i comportamenti dei cittadini hanno nell'ordinamento.

La **Costituzione* riconosce e garantisce specifici **diritti di partecipazione* politica: diritto di voto, di associazione partitica, di referendum, di petizione, di iniziativa legislativa. Essi sono associati al possesso della cittadinanza giuridico-formale, devono esercitarsi per mezzo di istituti e procedure prefissati dall'ordinamento, comportano il compimento di atti che si pongono al di fuori dei **processi decisionali* strettamente intesi: a monte, come nel caso dell'iniziativa legislativa, della petizione, del voto politico; o a valle, come nel caso del referendum.

I diritti di partecipazione politica si differenziano dai **diritti di partecipazione* cui fa riferimento il modello della **democrazia partecipativa*, i quali richiamano criteri più ampi e inclusivi, e si esercitano mediante forme di interlocuzione tra governanti e governati che devono essere continuamente adeguate sulla base dell'esperienza storica e delle specificità delle politiche. Peraltro, la riflessione sulla democrazia partecipativa ha portato a recuperare i lavori preparatori della Costituzione al fine di ripensare soggetti e modalità della partecipazione politica, con particolare riferimento alla figura dei partiti: l'art. 49 ("*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*"), generalmente considerato un caposaldo delle teorizzazioni sulla democrazia rappresentativa, era stato interpretato già in Assemblea costituente come fonte di un diritto di partecipazione permanente che supera e trascende quel diritto di partecipazione solo puntuale garantito dal diritto elettorale attivo. Si evidenziava cioè una dinamica di tipo integrativo-partecipativo destinata a collocare il concorso dei partiti politici in posizione strumentale rispetto al concorso dei cittadini, inquadrando di fatto il diritto di

associazione partitica come uno degli strumenti della democrazia partecipativa.

Per approfondimenti: V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, 1969; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010; G. SANI, *Partecipazione politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004.

PARTENARIATO

Il partenariato (*partnership*, in inglese) è un accordo formale o informale per lavorare insieme ad uno scopo comune; implica condivisione del **processo decisionale*, con particolare riferimento a rischi, potere, benefici e oneri. I partenariati informali funzionano meglio quando il progetto è specifico, lo scopo è chiaro e può essere attuato in tempi relativamente brevi. Nelle situazioni in cui i compiti da svolgere sono ampi e complessi può essere necessario formalizzare la *partnership* attraverso accordi scritti, al fine di strutturare il processo decisionale e le modalità condivise di lavoro. Non può parlarsi di vero partenariato quando sono presenti motivazioni nascoste o non vi è alcuna condivisione di rischio, responsabilità e benefici.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

PARTITI POLITICI

V. *PARTECIPAZIONE POLITICA*

PIANIFICAZIONE

Sebbene i concetti di pianificazione, programmazione e progettazione siano spesso usati come sinonimi, essi si caratterizzano per il grado di dettaglio e la logica di operatività (crescenti da pianificazione a progettazione) e per la visione d'insieme e l'organicità rispetto ai grandi obiettivi (decrescenti). In ambito partecipativo è importante coniugare l'ottica progettuale, finalizzata al raggiungimento di **obiettivi* misurabili entro termini dati, con l'ottica di processo, centrata sulla conoscenza delle esigenze e delle priorità degli **stakeholder* coinvolti.

Per approfondimenti: A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)-Fourth Edition.

Riferimenti normativi: L. R. Abruzzo 9 agosto 2006, n. 27, *Disposizioni in materia ambientale*, art. 10.

PIANO

Nello standard internazionale adottato dal Project Management Institute il piano di progetto o *project plan* si colloca nella prima fase di pianificazione e costituisce il momento fondamentale in cui il progetto prende forma. Sostanzialmente esso è un documento ufficiale, soggetto ad approvazioni, con il quale si descrivono gli obiettivi di progetto e gli elementi necessari per il loro raggiungimento.

Per approfondimenti: *A Guide to the Project Management Body of knowledge*, 4th edition.

Riferimenti normativi: Direttiva europea 2003/35/CEE, *Partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale*.

PIANO D'AZIONE

Dall'inglese *action plan*, esso fornisce risposte alla domanda "Che cosa facciamo adesso?". Consiste in una lista di cose da fare con indicazione di chi se ne farà carico ed entro quali termini. Nel corso di un processo partecipativo il piano d'azione dovrebbe essere il risultato di **workshop* o altre riunioni dedicate.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

PIANO DI COMUNICAZIONE

Pianificare la comunicazione significa determinare le esigenze di informazione e comunicazione degli **stakeholder*, interrogandosi su chi necessita di determinate informazioni, sui tempi con cui queste vengono richieste, sulle modalità con cui vengono date, sui soggetti che devono provvedervi. Il piano di gestione della comunicazione definisce e descrive: a) i requisiti di comunicazione di tutti gli interessati, le informazioni da comunicare (formato, contenuto e livello dettaglio); b) i responsabili della comunicazione; c) la persona o i **gruppi* che ricevono l'informazione; d) i metodi e le tecniche utilizzati per la trasmissione; e) la frequenza delle comunicazioni; f) i riferimenti temporali; g) i metodi di aggiornamento del piano di comunicazione.

Per approfondimenti: *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) -- Fourth Edition*; N. LEVI (a cura di), *Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche*, Napoli, 2004, in www.urp.it.

PIANO DI CONSULTAZIONE

Nessuna metodologia di consultazione può considerarsi valida in assoluto, ed il processo che si intende mettere in atto va strutturato in modo coerente e chiaro. Elaborare un piano di gestione della **consultazione*, nel quale rendere noti le finalità, i metodi e i tempi dell'indagine, nonché l'elenco dei soggetti destinatari ma anche dei referenti e dei responsabili istituzionali che gestiscono e monitorano il processo, può aiutare a risolvere alcune criticità delle pratiche partecipative in uso. Al fine di minimizzare tali punti di debolezza, gli studiosi della materia già da tempo propongono di considerare e distinguere fattori variabili e fattori costanti della consultazione: i primi si riferiscono alle fasi, ai soggetti e alle **tecniche*, necessariamente flessibili in relazione alle specificità della regolazione proposta; i secondi rappresentano i principi-guida da seguire nell'impostazione di un disegno organizzativo sistematico, coerente, in grado di produrre risultati empiricamente fondati, cioè attendibili e controllabili. Tali fattori costanti devono essere individuati nella *programmazione* e *coerenza* del percorso di consultazione, nella *proporzionalità* delle risorse messe in campo, nella *tempestività* di attivazione e nella *pubblicità* da dare ai risultati.

Per approfondimenti: S. CAVATORTO, *Metodi di consultazione nell'Air*, in Riv. trim. scienza amm., n. 1/2002, 139; S. CAVATORTO, *La consultazione presso le Regioni*, http://egov.formez.it/files/Contributo_CAVATORTO.pdf; A. La SPINA, S. CAVATORTO, *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

PLANNING FOR REAL

Planning for Real® è un affermato metodo di coinvolgimento della **comunità* nella pianificazione urbanistica. È basato sulla scelta di priorità condivise ed utilizza modelli di cartone per rappresentare gli elementi che caratterizzano l'area da riqualificare, al fine di aiutare gli **abitanti* nell'individuazione degli interventi che essi considerano migliorativi. Questo metodo si avvia contattando le reti di comunità locali e si conclude con la elaborazione di un piano d'azione.

Per approfondimenti: www.planningforreal.org.uk

POLICY

V. POLITICHE PUBBLICHE

POLITICHE PARTECIPATIVE

Possono intendersi come un metodo per decidere, attuare e valutare le **politiche pubbliche*, volto ad assicurare il carattere inclusivo dei relativi **processi decisionali*: in questo caso la partecipazione viene in rilievo come strumento di governo delle politiche di settore. Possono anche intendersi come politiche pubbliche ad hoc, aventi come oggetto e obiettivo specifici la promozione della **partecipazione* attraverso interventi mirati di tipo incentivante: in questo caso i settori di intervento sono generalmente quelli della **educazione alla cittadinanza*, della **formazione*, dell'**empowerment*, della **informazione* e della **comunicazione pubblica*. Gli strumenti utilizzati in questi ambiti mirano a diffondere la conoscenza e la sperimentazione concreta delle **tecniche* partecipative (es. laboratori, scuole di cittadinanza, ecc.).

Per approfondimenti: L. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0/2008.

POLITICHE PUBBLICHE

Sistemi articolati e coerenti di scelte e di azioni condotte dal decisore pubblico, nella forma di atti normativi e/o provvedimenti amministrativi, al fine di fornire una risposta efficace a problemi di rilevanza pubblica e/o collettiva. La **partecipazione* alle politiche pubbliche, che può articolarsi in una molteplicità di forme e di fasi con finalità parzialmente diverse, rappresenta il cuore della **democrazia partecipativa*, in quanto condizione della qualità e dell'efficacia dei relativi **processi decisionali*. Sotto questo profilo, le politiche pubbliche possono definirsi come configurazioni istituzionalizzate di problemi, soluzioni, **attori*, partecipanti e destinatari, nell'ambito delle quali l'innesto di processi partecipativi è reso necessario dalla crescente complessità e trasversalità delle politiche stesse, considerando che: a) la legislazione è complicata dalle grandi trasformazioni nell'economia e nei rapporti tra pubblico e privato; b) le politiche non sono più riconducibili ad un unico attore istituzionale e presuppongono l'intervento di una congerie di soggetti pubblici e privati; c) il coinvolgimento di settori differenziati rende multiforme l'attività di individuazione dei bisogni e perciò determinante l'utilizzo delle competenze esperienziali dei destinatari.

I motivi del ritardo col quale vengono recepite le istanze di partecipazione nell'ambito delle politiche pubbliche affonda le radici in una cultura dell'agire

pubblico e del decidere prettamente aderenti alla dimensione di *government* piuttosto che a quella di **governance*: di ciò è spia il fatto che la lingua italiana utilizzi un unico sostantivo -politica- per indicare tanto i rapporti fra partiti politici ed elettori che le strategie di intervento predisposte per dati settori; mentre nei paesi anglosassoni vengono utilizzati, rispettivamente, i differenti termini “*politics*” e “*policy*”. Tra le resistenze più diffuse viene indicata quella della percezione, da parte dei decisori, di un rischio di dislocazione del potere (**sindrome dell'assedio*): in realtà l'allargamento del processo decisionale e del ventaglio dei soggetti coinvolti costituisce opportunità di legittimazione per i rappresentanti e per gli amministratori, e di qualità per le decisioni prese. A livello regionale si registra peraltro una tendenza crescente a riconoscere la funzionalità della partecipazione rispetto all'efficacia delle politiche pubbliche: molte leggi esplicitamente assumono la partecipazione come “metodo di relazione” o “criterio generale di sviluppo dei processi decisionali”, o ancora come “strumento strategico per il governo” del settore, precisando come la stessa debba contraddistinguere le fasi della **programmazione*, della attuazione e della **valutazione* degli effetti delle politiche.

Per approfondimenti: G. CAPANO, M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1996; L. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0/2008.

Riferimenti normativi: LL. RR. Calabria 26 novembre 2003, n.23, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)* e 2 Febbraio 2004, n. 1, *Politiche regionali per la famiglia*; LL. RR. Emilia Romagna 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e 2 giugno 2003, n. 12, *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere per ognuno e per tutto l'arco della vita attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche integrate tra loro*; L. R. Basilicata 9 agosto 2007, n. 14, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale)*; LL. RR. Friuli Venezia Giulia 20 ottobre 2006, n. 20, *Norme in materia di cooperazione sociale* e 18 agosto 2005, n. 20, *Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia*; L. R. Piemonte 7 Febbraio 2006, n.7, *Disciplina delle associazioni a promozione sociale*; L. R. Puglia 10 Luglio 2006, n. 19, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*.

POTERE

L'esercizio del potere comporta una riduzione della libertà altrui. In una società contemporanea democraticamente matura lo snodo centrale del rapporto governanti-governati va individuato nelle modalità di distribuzione del potere politico-amministrativo, passibili di essere riformulate correggendo i limiti di

alcune democrazie rappresentative: è constatazione diffusa, infatti, che il deficit democratico risieda sempre più spesso in una carenza di rappresentatività, ossia nell'erronea convinzione che all'interno della rappresentanza si esaurisca tutto lo spettro delle attività di progettazione ed approvazione delle **politiche pubbliche*, senza riconoscimento al **cittadino* del diritto di far valere la propria posizione attraverso dinamiche di coinvolgimento attivo nel **processo decisionale*. Per correggere tali limiti sembra sempre più necessario sancire il passaggio da una concezione dell'esercizio dei poteri pubblici essenzialmente elitaria, poco partecipata e, di conseguenza, poco efficace ed efficiente, ad una concezione aperta e pluralista, all'interno della quale il potere è una risorsa variabile che si distribuisce fra una pluralità di **gruppi* diffusi, nei diversi settori e nelle diverse aree di interesse socio-economiche. Ai fini della realizzazione di tali obiettivi, coincidenti con il passaggio da una forma di elaborazione delle politiche relegata al piano del *government* ad una forma più evoluta ed inclusiva di **governance*, gli strumenti di **democrazia partecipativa* possono giocare un ruolo fondamentale, in quanto particolarmente idonei al consolidamento di un governo delle politiche multilivello democratico ed efficace, supportato da ampio consenso e legittimazione, e pertanto maggiormente rispondente ad un'ottica di potere temperato, diffuso e condiviso. Il modello della democrazia partecipativa non mette in discussione la titolarità del potere decisionale bensì il modo di esercitarlo, ossia la modulazione dell'influenza che i processi partecipativi sono destinati ad esercitare sul decisore, e dunque le **garanzie* apprestabili per assicurare un'adeguata considerazione dei suoi risultati.

Per approfondimenti: R. SEGATORI, *L'ambiguità del potere Necessità, ossessione, libertà*, Donzelli, 1999.

PRECONDIZIONI DELLA PARTECIPAZIONE

Accanto alle metodiche di **valutazione* della qualità dei **processi decisionali*, volte ad analizzare l'opportunità e l'adeguatezza delle soluzioni prescelte, l'efficacia delle **politiche pubbliche* in generale, e delle **politiche partecipative* in particolare, dipende anche da un insieme di condizioni esterne, riguardanti non l'oggetto delle politiche strettamente inteso bensì il contesto in cui queste si calano. A tal fine non basta soffermarsi sul processo decisionale in senso stretto, che dovrà comunque rispettare i canoni della **democrazia partecipativa*, ma occorre cogliere l'apporto specifico derivante da strumenti e attività ulteriori, quali:

a) **informazione pubblica* e **comunicazione pubblica*, senza le quali verrebbe meno la possibilità per le istituzioni di interagire con i destinatari delle politiche; b) sensibilizzazione, ovvero attività volta alla **capacitazione* e all'**empowerment* della **società civile*; c) **educazione alla cittadinanza* e **formazione*, per la creazione di competenze funzionali alle esigenze ed alle sfide posti dall'attuazione di interventi pubblici di qualità; d) alfabetizzazione informatica, per garantire l'accesso alle nuove tecnologie ed il superamento del divario digitale.

Per approfondimenti: V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

PROBLEMA

Nei processi partecipativi la precoce individuazione dei problemi costituisce uno stimolo alla riflessione e alla più efficace gestione del percorso. I problemi si identificano con gli **ostacoli*, i **costi*, i conflitti, le incertezze che rendono difficile stabilire cosa fare. Difficilmente si riuscirà a trovare una soluzione adeguata se non si sta affrontando il problema giusto; è pertanto cruciale continuare a chiedersi "È davvero questo il problema ?".

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

PROCESSO

Attività o serie di attività che trasforma, conferendo valore, determinati input in altrettanti output; ha un punto di inizio e un punto di fine, e comprende attività interfunzionali che utilizzano risorse e generano valore aggiunto. Pianificare e gestire un processo partecipativo implica conoscere le caratteristiche e le priorità degli **attori* locali, sviluppare capacità di negoziazione e decisione, imparare ad approfittare degli eventi imprevisti, ammettere flessibilità e ri-orientamento del progetto, apprendere strada facendo. Non vanno tralasciati gli aspetti ed i vincoli quantitativi in termini di tempo, **costi*, risultati.

Per approfondimenti: A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)-Fourth Edition.

PROCESSO DECISIONALE

Deve intendersi come un processo circolare che include l'insieme delle decisioni finalizzate al governo delle **politiche pubbliche*. Durante la prima fase vengono formulate, presentate, prese in esame e messe a confronto le diverse opzioni possibili, ma anche **interessi*, strategie, progetti e idee. In questa fase la decisione coincide con lo scioglimento della riserva a favore di una di queste opzioni, con conseguente conversione delle incertezze in certezza, tanto per i decisori quanto per i destinatari delle politiche. Decidendo si seleziona una specifica versione della realtà che da quel momento in avanti si vuole realizzare, escludendo tutte le altre soluzioni possibili, e quindi scartando ed accantonando le opzioni alternative che da queste ultime deriverebbero. Per la delicatezza ed il rilievo di tale compito, non si può prescindere dall'utilizzo di ampi strumenti di **analisi*, **valutazione* e **consultazione*, capaci di contribuire alla selezione di opzioni di qualità entro le quali operare la scelta ottimale inerente la politica in gioco. Il processo decisionale non dovrebbe peraltro arrestarsi alla scelta delle opzioni in campo: esso dovrebbe proseguire in una ulteriore fase di valutazione degli effetti prodotti dall'intervento. In un circolo decisionale virtuoso gli esiti di questa seconda fase dovrebbero a loro volta essere considerati quali elementi su cui fondare le decisioni di un eventuale successivo processo decisionale, volto ad affrontare le problematiche emerse nell'attuazione della soluzione inizialmente prescelta.

V. ANCHE *DELIBERAZIONE*; *DEMOCRAZIA DELIBERATIVA*; *DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA*

Per approfondimenti: L. BOBBIO, La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi, Franco Angeli, 2004; G. IURATO, Le regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione, Giuffrè, 2005.

PROGETTAZIONE

V. *PIANIFICAZIONE*

PROGETTAZIONE PARTECIPATA

È una forma di progettazione che implica la considerazione di più punti di vista al fine di individuare la migliore soluzione possibile in termini di piani, progetti e strategie. Adottare tale approccio sin dalle prime fasi del processo di pianificazione significa chiedersi con chi, che cosa e perché si intenda partecipare

una decisione: ciò consente di identificare i **limiti di processo*, i presupposti per un percorso coerente ed efficace, gli strumenti utili alla **valutazione* degli **esiti*. Far interagire differenti **capacità*, competenze ed esperienze aiuta a rendere più gestibile la complessità sociale, se il riconoscimento della diversità diviene pratica e il sapere diffuso diviene risorsa, all'interno di una prospettiva in cui tutti sono messi in condizione di occuparsi del bene comune; l'intelligenza collettiva è, infatti, allenamento all'esercizio continuo di cittadinanza e **sovranità*. In un contesto di questo tipo le posizioni contrastanti possono orientarsi verso **interessi* condivisi, e le idee di ciascuno possono comunque essere espresse.

Progettare in maniera partecipata consente di creare condizioni di inclusione, le quali generano riconoscimento e senso di responsabilità. La cura del come si decide migliora la qualità del cosa si decide. Riconoscere ai singoli un naturale diritto di ascolto consente di far emergere i bisogni e i punti di vista sommersi o meno rappresentati.

Per approfondimenti: J. BISHOP, *Making Plans – a Practical Guide, ODPM in 2002*; www.bdor.co.uk; www.studiop3.eu.

PROGETTO

Sforzo complesso, generalmente di durata inferiore ai tre anni, comportante compiti interrelati eseguiti da varie organizzazioni, con obiettivi, schedulazioni e budget ben definiti. Può essere pianificato, gestito, monitorato e valutato in modalità partecipata. Comunicare lo stato di avanzamento e/o gli esiti di un progetto non significa attivare processi partecipativi.

Per approfondimenti: *A Guide to the Project Management Body of knowledge*, 4th edition.

PROGRAMMA

Gruppo di progetti correlati gestiti in maniera coordinata per ottenere un livello di controllo e di benefici che non si otterrebbero se i progetti venissero gestiti separatamente. Un progetto può essere o non essere parte di un programma, ma un programma conterrà in ogni caso dei progetti.

Per approfondimenti: *A Guide to the Project Management Body of knowledge*, 4th edition.

PROGRAMMAZIONE

V. PIANIFICAZIONE

PCM - Project Cycle Management

Insieme di strumenti e metodologie di gestione dei progetti integrati e multi-attore adottato nel 1992 dalla Commissione Europea e riconosciuto come **buona pratica* internazionale. La sequenza delle fasi di preparazione e realizzazione dei progetti è stata definita Ciclo del Progetto: comincia con l'identificazione di un'idea da sviluppare in un piano di lavoro che possa essere realizzato e valutato; le possibili idee-progetto sono individuate nel contesto di una strategia concordata tra le parti coinvolte; tutti gli **attori* coinvolti nel processo sono consultati e le informazioni pertinenti rese disponibili, cosicché decisioni fondate possano essere prese nelle fasi chiave della vita di un progetto. È basato sul **Logical Framework Approach* e finalizzato a migliorare la qualità degli interventi in termini di rilevanza, fattibilità ed efficacia rispetto alle politiche di contesto, utilizzando **criteri* e standard di valutazione della qualità dell'idea di progetto, promuovendo approcci partecipativi, includendo l'analisi del rischio. **Partecipazione* e **ownership* da parte dei beneficiari sono fattori di qualità determinanti.

V. ANCHE *LOGICAL FRAMEWORK APPROACH*, *GOPP*

Per approfondimenti: EUROPEAN COMMISSION, *PCM Guidelines*, March 2004.

PROTOCOLLO DI INTESA

V. PARTECIPAZIONE ISTITUZIONALE

PUBBLICITÀ ISTITUZIONALE

Attività afferente alla funzione "relazioni esterne", normalmente presente nella generalità degli enti, pubblici e non. Per le specificità che discendono dal carattere istituzionale, tale tipo di pubblicità differisce dalle tradizionali forme di comunicazione commerciale (promozione di prodotti/servizi) poiché mira a rendere conoscibili le attività e la missione dell'ente in quanto tale. I suoi scopi principali vanno rinvenuti nel comunicare rilevanti cambiamenti o risultati raggiunti dall'ente di riferimento, nel sintetizzare e diffondere il ruolo, l'impor-

tanza e l'impatto dell'attività dell'amministrazione e nel saper controllare atteggiamenti di scetticismo dell'opinione pubblica verso l'ente. Per fare ciò essa utilizza mezzi divulgativi e attività di *marketing*, sia supportando le attività di promozione di servizi ed eventi organizzati dall'ente, sia diffondendone e potenziandone l'immagine. L'utilizzo di strumenti di pubblicità istituzionale (cataloghi, *brochures*, *folders*, inserzioni, mass media, ecc.) può agevolare a monte i processi partecipativi, fornendo informazioni circa le attività dell'ente; ma non può sostituirsi alle tecniche partecipative in senso stretto, sia per il carattere non selettivo dei destinatari sia –soprattutto– per l'assenza di ogni forma di interazione fra amministrazione e destinatari.

Per approfondimenti: R. GRANDI, *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Carocci, 2007; F. FACCIOLI, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio. Modelli, attori, percorsi*, Carocci, 2000.

Riferimenti normativi: Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

PUBBLICIZZAZIONE DEGLI ESITI

V. *ESITI*

PUNTO DI ASCOLTO

V. *OUTREACH*

Q

QUESTIONARIO

V. INTERVISTA

R

RAPPRESENTANZA

V. *DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA*

RAPPRESENTATIVITÀ

Per rappresentatività si intende, in generale, la capacità di essere rappresentativi. Con riferimento alle **politiche pubbliche* si parla di rappresentatività delle soluzioni prescelte per indicare quanto esse siano in concreto aderenti ai bisogni di regolazione o di intervento: è compito delle attività di **valutazione* stabilire come ed in che misura le risposte fornite dalle politiche siano opportune, efficaci ed efficienti. Con riferimento ai soggetti istituzionali si parla di rappresentatività dei **processi decisionali* per indicare quanto questi siano stati inclusivi, ossia quanto i destinatari degli interventi siano effettivamente rappresentati e attraverso quali strumenti. Se in relazione al modello classico della **democrazia rappresentativa* quello di rappresentatività è concetto tipico del momento elettorale, i recenti fenomeni di crisi della politica hanno evidenziato come questo modo di intendere la rappresentatività sia ampiamente riduttivo: in quanto ancorato a criteri di legittimazione puramente formale, esso trascura la legittimazione sostanziale dei governanti che discende dalla concreta capacità di rappresentare e interpretare gli interessi dei governati e di rendere conto delle scelte adottate. I principi della **democrazia partecipativa* intendono integrare le dinamiche della rappresentanza mediante il ricorso a strumenti volti a rendere effettivo e permanente, anche al di là del momento del voto, il coinvolgimento dei destinatari delle politiche.

V. *ANCHE ACCOUNTABILITY*

Per approfondimenti: S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004; C. MOUFFE, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Mondadori, 2007.

REGOLE SULLA PARTECIPAZIONE

Uno dei principali **ostacoli* alla efficacia dei processi partecipativi risiede nella diffusa convinzione che tali processi non richiedano specifiche previsioni normative ma, al contrario, debbano essere lasciati alla libera iniziativa dei vari **attori*: ciò al fine di non ingessare entro schemi predefiniti le pluriformi dinamiche di confronto che possono attivarsi fra istituzioni e **società civile*. In effetti, vi sono aspetti dei processi partecipativi per i quali non sono formalmente necessarie discipline giuridiche in senso stretto, come la scelta dei soggetti da coinvolgere, delle **fasi* nelle quali attivare la partecipazione, delle **tecniche* di ascolto da utilizzare: questi aspetti riguardano elementi che devono essere valutati caso per caso, sulla base delle specificità dell'intervento di cui si discute. La necessità di regolare giuridicamente gli istituti partecipativi attiene piuttosto alle **precondizioni*, ai **livelli essenziali*, alle *procedure* e alle **garanzie* della partecipazione, condizioni di *effettività* del principio di **partecipazione* di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

Il fatto che la democrazia partecipativa, diversamente da quella rappresentativa e da quella diretta, faccia riferimento ad una pluralità di forme non predeterminate dalla Costituzione, non ne attenua il rapporto con le garanzie ma anzi rafforza la necessità di regole per assicurarle: in quanto espressione di **sovranità* popolare esercitata in ausilio degli organi rappresentativi, la partecipazione può infatti risultare utile ed efficace solo grazie alla previsione di apposite regole che, pur lasciando flessibili gli strumenti, istituzionalizzino il metodo.

V. ANCHE *LIVELLI ESSENZIALI*

Per approfondimenti: A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

RENDICONTAZIONE SOCIALE

Con il processo di rendicontazione sociale si intende migliorare il livello di **accountability* di un'amministrazione, mettendo quest'ultima in condizione di rendere conto del proprio operato. I principali strumenti di rendicontazione sociale sono: il **bilancio sociale* annuale, il bilancio sociale di mandato, il bilancio sociale di settore, il bilancio ambientale, il bilancio di genere. Le finalità della rendicontazione sociale, ovvero le ricadute che essa può generare all'interno e all'esterno del sistema di relazioni in cui l'amministrazione è inserita, possono apprezzarsi su molteplici piani: a) contabile (integrazione e rivitalizzazione del

sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato dalle amministrazioni pubbliche); b) comunicativo (è strumento di governo delle relazioni con l'esterno al fine di garantire una maggiore qualità dei processi di comunicazione e di scambio con i portatori di interesse); c) politico (consente di rilegittimare socialmente l'azione amministrativa e il sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione condivisa della capacità di buon governo); d) della **governance* interna (favorisce la responsabilizzazione delle amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica); e) strategico-organizzativo (può essere strumento efficace per orientare i processi di pianificazione, programmazione e controllo dell'ente); f) professionale (contribuisce a ridare senso al lavoro pubblico, finalizzando l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità).

Per approfondimenti: A. TANESE (a cura di), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Napoli, E.S.I., 2004.

Riferimenti normativi: Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, 17 febbraio 2006 (G.U. n. 53 del 16/03/06).

RESIDENTE

V. *ABITANTE*

RESILIENZA

Il termine resilienza deriva dal latino *resilire* che significa “saltare indietro, rimbalzare”. Veniva inizialmente usato in riferimento alla tecnologia dei materiali per indicare “la resistenza a rottura per sollecitazione dinamica, determinata con apposita prova d'urto”. A questo concetto prettamente ingegneristico sono stati associati nel tempo significati più trasversali e generali: le scienze sociali, in particolare, lo hanno rielaborato associando alla resilienza la capacità di resistere a cambiamenti particolarmente violenti e repentini, attuando strategie adattive. Resilienza e capacità di adattarsi diventano così due qualità tipiche dei sistemi dinamici e aperti, soggetti a trasformazioni repentine. Come qualità collettiva, la resilienza è caratterizzata dalla capacità di reazione nelle situazioni di difficoltà, orientata al bene comune e guidata da principi solidali, cooperativi e collabo-

rativi, che evolve e si sviluppa nel mutuo aiuto con la mobilitazione di risorse relazionali, con la promozione di responsabilità per il benessere delle persone e della stessa comunità di appartenenza (territoriale, aziendale, sociale, ecc.). È un concetto più duttile dell'idea di *sostenibilità ed è alla base della riflessione del **Transition Movement*.

V. ANCHE *COMUNITÀ COMPETENTE, COMUNITÀ LOCALE, ECONOMIA PARTECIPATIVA*

Per approfondimenti: G.G. MARTEN, *Ecologia umana: Sviluppo sociale e sistemi naturali*, Edizioni Ambiente, 2002; www.stockholmresilience.org.

RESPONSABILITÀ SOCIALE

L'Unione europea ha definito la responsabilità sociale come forma di "integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate": le imprese decidono cioè, di propria iniziativa, di contribuire allo sviluppo della società e alla protezione dell'ambiente, in risposta ad una serie di pressioni sociali, ambientali ed economiche. Affermando la loro responsabilità sociale e assumendo di propria iniziativa impegni che vanno al di là delle esigenze regolamentari e convenzionali cui devono comunque conformarsi, le imprese si sforzano di interpretare le norme collegate allo sviluppo sociale, alla tutela dell'ambiente e al rispetto dei diritti fondamentali, adottando un sistema di governo aperto, in grado di conciliare gli **interessi* delle varie parti nell'ambito di un approccio globale della qualità e dello **sviluppo sostenibile*. Essere socialmente responsabili significa andare al di là del mero rispetto degli obblighi giuridici, investendo di più e diversamente nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate, con auspicabili ritorni in termini di competitività e produttività.

Per approfondimenti: G. ARENA, *Responsabilità sociale individuale*, 2007, in www.labsus.org; Libro verde della Commissione Europea del 18 Luglio 2001, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366 def.

RICERCA AZIONE

Il termine (traduzione letterale di *action research*) è stato coniato da Kurt Lewin negli anni '40, attraverso la constatazione del fatto che, nel campo delle scienze sociali, il processo conoscitivo finiva con il divenire un'azione sociale

proprio nel momento in cui la popolazione veniva coinvolta. Lewin pensò allora di enfatizzare questo aspetto e di attribuire alla popolazione **capacità* e competenze conoscitive, coinvolgendola nel processo di ricerca; si scoprì così che il processo di conoscenza ha già le caratteristiche dell'azione, e che mediante una collaborazione congiunta all'interno di un contesto etico reciprocamente condiviso si può dare un contributo alle esigenze concrete degli individui che si trovano in una situazione problematica. Ancora oggi l'espressione ricerca azione indica un processo di indagine in cui i partecipanti co-generano conoscenza grazie alla diversità di esperienze e di competenze, costruendo in modo partecipato significati che conducono all'azione sociale e riflessioni sull'azione che conducono alla costruzione di nuovi significati.

Per approfondimenti: H. BRADBURY, P. REASON, *Handbook for Action Research, Participative inquiry and practice*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2001.

RISOLUZIONE DEI CONFLITTI

I conflitti sono presenti in ogni processo di **partecipazione* a causa delle attitudini delle persone, delle aspettative sui risultati, dei valori che sottendono l'agire di ciascuno. I metodi attivabili per risolvere i conflitti includono il **confronto creativo*, la mediazione, la negoziazione; tutti presuppongono che le decisioni siano mutualmente comprese, e che vengano assunte dopo un processo deliberativo capace di attivare una comunicazione basata su reciprocità, sincerità, rispetto. Attivare efficaci processi partecipativi può evitare l'insorgere di conflitti o agevolarne la precoce risoluzione.

V. ANCHE CONFLITTO, CONFRONTO CREATIVO, ADR

Per approfondimenti: J. BERCOVITCH, R. JACKSON, *Conflict Resolution in the Twenty-first Century: Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2009.

RISULTATI

V. *ESITI*

S

SCADENZA

V. *LIMITI DI TEMPO PER PARTECIPARE*

SCALA DI PARTECIPAZIONE

V. *LIVELLI DI PARTECIPAZIONE*

SIMULAZIONE

È la riproduzione di una situazione concreta finalizzata ad analizzare cosa accadrebbe se venissero attuate delle ipotesi progettuali. Nei processi partecipativi è utile per tradurre un tema/problema in termini facilmente comprensibili, mettendo gli **attori* coinvolti in condizione di esprimere le loro preferenze in modo semplice ed intuitivo.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

SINDROME

Termine utilizzato per definire un insieme di fenomeni che si verificano nell'ambito di **comunità* territoriali allorché si diffonde l'annuncio dell'intenzione di realizzare un'opera pubblica non desiderata: la prima reazione è generalmente la mobilitazione popolare; e tanto più avanzato è lo stadio di formulazione del progetto tanto più serrato diviene il confronto. In realtà né la **società civile* né le amministrazioni sono immuni da sindromi e pregiudizi. Il termine viene infatti utilizzato per indicare due fenomeni diversi, anche se spesso difficilmente distinguibili o più spesso compresenti: da un lato fenomeni di chiusura della comunità, in cui la protesta generalizzata degli **abitanti* è più propriamente

il frutto di allarmismo collettivo, infondatamente paralizzante verso lavori di pubblica utilità non manifestamente dannosi; dall'altro fenomeni di chiusura dell'amministrazione, la quale utilizza il termine sindrome in senso spregiativo e strumentale al fine di svalutare le ragioni dei soggetti interessati anche in caso di timori concretamente fondati circa l'impatto ambientale e socio-economico di un intervento pubblico, tentando così di evitare l'attivazione di processi partecipativi e inclusivi. In questo secondo caso si parla anche, genericamente, di *sindrome dell'assedio*, per indicare un diffuso atteggiamento di diffidenza degli amministratori nei confronti delle richieste di **partecipazione* provenienti dalla società civile.

La sindrome del primo tipo più conosciuta:

NIMBY (Not In My Back Yard, “non nel mio giardino”). Indica il rifiuto di progetti che abbiano qualsiasi legame con l'ambiente in cui si risiede. Esprime il timore di possibili danni alla propria salute, di diminuzione del valore di proprietà immobiliari e della qualità della vita (rumori molesti, odori sgradevoli, etc.), di effetti negativi sul traffico, sul paesaggio e sull'ecosistema.

Le variazioni sul tema:

BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone, “non costruire assolutamente nulla in nessun luogo vicino ad alcuna persona)

NIABY (Not In Anyone's Backyard, “no nel cortile di nessuno”)

NOPE (Not in Our Planet Earth, “non sul nostro pianeta terra”).

Tra le sindromi del secondo tipo più conosciute:

DAD (Decide Announce Defend, “decido, annuncio, difendo”). Una volta delineata la possibilità pratica ed amministrativa di realizzare un'opera in un determinato sito, il soggetto proponente elabora i progetti e avvia l'iter decisionale e autorizzativo, annunciando al pubblico la scelta quando questa è ormai consolidata. Ciò può determinare il sorgere di conflitti con i portatori di **interessi* divergenti ed il proponente sarà costretto a difendere la scelta compiuta senza avere la possibilità di migliorarla o di metterla in discussione.

NIMO (Not in My Office, “non di pertinenza del mio ufficio”)

NIMTOO (Not in My Term of Office, “non durante il mio mandato”)

NIMEY (Not in My Election Year, “non nell'anno delle mie elezioni”)

Per approfondimenti: G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2005; www.valutazioneambientale.net; www.nimbyforum.it

SOCIAL NETWORK

L'espressione *social network* (trad. it. rete sociale) è utilizzata nella *social network analysis* per indicare *gruppi di persone connesse tra loro da un qualsiasi tipo di legame (amicizia, interessi, lavoro, ecc.), le quali si relazionano costituendo una comunità. Nell'uso comune, invece, l'espressione viene generalmente riferita agli strumenti utilizzati per creare e mantenere le reti virtuali e le *community: tali strumenti dovrebbero più correttamente definirsi *social network sites* (SNS) o siti di *social networking*. Questi ultimi sono applicazioni basate sul *web* che permettono di creare un profilo pubblico o parzialmente pubblico, di formare una lista di contatti e di poter interagire con essi. I primi *social network sites*, come nel caso di Facebook, sono nati in ambito universitario con l'obiettivo di mantenere le relazioni con colleghi ed amici; oggi si stanno diffondendo sempre più velocemente, offrendo agli utenti nuove possibilità di comunicare. Tra i più diffusi: MySpace, Twitter, LinkedIn, Bebo, Friendster, Hi5, Flixster, Badoo.

Per approfondimenti: <http://www.urp.gov.it>

SOCIETÀ CIVILE

Nella contrapposizione fra società civile e stato, per società civile si intende la sfera dei rapporti fra individui, fra gruppi, fra classi sociali, che si svolgono al di fuori dei rapporti di potere che caratterizzano le istituzioni politiche. La società civile viene rappresentata come il terreno dei conflitti economici, ideologici, sociali, religiosi che lo stato ha il compito di risolvere; come la base da cui partono le domande cui il sistema politico è chiamato a dare una risposta; come il campo delle varie forme di mobilitazione, di *associazione, di organizzazione delle forze sociali che muovono verso la conquista del potere politico; come il bacino di risorse individuali e collettive cui le istituzioni possono/devono attingere per la risoluzione dei conflitti e il perseguimento dell'interesse generale. Così intesi, società civile e stato non sono due enti senza relazione tra loro, ma fra l'uno e l'altro vi è una comunicazione continua. Nei momenti di crisi istituzionale e politica la contrapposizione fra società civile e stato è adoperata in senso polemico per affermare che lo stato non è in grado di rispondere alle domande della società civile: da qui la frequente affermazione che la soluzione delle crisi deve essere ricercata

prima di tutto con e nella società civile, dove possono emergere nuove forme di legittimazione e di consenso, ma anche e soprattutto nuove forme di collaborazione per il governo della cosa pubblica.

V. ANCHE *CAPITALE SOCIALE, SOLIDARIETÀ, SUSSIDIARIETÀ*

Per approfondimenti: N. BOBBIO, *Società civile*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il dizionario di politica*, Torino, 2004.

Riferimenti normativi: Comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, *Governance europea - Un libro bianco*, COM(2001) 428 def.; Comunicazione della Commissione europea del 5 giugno 2002, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 def.

SOGGETTI

V. *ATTORI*

SOLIDARIETÀ

Per solidarietà si intende la capacità dei membri di una collettività di agire nei confronti di altri come un soggetto unitario. Nel lessico contemporaneo il termine è utilizzato per lo più in connessione con le tematiche della **partecipazione*, della **sussidiarietà*, dell'**inclusione sociale*. La **Costituzione* contempla il principio di solidarietà ed inquadra i diritti in una prospettiva di tipo solidaristico, in ragione della stretta connessione fra dimensione individuale e dimensione relazionale della persona. Inoltre, il fatto che i doveri di solidarietà, così come il principio di partecipazione, vengano riferiti ai piani politico, economico e sociale porta a specificare il principio di solidarietà in termini di integrazione permanente e attiva della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale. La stretta connessione fra solidarietà e partecipazione impone di mantenere centrali, nelle **politiche partecipative*, gli obiettivi di giustizia sociale: ciò è particolarmente evidente con riferimento alle categorie a forte di rischio di esclusione e alle politiche di governo della diversità, rispetto alle quali le politiche partecipative possono conseguire grandi risultati in termini di integrazione ed estensione della **cittadinanza sociale*. Con la riforma della Costituzione realizzata nel 2001 il principio di solidarietà ha trovato un importante sviluppo nel principio di **sussidiarietà orizzontale*.

Per approfondimenti: G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

Riferimenti normativi: Art. 2 Cost. it.

SOLUZIONE

La soluzione deve essere a misura del **problema* individuato in maniera condivisa. Dovrebbe essere elaborata specificando i problemi, favorendo l'elaborazione di idee ed **opzioni*, facilitando il **processo decisionale*.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

SONDAGGI DELIBERATIVI

V. *DELIBERATIVE POLLING*

SOSTENIBILITÀ

La definizione più conosciuta è quella contenuta nel Rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, ove si fa riferimento alla capacità dell'umanità di rispondere alle esigenze del presente senza pregiudicare la capacità delle generazioni future di rispondere alle loro necessità. Definizioni più recenti sottolineano l'urgenza di superare il limite antropocentrico, prendendo in considerazione anche altri esseri viventi, che a loro volta hanno bisogno di biosfera e sostenibilità. Può essere declinabile nelle dimensioni: a) economica, intesa come capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione; b) istituzionale, intesa come capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, **partecipazione*, giustizia; c) ambientale, intesa come capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse naturali; d) sociale, intesa come capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e genere. Il termine trae la sua origine dall'ecologia, nel cui ambito indica la capacità di un ecosistema di mantenere processi, fini, biodiversità e produttività nel futuro.

V. *ANCHE BENI COMUNI, COMUNITÀ*

Per approfondimenti: THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT & DEVELOPMENT, *Our Common Future*, 1987.

SOVRANITÀ

In base all'art. 1 Cost., "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". La riflessione sulla **democrazia par-*

tecipativa fa perno sulla connotazione concreta e sostanziale che i Costituenti intesero dare al principio di sovranità, come chiaramente evidenziato dai lavori preparatori: il principio democratico non è concepito solamente in relazione alla titolarità formale della sovranità bensì anche alla sua appartenenza, che deve permanere in modo stabile e continuo in capo al popolo. In questa prospettiva l'esercizio della sovranità non può sovrapporsi al modello della **democrazia rappresentativa* e dunque esaurirsi nel momento del voto, né il concetto di popolo può sovrapporsi meccanicamente a quello di corpo elettorale. Queste due entità non possono mai coincidere, neanche nei sistemi democraticamente più larghi, dal momento che l'esercizio della sovranità può esplicarsi mediante una serie di atti parziali e particolari, espressioni dei diritti di libertà, anche al di fuori dei diritti politici in senso stretto come il diritto di voto. L'esercizio della sovranità è più in generale il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza passando per un gruppo sociale e quindi per la **partecipazione* al potere pubblico: da ciò discende la necessità di un collegamento stabile fra titolarità formale ed esercizio concreto della sovranità, ovvero di un'organizzazione che contempra l'immedesimazione degli **interessi* popolari nell'apparato pubblico, attraverso strutture politiche in grado di assicurare l'esercizio effettivo dei diritti e l'interazione costante fra istituzioni e **società civile*.

Per approfondimenti: G. BERTI, *Commento art. 5*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna, Roma, 1975; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954.

SPERIMENTAZIONE

Nell'ambito delle **politiche pubbliche*, si fa riferimento alla sperimentazione quale attività di osservazione degli esiti dell'implementazione guidata del procedimento (o della *policy*, dell'atto regolativo, ecc.) sul quale si desidera trarre conclusioni, al fine di valutarne la reale rispondenza a determinati parametri e comprenderne l'effettiva efficacia come strumento di intervento. Un forte impulso alla sperimentazione -per il carattere di stimolo all'innovazione sul piano pratico e per l'apporto alla ricerca sul piano teorico- è venuto negli ultimi anni anche da osservatori internazionali quali l'OCSE. La sperimentazione può offrire un contributo importante in termini di **partecipazione* nelle **fasi* di progettazione delle

politiche pubbliche, offrendo nuove e potenzialmente originali possibilità di moltiplicare o rivitalizzare gli spazi del dialogo e del confronto su temi e metodi di rilevanza strategica. La scarsità di esperienze di sperimentazione (quale si registra ad es. in Italia) è spesso dovuta non tanto a difficoltà di ordine tecnico-operativo e/o organizzativo quanto piuttosto alla scarsa propensione delle amministrazioni a mettere genuinamente in discussione l'efficacia dei propri interventi.

Per approfondimenti: C. CALVARESI (a cura di), *Sperimentare lo sviluppo territoriale. Un bilancio dell'attuazione del programma Leader Plus nell'Alto Oltrepò pavese*, Franco Angeli, 2008; A. MARTINI, *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 34/2006.

SPORTELLI INFORMATIVI

V. OUTREACH

STAKEHOLDER

“*To hold a stake*” significa possedere un *interesse. Nell'ambito di un processo partecipato si considerano *stakeholder* tutti i soggetti – individuali o collettivi, autonomi o organizzati – potenzialmente interessati alla questione da discutere. Tali soggetti dovrebbero essere considerati ed eventualmente coinvolti sin dalle prime fasi di progettazione di un intervento. Esistono numerosi metodi per l'analisi degli *stakeholder*, degli interessi e delle posizioni di cui sono portatori, dei modi per coinvolgerli (es. Matrice di analisi, Analisi SWOT, Diagramma Venn, Diagramma Spider, ecc.). Qualunque strumento si utilizzi, la qualità dell'informazione ottenuta è strettamente correlata al processo di raccolta delle informazioni stesse. Una volta interpretati i risultati dell'analisi, le informazioni rilevanti vanno inserite nel disegno di progetto per contribuire ad assicurare che le risorse siano appropriatamente destinate, la gestione ed il coordinamento promuovano la *ownership, gli interessi in conflitto siano riconosciuti ed esplicitati. Metodi di pianificazione partecipata e strumenti di *facilitazione possono aiutare ad ottenere migliori risultati in tale processo.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

STRUMENTALIZZAZIONE

I processi partecipativi possono venire strumentalizzati dagli stessi promotori politici con l'intenzione di attribuire alle decisioni che ne derivano una falsa parvenza di democraticità. **Democrazia partecipativa*, **democrazia deliberativa*, **partecipazione politica* sono danneggiate dalla partecipazione apparente.

V. ANCHE *TOKENISMO*

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

SUSSIDIARIETÀ

Il principio di sussidiarietà può essere definito come un criterio organizzativo degli enti istituzionali e di allocazione delle competenze in materia di erogazione dei servizi, finalizzato a consentire il migliore esercizio delle funzioni pubbliche. Esso viene assunto in una duplice accezione: verticale e orizzontale. Nel primo senso (anche indicato con l'espressione inglese *multi-level government*), ci si riferisce all'attribuzione delle funzioni amministrative all'ente territoriale minore, con possibilità di surrogazione da parte degli enti territoriali via via superiori nel caso in cui le capacità e le risorse dell'ente minore non permettano un pieno, efficace ed efficiente raggiungimento degli scopi prefissati. Nella seconda accezione si fa riferimento a forme di collaborazione fra settore pubblico e settore privato, in base alle quali il primo agevola lo svolgimento di attività di interesse generale da parte del secondo: ciò avviene essenzialmente su stipulazione di un rapporto convenzionale che provvede a regolare i rapporti fra pubblica amministrazione e soggetto privato che svolge l'attività o eroga il servizio.

Il principio di sussidiarietà orizzontale si connette strettamente con quello di **partecipazione*. Sebbene si tratti di concetti formalmente distinti, partecipazione e sussidiarietà sono entrambi riconducibili ai più generali principi di collaborazione e **solidarietà*: nel modello della **democrazia partecipativa* la collaborazione dei privati si limita al piano dei processi decisionali; nel modello della sussidiarietà la collaborazione si spinge fino al piano dell'attuazione concreta delle decisioni, grazie alla promozione di forme di **empowerment* della **società civile*. Riscontrabile principalmente, ma non solo, negli ordinamenti di tipo federale e regionale, il principio di sussidiarietà è stato attuato in Italia a partire dalle riforme amministrative degli anni '90 ed infine san-

cito nella Carta costituzionale con la riforma del 2001. A livello regionale, il principio di sussidiarietà trova oggi ulteriore riconoscimento nella gran parte degli statuti regionali e della relativa normativa di attuazione.

V. ANCHE ASSOCIAZIONI, TERZO SETTORE, VOLONTARIATO, WEB 2.0

Per approfondimenti: G. ARENA, G. COTTURRI G., *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010; G.C. DE MARTIN, *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, 2005; D. DONATI, *Origini, connessioni e interpretazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano*, in D. DONATI, A. PACI, *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2010.

Riferimenti normativi: Trattato di Amsterdam, *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, 1997; Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE – Trattato di Roma), artt. 5 e 138; Artt. 2, 5, 118 Cost. it.; Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*; Legge 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*; L. R. 16 aprile 2005, n. 21, *Statuto della Regione Umbria*; L. R. 4 dicembre 2006 n. 16, *Disciplina dei rapporti tra l'autonomia iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione*.

SVILUPPO LOCALE

È possibile parlare di sviluppo locale se si è in presenza di una strategia collettiva che riunisce gli attori locali intorno ad un progetto e ad un programma, garantendo la formazione di reti di **sperimentazione* che facilitino la circolazione di informazioni. In una concezione virtuosa, lo sviluppo locale è un processo deliberativo perché punta al confronto argomentato e all'inclusione di tutti gli **interessi*. È declinabile secondo le prospettive dell'azione collettiva di **partecipazione*, del **capitale sociale* e dello sviluppo economico. La prospettiva dell'azione collettiva evidenzia il *learning by doing* come punto di forza e la debole capacità di raggiungere impatti economici come punto di debolezza; la prospettiva del **capitale sociale* mette in rilievo l'importanza della presenza di coalizioni inclusive, che può alimentare il rischio di reti collusive; la prospettiva dello sviluppo economico ammette la validità delle interdipendenze territoriali, rilevando la scarsa incisività di azioni di investimento localistiche. Lo sviluppo locale si basa sulle capacità manifeste e latenti di una **comunità*, in grado di valorizzare la disponibilità di fattori naturali, lavoro, risorse cognitive, capitale finanziario,

infrastrutture, ecc., per poter cogliere la sfida del “fare sviluppo senza risorse”.

Per approfondimenti: L. CIAPETTI, *Le strategie dello sviluppo locale tra partecipazione e cambiamento*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione, n. 1/2011.

SVILUPPO SOSTENIBILE

La definizione oggi ampiamente condivisa è quella contenuta nel Rapporto Brundtland, elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, che intende lo sviluppo sostenibile non come definitiva condizione di armonia bensì piuttosto come processo di cambiamento, tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali. L'uso dell'espressione in contesti in cui viene data priorità ad uno sviluppo economico basato sui continui incrementi di produzione di merci ha messo in risalto le contraddizioni nei comportamenti delle società occidentali, che si trovano ora di fronte al paradossale problema di dover consumare più del necessario pur di non scalfire la crescita dell'economia di mercato, con conseguenti problemi ambientali e sociali: sovrasfruttamento delle risorse, aumento dei rifiuti, mercificazione dei beni e delle persone. Da questo punto di vista lo sviluppo sostenibile appare come un ossimoro, una contraddizione.

Per approfondimenti: S. LATOUCHE *Come sopravvivere allo sviluppo*, Torino, 2005.

T

TAVOLO

Indica una sede di confronto tra soggetti che intendono collaborare in modo permanente per perseguire **obiettivi* comuni relativi a tematiche civiche e sociali; è spesso il frutto di alleanze e convergenze tra i soggetti interessati alla tematica trattata, che auspicano l'emergere di accordi comuni tra le parti per il miglioramento della qualità delle **politiche pubbliche* e dei servizi. La declinazione maggiormente utilizzata è quella di "Tavolo di concertazione", quale formula quasi magica di confronto e di costruzione del consenso; il rischio latente in numerose esperienze è tuttavia quello che la **concertazione* si traduca in metodo fine a se stesso, perdendo di vista la propria funzione di **ascolto* e non contribuendo pertanto a migliorare la qualità del **processo decisionale*. Se al tavolo partecipano soggetti con competenze tecniche sull'argomento trattato si parla di "Tavolo tecnico", spesso istituito per controllare l'andamento di un processo o apportarvi conoscenze tecniche e procedurali.

La **concertazione* è un **livello di partecipazione* diverso dalla **consultazione*.

Per approfondimenti: www.professionecittadino.it

TEAM BUILDING

L'espressione (trad. lett. "costruzione del gruppo") indica un processo tramite cui gli individui sviluppano la fiducia reciproca e la collaborazione necessarie per confrontare **obiettivi*, metodi e ruoli. Per costruire un team è necessario condividere: obiettivi ed azioni da intraprendere per raggiungerli; regole di funzionamento; ruoli da attribuire, riconoscendo la diversità come risorsa e non come limite. È utile per persone che lavorano insieme quotidianamente, o che si impegnano in un percorso temporaneo comune. La maggior parte delle tecniche che facilitano l'analisi e i **processi decisionali* condivisi sono utili per il *team building*; allo stesso modo, le tecniche

specificamente dedicate al *team building* possono essere utili nei processi partecipativi. Marginalizzare le posizioni e gli interessi di alcuni e nascondere i conflitti non aiuta il *team building*.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

TECNICA

Nei processi partecipativi il termine è utilizzato per indicare ogni dispositivo che aiuti a procedere: dalla seduta di **brainstorming* al complesso gioco di **simulazione*. Le tecniche devono essere selezionate e adattate ai contesti e alle finalità del processo, tenendo presenti i seguenti criteri: a) tipologia dei *soggetti* da consultare; b) *onerosità* di realizzazione, con particolare riferimento ai tempi e ai costi; c) *attendibilità* e validità delle informazioni attese; d) *utilità* ed *esaustività* dei risultati. Valutare correttamente questi aspetti è determinante ai fini di una **consultazione* efficace, dal momento che la scelta di una tecnica inadeguata può rilevarsi controproducente per la qualità del **processo decisionale*, non soltanto per l'inutile dispendio di tempo e di risorse ma anche, e soprattutto, per il carattere non pertinente o addirittura fuorviante delle informazioni rilevate. Rispetto alle specificità delle singole tecniche e alle fasi nelle quali attivarle, si distingue fra tecniche per l'ascolto, tecniche per l'interazione costruttiva e tecniche per la risoluzione dei conflitti.

Le tecniche di ascolto si basano su metodi che aiutano a capire come i problemi sono percepiti dagli **stakeholder* e dai comuni cittadini: distribuzione di materiale informativo direttamente alle persone in situazioni di aggregazione; articoli su giornali locali, spot informativi sui media; interventi informativi e di scambio nell'ambito di riunioni di specifici gruppi (es. **brainstorming*, **focus group*, **NGT*); strutture mobili; attivazione di punti di riferimento in loco; **animazione territoriale*.

Le tecniche per l'interazione costruttiva si basano su metodi che aiutano i partecipanti ad interloquire fra di loro e a produrre conclusioni interessanti per il decisore, e prevedono l'uso di strumenti basati sulla costruzione di scenari (**Future Search conference*, **EASW*), sulla simulazione (**Planning for real*), sull'autorganizzazione (**Open space technology*).

Le tecniche per la risoluzione dei conflitti si basano su metodi volti ad agevolare la discussione rispetto a questioni controverse (**ADR*, **giuria di cittadini*, **bilancio partecipativo*).

Le tecniche sono utili per guidare il lavoro di consulenti, facilitatori e formatori ma non devono essere viste come soluzioni lampo: i metodi e le tecniche di facilitazione del lavoro di gruppo e dei processi decisionali possono contribuire a rendere efficaci le relazioni di *partenariato, a condizione che riescano a promuovere esiti deliberativi di qualità.

Per approfondimenti: L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Rubbettino, 2004.

TECNICO DI GARANZIA DELLA PARTECIPAZIONE

Il tecnico di garanzia si configura come un soggetto altamente specializzato all'interno dell'amministrazione, chiamato a promuovere e condurre progetti di *partecipazione che rispettino i requisiti posti dalla legge, anche attraverso supporto e consulenza metodologica ai soggetti proponenti: egli dovrebbe provvedere, in particolare, alla raccolta delle proposte avanzate, alla realizzazione del processo partecipativo e alla redazione di un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Altre funzioni del tecnico di garanzia sono in parte assimilabili a quelle degli *Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP), dovendo egli fornire documentazione e materiali utili ai fini della progettazione e dell'implementazione di processi di partecipazione su questioni di rilevanza regionale. Questa figura è stata istituita dalla Regione Emilia-Romagna.

Per approfondimenti: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id., *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010.

Riferimenti normativi: Artt. 3 e 97 Cost.; Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998, *Accesso alle informazioni, partecipazione del pubblico ai processi decisionali e accesso alla giustizia in materia ambientale*; Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (e succ. modif.), artt. 8 e 10; Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme sul procedimento amministrativo*; Comune di Milano, Statuto comunale; L. R. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; L. R. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69, *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*; Comune di Milano, *Regolamento per l'attuazione dei diritti di partecipazione popolare*, art. 24.

TECNOLOGIE

In ambito partecipativo si fa spesso riferimento alle nuove tecnologie dell'in-

formazione e della comunicazione (ICT), che possono favorire la **partecipazione* dei cittadini alla vita democratica.

Si possono suddividere in: a) tecnologie per l'informazione, come spazi virtuali pubblici e *newsletter*; b) tecnologie per il dialogo, come *chat*, *forum*, *mailbox*, *blog*; c) tecnologie per la consultazione, come voto elettronico e sondaggi *on line*. Fra le altre tecnologie possono annoverarsi:

CMS (Content Management System): strumenti che guidano la pubblicazione di contenuti svincolandola dai linguaggi informatici e che perciò rendono possibile a persone non esperte l'inserimento di informazioni in siti web;

KMS (Knowledge Management System): strumenti volti a facilitare la raccolta, il reperimento e la condivisione delle conoscenze, in grado di creare, raccogliere e classificare informazioni provenienti da varie fonti di dati in modo organizzato e strutturato, al fine di renderle fruibili in base agli interessi e alle esigenze di ciascun utente, attraverso un'interfaccia intuitiva e di semplice utilizzo;

Terminali mobili e tecnologie multimediali: interfacce utenti che facilitano la partecipazione di persone diversamente abili o senza dimestichezza con la comunicazione scritta;

Participative decision making software: *software* che agevolano i **gruppi* nel considerare i molteplici aspetti di un **problema*, nel dialogare e nel raggiungere una decisione condivisa.

V. ANCHE *E-DEMOCRACY*, *WEB 2.0*, *WIKI*

Per approfondimenti: E. BASSETTI, A. CANNONI, *E-Democracy: una contestualizzazione*, in E. BASSETTI (a cura di), *L'E Democracy per i giovani*, Franco Angeli, 2010.

TERZO SETTORE

Denominato anche "terzo sistema", "economia civile", "privato sociale" o genericamente "*no profit*", costituisce una galassia quantitativamente rilevante e piuttosto differenziata al suo interno per tipi e forme giuridiche. Le singole forme organizzative si caratterizzano come enti privati che operano senza scopo di lucro per realizzare finalità di utilità sociale o prettamente solidaristiche, in vari settori di intervento. L'attività svolta nell'ambito del terzo settore è immediatamente espressiva dei principi di **solidarietà*, **partecipazione*, **sussidiarietà*. Negli ultimi trenta anni si è assistito in Italia alla crescita di diverse organizzazioni della **società civile*, talvolta tumultuosa e connessa ad un cambiamento signifi-

cativo nel rapporto tra stato e **cittadini*. Le ragioni del successo del terzo settore non sono solo contingenti e legate alla necessità di far fronte alle carenze del sistema pubblico, ma sono anche strutturali e culturali e rispondono ad un'assunzione di responsabilità delle **comunità locali* in ordine alla creazione di beni e servizi di utilità sociale. Oggi si può affermare che il non profit si configura come un settore altro, soprattutto perché è un modo di organizzare relazioni fiduciarie, tra cui anche relazioni economicamente rilevanti, con produzione di servizi. Le organizzazioni del terzo settore (OTS) giocano inoltre un ruolo centrale in virtù di alcune loro caratteristiche: a) l'impegno e la dedizione alla comunità, di cui esprimono i valori e definiscono i problemi in vista di possibili soluzioni; b) la capacità di mobilitare le risorse presenti nella comunità lavorando con essa piuttosto che per suo conto; c) la conoscenza dei bisogni locali e la capacità di risposta che viene dal radicamento e dalla flessibilità organizzativa e gestionale tipica di gruppi mediamente piccoli e coesi; d) la forte potenzialità nella creazione di reti e di connessioni con gli altri soggetti attivi del territorio.

Per approfondimenti: C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Amministrazione e terzo settore*, Roma, 2008; FORUM DEL TERZO SETTORE – RAPPORTO 2011, *Il welfare di domani? La delega assistenziale e il futuro delle politiche sociali in Italia*.

Riferimenti normativi: Legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge quadro sul volontariato*; L. R. Umbria 25 maggio 1994, n. 15, *Disciplina del volontariato*.

THINK TANK

I *think tank* (in italiano “pensatoio” o “serbatoio di pensiero”) sono nati negli Stati Uniti nei primi decenni del Novecento: gruppi di esperti, specialisti in varie materie, cooperano con le loro competenze all'analisi e alla soluzione di **problemi* specifici di vario genere per “aiutare i governi a pensare”. Essi si muovono in un universo complesso che si colloca nello spazio tra idee, politica, media e affari, dove visioni del mondo e proposte politiche si confrontano per divenire le idee del futuro. Attraverso gruppi di lavoro cui partecipano tutti gli interessati, un problema viene analizzato secondo diversi punti di vista e prospettive, prefigurando scenari futuri e pervenendo ad una visione comune, utile per l'attuazione e la messa a punto di politiche e strategie. Quando gli attori interessati vengono chiamati a partecipare alla definizione di politiche settoriali rilevanti per un territorio, l'amministrazione che attiva il processo dovrebbe provvedere all'analisi dei bisogni e delle richieste che emergono dalle sessioni di lavoro, determinarne le ricadute sulle scelte dell'amministrazione e,

soprattutto, dare conto ai partecipanti di come il loro contributo alla discussione è o sarà utilizzato. Comunicare in che modo le opinioni/proposte/ricieste espresse dagli *stakeholder hanno influito sulle decisioni pubbliche contribuisce ad aumentare la credibilità (**accountability*) delle istituzioni e la fiducia dei cittadini.

Per approfondimenti: D.E. ABELSON, *Do Think Tanks Matter? Assessing the impact of public policy institutes*, Quebec City, McGill-Queen's University Press, 2009; <http://onthinktanks.org>.

TOKENISMO

Tokenism è un termine inglese utilizzato per indicare la non apprezzabile pratica di elargire concessioni solo simboliche. Nell'ambito dei processi partecipativi esso descrive i casi in cui viene solo apparentemente data voce ai *cittadini, mentre in sostanza essi non hanno possibilità di formulare proprie opzioni. Tale pratica si caratterizza per il fatto di essere volta unicamente a pubblicizzare i programmi dell'amministrazione e a persuadere i potenziali elettori della bontà e dell'utilità degli interventi programmati, di trascurare totalmente gli strumenti partecipativi e le *garanzie che li assistono, di strumentalizzare in modo demagogico il principio di *partecipazione per evitare il confronto su questioni concrete relative -non di rado- alla cattiva gestione della cosa pubblica. Il *tokenismo* coincide con la partecipazione apparente, che danneggia *democrazia partecipativa, *democrazia deliberativa, *partecipazione politica.

Per approfondimenti: S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969.

ToP – Technology Of Participation

Metodo composto da numerose tecniche di *facilitazione del lavoro di gruppo. Il termine è stato diffuso dall'ICA (Institute of Cultural Affairs) e comprende: *Focused Conversation, *Brainstorming, *Workshop, *Action Planning.

Per approfondimenti: <http://ica-international.org>

TOP-DOWN

V. BOTTOM-UP

TOWN MEETING

Espressione di democrazia deliberativa diffusasi, durante il XVII secolo, nei primi villaggi coloniali del Nord-Est degli Stati Uniti. Sull'onda dei tradizionali *town meeting*, l'associazione America Speaks ha ideato gli **Electronic Town Meeting (e-TM)*.

Per approfondimenti: <http://americaspeaks.org>; www.regione.toscana.it/partecipazione

TRANSITION MOVEMENT

Transition Movement è un fenomeno culturale nato con la finalità di aumentare la consapevolezza rispetto ai temi della **sostenibilità* e della **resilienza*. Nell'ambito di tale movimento un ruolo di rilievo viene riconosciuto alle **comunità locali*, le quali sono incoraggiate a sperimentare nuove forme di collaborazione e **solidarietà* e nuovi metodi per ridurre l'utilizzo di energia: si parla, a questo proposito, di *Transition Town*. Esempi di iniziative riguardano la creazione di orti comuni, il recupero di materie di scarto come risorsa per altre filiere produttive, o semplicemente la riparazione di vecchi oggetti non più funzionanti in luogo della loro dismissione come rifiuti. Fulcro del movimento è l'idea che una vita senza petrolio può in realtà essere più godibile e soddisfacente dell'attuale se si riconosce che la fine dell'era di petrolio a basso costo è un'opportunità piuttosto che una minaccia.

VEDI ANCHE *RESILIENZA*, *COMUNITÀ LOCALE*, *COMUNITÀ COMPETENTE*, *ECONOMIA PARTECIPATIVA*, *CONSUMO COLLETTIVO*

Per approfondimenti: www.transitionnetwork.org; <http://transitionculture.org>; www.transitionitalia.it

TRANSITION TOWN

V. *TRANSITION MOVEMENT*

TRASPARENZA

La trasparenza costituisce una regola fondamentale dell'agire pubblico: elaborata in Italia a partire dagli anni '90 con riferimento all'organizzazione amministrativa, essa si impone oggi alla generalità dei **processi decisionali* pubblici in

quanto risolto del più generale principio democratico. Il valore della trasparenza viene riferito alla necessità di chiarezza, comprensibilità, non equivocità di una struttura e del suo agire, al fine di garantire l'**accountability* dei soggetti pubblici, l'affidamento dei **cittadini* (ovvero la loro fiducia nella correttezza della decisione) e la possibilità di **controllo* e di reazione degli stessi. Con particolare riferimento all'azione amministrativa, il principio di trasparenza è strumentalmente legato a quelli di legalità, buon andamento e imparzialità. Principali strumenti attuativi previsti dalla legislazione vigente sono l'obbligo di **motivazione* degli atti amministrativi, la **partecipazione* dei privati al procedimento e il diritto di **accesso* agli atti. La mera osservanza degli obblighi procedurali non esaurisce il rispetto del principio di trasparenza, quest'ultimo dovendo intendersi in un'accezione più ampia: accedere ad un atto incomprensibile non garantisce di per sé il rispetto della trasparenza.

Il fatto che la trasparenza sia principio dell'attività amministrativa fa sì che anche i soggetti privati autorizzati a gestire servizi pubblici debbano osservarne le relative regole procedurali. Gli strumenti di attuazione del principio di trasparenza costituiscono altrettanti presupposti del modello della **democrazia partecipativa*, in quanto consentono di conoscere oggetto, dinamiche e motivazioni dei processi decisionali; tuttavia essi non possono esaurire gli obiettivi di quel modello, trattandosi di condizioni necessarie ma non sufficienti rispetto alle specificità dei processi partecipativi strettamente intesi.

V. ANCHE OPEN GOVERNMENT

Per approfondimenti: G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; B. CAVALLLO, *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Giappichelli, 2001; F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008; A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell'esercizio del potere discrezionale*, E.S.I., 1998.

Riferimenti normativi: Artt. 207 e 255 TCE; art. 97 Cost. it.; Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*; L.R. 16 aprile 2005, n. 21, *Statuto della Regione Umbria*; L. R. Umbria 4 dicembre 2006 n. 16, *Disciplina dei rapporti tra l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali e l'azione di comuni, province, Regione, altri enti locali e autonomie funzionali in ordine allo svolgimento di attività di interesse generale secondo i principi di sussidiarietà e semplificazione*; L. R. Umbria 16 settembre 2011, n.8, *Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale degli Enti locali territoriali*.

U

UNCONFERENCE

È una conferenza in cui l'ordine del giorno e il contenuto delle sessioni sono definiti dai partecipanti, generalmente durante il corso dell'evento anziché, come di consueto accade, dagli organizzatori dell'evento stesso prima che esso cominci. A differenza dei normali convegni, non vi sono relatori o esperti invitati: tutti sono chiamati a partecipare e chiunque può prendere la parola e presentare la propria relazione. Il dialogo e lo scambio libero di conoscenze sono gli unici requisiti che si richiedono ai partecipanti. Il processo della non conferenza è simile a quello della **Open Space Technology*.

Per approfondimenti: www.unconference.net

URBAN CENTER

Laboratorio stabile di **comunità*, in cui gli **abitanti* sono chiamati ad interagire con i tecnici e gli amministratori al fine di individuare soluzioni congrue per **problemi* concernenti una varietà sempre crescente di settori: nasce nelle amministrazioni più attente alle modalità di **ascolto* e **comunicazione* con i cittadini mutate dai metodi della **partecipazione*. Le problematiche più ricorrenti di cui si occupano gli *Urban Center* riguardano la mobilità, la sicurezza, l'**accessibilità* (es. percorsi pedonali, piste ciclabili, chiusura al traffico) dei servizi di quartiere (es. complessi scolastici, aree direzionali, aree verdi, parchi attrezzati, centri sociali), la ristrutturazione e il riuso di parti di città interessate da fenomeni di degrado sia fisico che sociale, la riqualificazione di ambiti naturali o seminaturali. La creazione di *Urban Center* facilita l'attuazione di strategie inclusive e la gestione dei punti di vista dialettici degli **attori* a vario titolo impegnati nella costruzione delle politiche di trasformazione della città. Uno dei casi italiani più

noti è quello dell'*Urban Center* del Comune di Genova, che ha iniziato la propria attività nel 2007 ed ha svolto un ruolo fondamentale nel **dibattito pubblico** sulla Gronda di Ponente.

Per approfondimenti: D. VENTI, *Progettazione e pianificazione partecipata. Metodi, strumenti, esperienze*, Roma, 2009; www.urbancenter.comune.genova.it.

URBANISTICA PARTECIPATA

Le origini della progettazione urbanistica partecipata si possono far risalire a Patrick Geddes, che all'inizio del XX secolo ha introdotto l'idea di risanamento e progettazione ecologica delle città attraverso pratiche di **partecipazione** finalizzate al protagonismo degli **attori** sociali e ad una maggiore efficacia operativa degli interventi. La partecipazione è considerata la modalità attraverso la quale promuovere un approccio urbanistico di integrazione tra gli aspetti materiali del progetto (opere fisiche di nuova costruzione, riuso, demolizione, ecc.) e quelli immateriali (sviluppo sociale, economico, culturale). Gli strumenti attraverso i quali si pratica la partecipazione urbanistica sono molteplici e differenziati a seconda dell'ambito di intervento e dell'obiettivo da raggiungere: tra questi il PRG (Piano Regolatore Generale), il PRU (Programmi di Recupero Urbano), il PRUSST (Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio), i Piani strategici, l'**Agenda 21**, i PUC (Programmi Urbani Complessi), i CdQ (Contratti di Quartiere). Anche i modelli urbanistici di partecipazione sono svariati, diversificandosi a seconda di come vengono costruite la dimensione sociale e quella spaziale.

In Italia è stata istituita nel 1994 la Commissione Nazionale "Urbanistica partecipata e comunicativa", con lo scopo di diffondere i metodi di coinvolgimento degli **abitanti** nelle scelte di trasformazione e riqualificazione delle città, nonché la **sperimentazione** di linguaggi di comunicazione aderenti alla necessità di rendere le scelte progettuali condivise e più facilmente comprensibili a tutti, in particolar modo ai bambini.

Per approfondimenti: D. CIAFFI, A. MELA, *Urbanistica partecipata – Modelli ed esperienze*, Roma, 2011; G. DE CARLO, *L'architettura della partecipazione*, Milano, 1973; D. VENTI, *Comunicazione e partecipazione nei progetti di riqualificazione urbana*, Rinascimento Urbano, Regione dell'Umbria; R. LORENZO, *Urbanistica partecipata e comunicativa nei Contratti di Quartiere 2*, Rinascimento Urbano, Regione dell'Umbria; D. VENTI, M.R. MORELLO, C. PIGNARIS, *Commissione Nazionale "Urbanistica partecipata comunicativa"*, www.inu.it.

Riferimenti normativi: L. R. Umbria 1 aprile 1997, n. 13, *Norme in materia di riqualificazione urbana*; L. R. Umbria 10 luglio 2008, n. 12, *Norme per i centri storici*; L.R. Umbria 25 marzo 2010, n. 7, *Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale*.

URP

Gli Uffici per le Relazioni con il Pubblico (URP) vengono concepiti come sportelli dell'amministrazione sul territorio e come punti di osservazione dei rapporti con il **cittadino*. Hanno la finalità di: a) garantire l'esercizio del diritto di informazione, di **accesso* e di **partecipazione*; b) agevolare l'utilizzo dei servizi offerti ai cittadini, anche attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative e l'informazione sulle strutture e sui compiti delle amministrazioni; c) promuovere l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e coordinare le reti civiche; d) attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti; e) garantire la reciproca informazione fra l'URP e le altre strutture operanti nell'amministrazione, nonché fra gli URP delle varie amministrazioni.

Per approfondimenti: www.urp.it.

Riferimenti normativi: D. lgs. 30 giugno 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*; Legge 7 giugno 2000, n. 150, *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

V

VALUTAZIONE

Settore di analisi delle **politiche pubbliche* volto ad elaborare un giudizio valutativo delle stesse, sia in fase di progettazione che in fase di attuazione, mediante l'adozione di specifici parametri qualitativi e quantitativi. La **partecipazione* assume un ruolo fondamentale nell'ambito delle politiche valutative: la **consultazione* dei destinatari viene infatti indicata, in particolare dall'Ocse e dall'Unione europea, come una delle **tecniche* e dei passaggi essenziali del processo valutativo. In senso più specifico e settoriale si parla di *valutazione della qualità normativa* con riferimento ai processi decisionali di tipo politico-normativo: l'analisi ex ante di impatto della regolazione (AIR) è effettuata a supporto della fase di progettazione dell'intervento regolativo con lo scopo di indirizzare il decisore verso la soluzione normativa più proficua e meno onerosa per i destinatari, ivi compresa la c.d. opzione zero, ossia la scelta di non intervenire affatto; la valutazione *ex post* di impatto della regolazione (VIR) ha lo scopo di verificare periodicamente il grado di raggiungimento degli obiettivi per i quali è stata adottata la norma, ricomprendendo in tale valutazione anche un'analisi dei **costi* sostenuti da cittadini, pubblica amministrazione ed imprese.

Una buona valutazione presuppone l'opportunità di verificare regolarmente la realizzazione progressiva ed effettiva degli interventi sul piano operativo e finanziario, nonché il loro impatto in relazione agli obiettivi fissati; creare un sistema di monitoraggio sostenibile ed efficace può a sua volta aiutare a chiarire obiettivi e finalità dell'intervento pubblico. Accanto alla valutazione delle **politiche pubbliche* e degli atti normativi in generale, OCSE e Unione europea insistono sulla necessità di prevedere sistemi di monitoraggio e valutazione anche per la specifica fase di consultazione, al fine di verificarne la qualità e l'efficacia sulla base dei parametri prefissati nei rispettivi documenti. In Italia tale indicazione ha trovato riconoscimento legislativo nel 2005, sebbene la disciplina attuativa sia ancora lacunosa e poco efficace; più sensibili si sono mostrate nel complesso

le regioni, alcune delle quali hanno previsto articolati sistemi di **valutazione integrata* ed avviato importanti sperimentazioni di tecniche valutative. In taluni casi, fra i criteri di valutazione vengono esplicitamente posti i risultati ottenuti nel favorire la partecipazione dei destinatari alla elaborazione e alla realizzazione della politica in questione.

V. ANCHE COSTI

Per approfondimenti: A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2001; A. MARGHERI, *Valutare le politiche pubbliche nelle assemblee legislative*, in *Studi economici e sociali*, n. 4/2010; G. MORO, *LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE*, Carocci, 2005; A. MARTINI (a cura di), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma, 2006; A. MARTINI, L. MO COSTABELLA, M. SISTI, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, 2009; OCSE, *Focus sui cittadini: una partecipazione ampia per politiche e servizi migliori*, www.oecd.org/dataoecd/13/9/43685902.pdf; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Il Mulino, 2001.

Riferimenti normativi: Legge 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, art. 14; L. R. Umbria 16 aprile 2005, n. 21, *Nuovo Statuto della Regione Umbria*, art. 61; www.capire.org

VALUTAZIONE INTEGRATA

I sistemi di valutazione integrata, o partecipativa, utilizzano grandemente l'apporto di **attori* sociali rilevanti, e in particolare dei destinatari del programma o servizio, allo scopo di analizzare la qualità dei processi decisionali e del loro impatto. Sistemi di valutazione integrata sono previsti soprattutto con riferimento agli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici delle politiche, con discipline che stabiliscono i criteri, la procedura e le modalità tecniche per l'effettuazione della valutazione stessa, ivi inclusi gli indicatori per il monitoraggio degli effetti nonché le specifiche modalità per l'informazione e la **consultazione* del pubblico, delle **associazioni* che promuovono la tutela dell'ambiente e delle altre organizzazioni interessate.

Lo stile partecipativo in valutazione ha dei vantaggi, ma presenta dei limiti: uno di essi è la tendenza a coinvolgere solo i responsabili ed il personale del programma nella definizione dello studio di valutazione, nella sua condotta ed interpretazione, nonostante si parli del coinvolgimento di tutti gli **stakeholder*.

Per approfondimenti: C. BEZZI, *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Milano, 2010; G. TOMEI, *Valutazione partecipata della qualità. Il cittadino-utente nel giudizio sugli interventi di politica e servizio sociale*, Franco Angeli, 2004.

Riferimenti normativi: Dir. UE 2003/35, *Partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni*

piani e programmi in materia ambientale; L. R. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, *Norme per il governo del territorio* art. 11, comma 5; L. R. Friuli Venezia Giulia 23 maggio 2007, n. 12, *Promozione della rappresentanza giovanile, coordinamento e sostegno delle iniziative a favore dei giovani*; L. R. Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*.

VALUTAZIONE PARTECIPATIVA

V. VALUTAZIONE INTEGRATA

VOLONTARIATO

La legge quadro sul volontariato riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di **partecipazione*, **solidarietà* e pluralismo. Essa definisce organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti; pertanto sono attività volontarie quelle offerte personalmente, spontaneamente e gratuitamente per ragioni di solidarietà. L'attività di volontariato apporta un contributo essenziale alla creazione e all'accrescimento del **capitale sociale*, alla valorizzazione delle relazioni interpersonali e all'affermazione della persona, superando i limiti di una visione economicistica dello sviluppo e svolgendo un ruolo di rilievo nella promozione della coesione sociale, che si esprime attraverso il consolidamento del rapporto fra le generazioni, il sostegno agli strati emarginati della popolazione, l'impegno a realizzare percorsi di integrazione e di comprensione reciproca.

Per approfondimenti: *Manifesto del volontariato per l'Europa*, www.csvnet.it.

Riferimenti normativi: Legge 11 agosto 1991, n. 266, *Legge quadro sul volontariato*; L.R. Umbria 25 maggio 1994, n. 15, *Disciplina del volontariato*.

W

WEB 2.0

L'espressione *Web 2.0*, coniata nel 2004 da Tim O'Reilly, indica un cambiamento nelle dinamiche di Internet caratterizzato dal progressivo uso di applicazioni *web-based* (e non più solo di programmi tradizionali installati sui computer). Tale evoluzione ha favorito la crescente presenza e interazione da parte degli utenti, trasformando Internet in strumento di **partecipazione* oltre che di comunicazione. L'aspetto sociale è la chiave di successo di queste applicazioni, che vivono ed evolvono se esiste una rete di soggetti capaci allo stesso tempo di creare valore relazionale e di beneficiare delle interazioni che si sviluppano.

Il *Web 2.0* fa leva sull'intelligenza collettiva, cioè su quel patrimonio di conoscenze, saperi, competenze, abilità che sono disponibili ad aggregarsi senza un tornaconto strettamente individuale, ed in questi termini favorisce la **sussidiarietà*; con essa condivide tratti fondamentali quali il confronto costruttivo per la definizione di obiettivi comuni, la condivisione delle risorse e la ripartizione delle responsabilità nel governo di processi complessi, ramificati ed in rapida evoluzione, che le amministrazioni pubbliche non riescono più ad affrontare e risolvere. A fronte di tali complessità il *Web 2.0* può rappresentare per cittadini e istituzioni una nuova opportunità di collaborazione nella elaborazione di politiche condivise: ai cittadini vengono offerti strumenti per canalizzare il desiderio di cura dei **beni comuni*; alla pubblica amministrazione viene offerta la possibilità di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale e di costruire un rapporto di fiducia basato sul rispetto per gli interlocutori e sulla **trasparenza* dei processi decisionali. Oggi si parla anche di *Web 3.0*, per indicare ulteriori percorsi evolutivi nell'utilizzo del *web*.

V. ANCHE *OPEN DATA*, *OPEN GOVERNMENT*

Per approfondimenti: C. IALONE, *La sussidiarietà al tempo del web 2.0*, in www.labsus.org; *Linee guida per i siti web della PA*, 2011, Dipartimento della funzione pubblica e Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica.

WIKI

Si definisce *wiki* un'applicazione *web-based* finalizzata alla creazione, alla conversione ed alla condivisione della conoscenza in modo collaborativo. Strumento tipico del *Web 2.0 (insieme a *forum, blog, social network, XML e RSS, podcast, ecc*), permette di collezionare documenti ipertestuali i cui contenuti vengono modificati direttamente dagli utilizzatori attraverso un linguaggio di formattazione semplificato. *Wikipedia* ne costituisce un esempio.

Applicare i principi della collaborazione *wiki* all'azione di governo significherebbe trasformare quest'ultima in profondità, rendendo possibili in concreto modalità inclusive che –pur riconosciute in via di principio– rimangono generalmente inattuato: il carattere aperto e asincrono del confronto offrirebbe a tutti gli interessati maggiori opportunità di riuscire ad esporre il proprio punto di vista e imporrebbe agli amministratori di pianificare e attuare **processi decisionali* trasparenti. Ciò potrebbe innescare un'evoluzione virtuosa verso più efficaci forme di collaborazione tra istituzioni e cittadini, capaci di mobilitare l'intelligenza collettiva delle comunità, di accrescere la capacità di ascolto delle amministrazioni, di migliorare la qualità delle decisioni e di rigenerare la **partecipazione* democratica.

Per approfondimenti: A. COTTICA, *Wikicrazia*, Navarra editore, 2010; /www.wikitalia.it.

WORKSHOP

Incontro in cui un piccolo gruppo, spesso aiutato da un facilitatore, esplora temi, sviluppa idee e prende decisioni. Costituisce l'aspetto meno formale e più creativo degli incontri pubblici e dei lavori dei **comitati*, offrendo l'opportunità di generare contenuti condivisi e di conoscere i partecipanti, cosa che raramente avviene durante convegni più formali.

Per approfondimenti: www.pgexchange.org; www.civicus.org

WORLD CAFÉ

È un metodo per facilitare il dialogo collaborativo e la condivisione di conoscenze nei grandi gruppi. Viene creato un ambiente confortevole ove

i partecipanti, divisi in piccoli gruppi, discutono di un problema intorno ai tavoli della caffetteria. Le discussioni dei piccoli gruppi vengono poi riportate in un incontro plenario. Le applicazioni **wiki* sono ormai ampiamente utilizzate e generalmente molto utili, ma non sono adatte per facilitare l'elaborazione di piani di attuazione dettagliati.

Per approfondimenti: <http://www.theworldcafe.com>



Indice delle parole

A	Analisi multicriteri	Bar camp	Cittadinanza sociale	Conflitto
Abitante	Animazione territoriale	Beni comuni	Cittadino	Conflitto ambientale
Accesso	Appreciative inquiry	Bilancio partecipativo	Civic hacking	Conflitto territoriale
Accessibilità	Arena deliberativa	Bilancio sociale	Collaborazione <i>v. Federalismo, Open government, Sussidiarietà</i>	Confronto creativo
Action planning	Ascolto	Bottom up	Comitato	Contratti di quartiere <i>v. Urbanistica partecipata</i>
Accountability	Ascolto attivo	Brainstorming	Comitati di quartiere	Consapevolezza
ADR (Alternative Dispute Resolution)	Assemblea	Buona pratica	Commitment	Consensus building <i>v. Confronto creativo, Processo decisionale</i>
Agenda	Associazione	C	Community	Consulta
Agenda 21	Attivista	Camminata di quartiere	Competenza normativa <i>v. Regole sulla partecipazione</i>	Consultazione
Agenda digitale	Attore	Capacità <i>v. Capacitazione</i>	Comunicazione istituzionale <i>v. Comunicazione pubblica</i>	Consumo collaborativo
Agenda setting	Audit Civico	Capacitazione	Comunicazione pubblica	Controllo
Amministrazione condivisa	Audizione	Capacity Building	Comunità competente	Cooperazione
Amministrazione digitale	Autorità di garanzia della partecipazione	Capitale sociale	Comunità locale	Costi
Analisi costi-benefici	B	Categorie deboli	Concertazione	Costituzione
Analisi costi-efficacia	BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone) <i>v. Sindrome</i>	Cittadinanza attiva		Crisi
Analisi di contesto		Cittadinanza scientifica		

Criteria	Democrazia rappresentativa	Esiti	G	Inchiesta Pubblica
	Dialogo <i>v. Amministrazione condivisa, Ascolto attivo, Feed back</i>	ETM – Electronic Town Meeting	Garante della comunicazione	Inclusione
D			Garante della partecipazione	Inclusione sociale
DAD – Decido, annuncio, difendo <i>v. Sindrome</i>	Dibattito pubblico	F	Garanzie	Informazione pubblica
Decisore <i>v. Attori, Processo decisionale</i>	Digital divide	Facilitazione	Giuria di cittadini (Giuria civica)	Interessi
Deliberative polling	Diritti di partecipazione	Fasi	GOPP - Goal Oriented Project Planning	Intervista
Deliberazione pubblica	E	Federalismo	Governance	Istruttoria pubblica
Democrazia deliberativa	EASW (European Awareness Scenario Workshop)	Feed-back	Gruppo	L
Democrazia diretta	Economia partecipativa	Fiducia	Gruppo di pressione	Limiti di processo
Democrazia di prossimità	E-democracy	Focus group	H	Limiti di tempo per partecipare
Democrazia liquida	Educazione alla cittadinanza	Focused conversation	Hikikomori	Livello di partecipazione
Democrazia partecipativa	E-government	Fondazione di comunità	I	Livelli essenziali
Democrazia performativa	Empowerment <i>v. Capacitazione</i>	Formazione	ICE (Iniziativa dei Cittadini Europei) <i>v. Audizione, Democrazia diretta</i>	Lobbying <i>v. Gruppi di pressione</i>
Democrazia profonda	E-participation	Forum telematico	Incentivo	LFA (Logical Framework Approach)

M	NIMEY (Not in My Election Year) <i>v. Sindrome</i>	Outreach	Policy <i>v. Politiche pubbliche</i>	Protocollo d'Intesa <i>v. Partecipazione istituzionale</i>
	Mappa di comunità	Ownership		Pubblicità istituzionale
Metaplan	NIMO (Not in My Office) <i>v. Sindrome</i>	P	Politiche partecipative	Pubblicizzazione degli esiti <i>v. Esiti</i>
MCA (Multi criteria analysis) <i>v. Analisi multicriteri</i>	NIMTOO (Not in My Term of Office) <i>v. Sindrome</i>	Parish Map <i>v. Mappa di comunità</i>	Politiche pubbliche	
Monitoraggio <i>v. Valutazione</i>	Nominal Group Technique	Partecipazione	Potere	Punto di ascolto <i>v. Outreach</i>
Motivazione	Non conferenza <i>v. Unconference</i>	Partecipazione istituzionale	Precondizioni della partecipazione	Q
Movimento	NOPE (Not in Our Planet Earth) <i>v. Sindrome</i>	Partecipazione politica	Problema	Questionario <i>v. Intervista</i>
N		Partenariato	Processo decisionale	R
Negoziazione <i>v. Concertazione</i>		Partiti politici <i>v. Partecipazione politica</i>	Processo decisionale	Rappresentanza <i>v. Democrazia rappresentativa</i>
Networking	O	Pianificazione	Progettazione <i>v. Pianificazione</i>	
NIABY (Not In Anyone's Backyard) <i>v. Sindrome</i>	Obiettivi	Piano	Progettazione partecipata	Rappresentatività
	Open data	Piano d'Azione	Progetto	Regole sulla partecipazione
NIMBY (Not In My Back Yard) <i>v. Sindrome</i>	OST (Open space technology)	Piano di comunicazione	Programma	Rendicontazione sociale
	Opzioni	Piano di consultazione	Programmazione <i>v. Pianificazione</i>	Residente <i>v. Abitante</i>
	Ostacoli	Planning for Real	PCM (Project Cycle Management)	Resilienza

Responsabilità sociale	<i>v. Deliberative polling</i>	Terzo settore	V
Ricerca azione	Sostenibilità	Think tank	Valutazione
Risoluzione dei conflitti	Sovranità	Tokenismo	Valutazione integrata
Risultati <i>v. Esiti</i>	Sperimentazione	ToP (Technology of Participation)	Valutazione partecipativa <i>v. Valutazione integrata</i>
S	Sportelli informativi <i>v. Outreach</i>	Top down <i>v. Bottom up</i>	Volontariato
	Stakeholder	Town-meeting	
Scadenza <i>v. Limiti di tempo per partecipare</i>	Strumentalizzazione	Transition Movement	W
Scala di partecipazione <i>v. Livelli di partecipazione</i>	Sussidiarietà	Transition Town <i>v. Transition Movement</i>	Web 2.0
Simulazione	Sviluppo locale	Trasparenza	Wiki
Sindrome	Sviluppo sostenibile		Workshop
Social Network			World café
Società civile	T	U	
Soggetti <i>v. Attori</i>	Tavolo	Unconference	
Solidarietà	Team building	Urban Center <i>v. Urbanistica partecipata</i>	
Soluzione	Tecnico di garanzia della partecipazione	Urbanistica partecipata	
Sondaggi deliberativi	Tecnica	URP	
	Tecnologie		

Dizionario di Democrazia Partecipativa

by De Toffol - Valastro is licensed under a Creative Commons

Attribuzione - Non commerciale -

Non opere derivate 3.0 Italia License.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it>

o spedisce una lettera a Creative Commons, 171 Second Street,

Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.





progetto grafico: **dpgrafico** 

stampa: **Bieffe srl**

stampato su: **Silkwood 90 gm**
(carta certificata FSC)



finito di stampare: maggio 2012



