



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,  
ECONOMICHE E SOCIALI

Corso di Laurea in Amministrazioni e Politiche Pubbliche  
Classe LM-63

***Dalla democrazia deliberativa ai Patti di  
collaborazione: il caso di Milano***

Relatore:

Chiar.mo Prof. Nicola Pasini

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Luciano Mario Fasano

Tesi di laurea di:

Domenico Andrea Schiuma

Matricola: 921041

Anno Accademico 2018 – 2019



## Indice:

<b>Introduzione. Le diverse concezioni di «democrazia» e il posizionamento di quella deliberativa .....</b>	<b>5</b>
<b>Capitolo 1. Democrazia deliberativa: origini, essenza, pro e contro .....</b>	<b>11</b>
1.1. <i>Democrazia diretta, partecipativa e deliberativa: tre concetti e tre storie differenti .....</i>	<i>11</i>
1.2. <i>Democrazia deliberativa: le origini del concetto .....</i>	<i>14</i>
1.3. <i>L'essenza del concetto .....</i>	<i>19</i>
1.4. <i>Gli strumenti di democrazia deliberativa .....</i>	<i>26</i>
1.5. <i>Gli strumenti di democrazia deliberativa: pro, contro e questioni aperte .....</i>	<i>34</i>
<b>Capitolo 2. Democrazia deliberativa in Italia: diffusione e principali esperienze..</b>	<b>44</b>
2.1. <i>La democrazia deliberativa negli Statuti e nelle leggi regionali .....</i>	<i>44</i>
2.2. <i>La legge 69/2007 della Regione Toscana e le modifiche apportate dalla l. r. 46/2013 .....</i>	<i>49</i>
2.3. <i>La legislazione della Regione Emilia Romagna in materia di istruttoria pubblica .....</i>	<i>61</i>
2.4. <i>La legge 28/2017 della Regione Puglia .....</i>	<i>65</i>
2.5. <i>Istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e del dibattito pubblico a livello comunale .....</i>	<i>76</i>
2.6. <i>Bilancio partecipativo e dibattito pubblico: alcuni esempi interessanti in Italia ...</i>	<i>88</i>
<b>Capitolo 3. Bilancio partecipativo e dibattito pubblico a Milano: analisi delle esperienze.....</b>	<b>106</b>
3.1. <i>La prima edizione del bilancio partecipativo a Milano .....</i>	<i>106</i>
3.2. <i>La seconda edizione del bilancio partecipativo a Milano.....</i>	<i>109</i>
3.3. <i>Il dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli .....</i>	<i>118</i>
3.4. <i>Bilancio partecipativo: criticità emerse .....</i>	<i>125</i>
3.5. <i>Dibattito pubblico sui Navigli: critiche e temi emersi .....</i>	<i>131</i>
<b>Capitolo 4. Quale futuro per la democrazia deliberativa a Milano? Le possibilità di istituzionalizzazione e i Patti di collaborazione.....</b>	<b>138</b>
4.1. <i>Che cos'è e come funziona Decìdim, la piattaforma barcellonese che Milano «importerà» .....</i>	<i>139</i>
4.2. <i>I Patti di collaborazione: cosa sono e quanto sono diffusi in Italia.....</i>	<i>143</i>
4.3. <i>I Patti di collaborazione a Milano: le basi giuridiche .....</i>	<i>156</i>
4.4. <i>I Patti di collaborazione a Milano: analisi degli accordi e dei soggetti aderenti .....</i>	<i>169</i>
4.5. <i>Bilancio partecipativo e Patti di collaborazione: un'unione possibile? .....</i>	<i>181</i>
<b>Conclusioni.....</b>	<b>188</b>
<b>Ringraziamenti .....</b>	<b>192</b>
<b>Bibliografia e sitografia.....</b>	<b>195</b>



## **Introduzione. Le diverse concezioni di «democrazia» e il posizionamento di quella deliberativa**

In un lavoro intitolato *What causes democracy?*, Eugene Mazo evidenzia come nel tempo molti studiosi abbiano cercato di fornire risposte a domande come: «Che cos'è la democrazia?» e: «Quali sono le sue caratteristiche fondamentali, i suoi requisiti minimi?». Secondo Mazo, le diverse concettualizzazioni offerte dagli autori possono essere dispiegate lungo un *continuum* che va dalle definizioni «minimaliste» di democrazia (ossia quelle secondo cui si è in presenza di una società democratica nel momento in cui vengono rispettati standard minimi non elevati) a quelle «massimaliste» (ossia quelle in cui gli standard da rispettare per poter affermare di essere in presenza di una società democratica sono più elevati). Ad esempio spiega Mazo: «Lo standard minimalista, che può essere definito Schumpeteriano/Huntingtoniano/Przeworskiano, lega la democrazia alle elezioni, mentre uno massimalista, avanzato da teorici post-moderni, tra cui femministi e altri sostenitori dei diritti delle minoranze, richiede alla democrazia di comprendere anche l'uguaglianza politica e, in ultimo, dei gruppi» (Mazo, 2005, p. 1).

Stando all'inquadramento svolto da Mazo, nell'alveo della democrazia «minimalista» possono quindi essere fatte rientrare le concettualizzazioni di «democrazia liberale» e «democrazia rappresentativa». Una forte critica di queste due concezioni è alla base delle teorie (e delle pratiche) dei fautori della democrazia «partecipativa»<sup>1</sup> (Bherer, Dufour, Montambeault, 2016). Ma quali problemi porterebbero con sé la democrazia liberale e quella rappresentativa? Per rispondere può essere utile guardare a due importanti opere del terzo millennio.

Per quanto concerne la democrazia liberale, uno degli interventi più noti - e più polemici - in materia è quello effettuato da Colin Crouch nel 2003. In quell'anno Crouch pubblicò *Postdemocrazia*, un saggio diventato col tempo un vero e proprio simbolo della guerra contro le concezioni «minimaliste» di democrazia. Nelle prime pagine di quell'opera, Crouch affermava: «Per influsso degli Stati Uniti, la democrazia è sempre più spesso definita come democrazia *liberale*». (Crouch, 2003, p. 5). La

---

<sup>1</sup> Il tema della democrazia partecipativa verrà approfondito nel primo capitolo di questo lavoro.

democrazia liberale ha, secondo Crouch, delle caratteristiche ben precise: «Insiste sulla partecipazione elettorale come attività politica prevalente per la massa, lascia un largo margine di libertà alle attività delle lobby [...] e incoraggia una forma di governo che evita interferenze con l'economia capitalista» (ibid., p. 5). La democrazia liberale, conclude Crouch, è un modello elitario al quale non interessa la reale partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e alla vita politica.

Tuttavia, sostiene Crouch, il concetto di democrazia non può essere confuso con quello di democrazia liberale. Quest'ultima, infatti, sarebbe «una forma storica contingente, non un concetto normativo stabilito una volta per tutte» (ibid., p. 5).

La vera democrazia, stando alle opinioni di Crouch, è un'altra. È quella che:

«Prospira quando aumentano per le masse le opportunità di partecipare attivamente, non solo attraverso il voto ma con la discussione e attraverso organizzazioni autonome, alla definizione delle priorità della vita pubblica; quando le masse usufruiscono attivamente di queste opportunità; e quando le élite non sono in grado di controllare e sminuire la maniera in cui si discute di queste cose» (ibid., p. 6).

Si tratta, conclude Crouch, di una concezione di democrazia decisamente più esigente rispetto a quella liberale.

Per quanto concerne le problematiche connesse alla democrazia rappresentativa, può essere citato *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, di David van Reybrouck. L'autore asserisce che la democrazia stia vivendo due crisi: una di efficienza e l'altra di legittimità. Più nello specifico, quando ci si domanda quanto un sistema politico sia efficiente, ci si sta chiedendo «di quanto tempo ha bisogno un governo per mettere in atto soluzioni reali ai problemi che si presentano» (Van Reybrouck, 2015, p. 13). Quando invece ci si interroga sulla legittimità di un sistema, ci si pone il seguente quesito: «In che misura il popolo è d'accordo con queste soluzioni?» (ibid., p. 13). La legittimità, secondo Van Reybrouck, ha dunque a che vedere con il sostegno che i cittadini danno alle politiche pubbliche implementate dal governo. Questa definizione di «legittimità» appare in realtà contestabile. Una scelta effettuata da qualsiasi organo decisionale di una democrazia (si pensi appunto a un governo o a un

parlamento) sarebbe legittima, a patto che la cittadinanza la approvi, anche se essa violasse i principi costituzionali dello Stato, o le regole procedurali o i diritti umani?

Effettuata questa precisazione, secondo Van Reybrouck la crisi della legittimità si manifesterebbe attraverso tre sintomi. Il primo consiste nella circostanza per cui sempre meno persone si recano alle urne per votare. Il secondo si incarna nella volatilità degli elettori, che sono diventati molto più volubili rispetto al passato e «mostrano sempre meno fedeltà a un solo partito» (ibid., p. 15). L'ultimo sintomo è la diminuzione del numero di iscritti ai partiti politici. Questi tre fenomeni, sottolinea questa volta a ragione Van Reybrouck, non implicano che l'attenzione nei confronti della politica sia scesa, anzi. Gli studi che cita l'autore mostrano esattamente il contrario: l'attenzione per la politica sarebbe aumentata, e le persone sarebbero più propense, rispetto al passato, ad affrontare l'argomento con amici, familiari e colleghi.

Stando alla ricostruzione di Van Reybrouck, i sintomi della crisi di efficienza della democrazia sarebbero i seguenti. *In primis*, la necessità di tempi sempre più lunghi per giungere all'approvazione definitiva di una legge. In seconda battuta, la durata sempre maggiore delle consultazioni per la formazione di un governo. Un caso lampante, citato da Van Reybrouck, è quello del Belgio. Il 13 giugno 2010 Bruxelles andò al voto per il rinnovo del Parlamento federale. A seguito del risultato elettorale, il Paese rimase senza governo fino al 5 dicembre 2011. In tale data Re Alberto II nominò Primo ministro Elio Di Rupo (leader del Partito Socialista belga), che fu in grado di formare una coalizione e presentare al Re la possibile composizione del governo. Terzo, la circostanza per cui, di elezione in elezione, i partiti di governo subiscono perdite di consenso sempre più elevate. Infine, l'autore rileva come l'azione pubblica richieda tempi sempre maggiori. Van Reybrouck rileva come in Europa molte grandi opere pubbliche «sono state realizzate a fatica o sono state addirittura bloccate» (ibid., p. 17). I governi nazionali, secondo l'intellettuale belga, avrebbero perduto molto prestigio e potere e la loro azione sarebbe stata ostacolata da numerosi attori locali e internazionali.

Se si sommano i sintomi della crisi di legittimità e quelli della crisi di efficienza si delinea una vera e propria malattia della democrazia contemporanea, che Van Reybrouck definisce «sindrome di *stanchezza democratica*» (ibid., p. 21). Il germe che provoca tale morbo è, secondo l'autore, la democrazia rappresentativa elettiva, quella in

cui i cittadini scelgono i propri rappresentanti tramite le elezioni. Il problema è il seguente: «I termini “elezioni” e “democrazia” sono divenuti sinonimi quasi per tutti» (ibid., p. 37). Si è diffuso, secondo l'intellettuale belga, un vero e proprio fondamentalismo per le elezioni. I fondamentalisti, ritiene, non riescono a comprendere che le elezioni sono solo un metodo che contribuisce alla democrazia, e continuano invece a considerarle «come uno scopo in sé, come un principio sacro avente un valore intrinseco inalienabile» (ibid., p. 38). Van Reybrouck non nega l'importanza e la funzionalità delle elezioni, la circostanza per cui esse abbiano organizzato (e favorito) la ricerca di un equilibrio tra le già ricordate dimensioni dell'efficienza e della legittimità. Oggi tuttavia, sostiene Van Reybrouck, si è ridotta la democrazia alla democrazia rappresentativa, e quest'ultima alla sua manifestazione elettiva. La critica più aspra nei confronti delle elezioni viene formulata in questi termini:

Immaginiamo di dover elaborare oggi una procedura per imparare a conoscere la volontà del popolo, la migliore soluzione sarebbe davvero quella di chiedere ai cittadini di andare ogni quattro, cinque anni ai seggi elettorali, per scegliere nella penombra di una cabina non un'idea, ma dei nomi su una lista, che sono stati oggetto per mesi di notizie frenetiche in un contesto economico che ha tutto l'interesse ad alimentare questa agitazione? Oseremmo ancora dire riguardo a questo curioso rituale che è “il grande momento della democrazia”?

Le elezioni, per Van Reybrouck, sono uno strumento primitivo, una specie di combustibile fossile della politica: una democrazia che si limita ad esse è destinata a morire.

Il fenomeno evidenziato da Van Reybrouck è stato in passato sottolineato anche da altri studiosi. Philippe C. Smitter e Terry Linn Karl (Smitter e Karl, 1991) affermano: «La definizione più popolare di democrazia la fa coincidere con le elezioni, condotte in modo corretto e con i voti contati onestamente. Alcuni, addirittura, considerano il mero espletamento delle elezioni una condizione sufficiente per l'esistenza della democrazia». Si tratta di una fallacia chiamata «elettoralismo».

Sintetizzando le posizioni di Crouch e di Van Reybrouck, si può affermare che le definizioni «minime» di democrazia, come quella liberale e quella rappresentativa (nella sua declinazione elettorale), abbiano in sostanza un problema: riducono la democrazia

alle elezioni. Il che significa che minimizzano il ruolo del cittadino (e delle associazioni e della società civile) nei processi decisionali, e che si fanno portatori di una visione aggregativa e competitiva della democrazia. Esse, insomma, considerano la democrazia una «mera procedura di selezione elettorale delle élites chiamate a governare» (Floridia, 2019). Interessante da segnalare è la circostanza per cui in realtà, secondo Antonio Floridia, i difetti della democrazia rappresentativa sopra delineati sono imputabili a una cattiva realizzazione della stessa. Si può infatti concepire, secondo lo studioso, «una democrazia rappresentativa che, per così dire, rispetta *al meglio* le sue stesse premesse normative: una democrazia, cioè, in cui le procedure istituzionali che conducono a una decisione siano fondate su un ricco tessuto di partecipazione civica e di deliberazione pubblica; e in cui il carattere *indiretto e mediato* delle relazioni tra opinione e volontà politica non sia visto come un limite o un difetto, ma piuttosto come un suo elemento costitutivo» (ibid.).

Quando parla di «deliberazione pubblica» Floridia si riferisce a una concezione diversa di democrazia (concezione di cui si iniziò a parlare negli anni '80 sulla scia di un dibattito accademico riguardante la Costituzione statunitense), non pienamente coincidente con la visione partecipativa, e non critica come quest'ultima (o meglio, come la sua primissima versione degli anni '60) nei confronti del modello rappresentativo-liberale, che pure in alcune parti censura: la democrazia deliberativa<sup>2</sup>.

Questo lavoro è diviso in quattro parti:

- 1) il primo capitolo esamina la storia della democrazia deliberativa, i suoi fondamenti teorici, i pro e i contro delle pratiche che a questo modello si rifanno;
- 2) il secondo capitolo analizza le principali legislazioni regionali italiane in materia di democrazia deliberativa, studia il livello di istituzionalizzazione del dibattito pubblico e del bilancio partecipativo (pratiche «principe» della democrazia deliberativa) a livello

---

<sup>2</sup> Il modello della democrazia deliberativa non trova infatti (a differenza della democrazia partecipativa) il proprio principale fondamento teorico in una critica feroce della democrazia rappresentativa e della democrazia liberale anche se, a differenza di queste ultime, preferisce un modello di *decision-making/problem-setting* di tipo argomentativo, e non aggregativo. Inoltre, come ben sintetizzato da Floridia (Floridia, 2013): «Non tutte le forme di deliberazione sono “partecipative”; e non tutte le forme di partecipazione sono “deliberative”».

comunale ed esamina alcune esperienze svoltesi in Italia particolarmente importanti. Questo lavoro è utile per l'approfondimento che viene svolto nei due successivi capitoli;

3)il terzo esamina le due sperimentazioni di bilancio partecipativo e il dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli che si sono tenuti a Milano tra il 2015 e il 2018, approfondendo gli aspetti più critici di queste esperienze, sia dal punto di vista metodologico che politico;

4)il quarto, infine, analizza quelle che potrebbero essere le prospettive di istituzionalizzazione a Milano di queste due pratiche, con particolare riferimento alla possibilità di legare il bilancio partecipativo al nuovo strumento amministrativo dei Patti di collaborazione, recente estrinsecazione del principio di sussidiarietà postulato dall'articolo 118 della Costituzione.

## Capitolo 1. Democrazia deliberativa: origini, essenza, pro e contro

### 1.1. Democrazia diretta, partecipativa e deliberativa: tre concetti e tre storie differenti

Nel dibattito pubblico, politico e a volte anche accademico, i concetti di democrazia diretta, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa vengono spesso usati come se fossero dei sinonimi. Si tratta di un errore che alimenta «confusioni e incomprensioni» (Floridia e Vignati, 2014). Queste tre espressioni non sono infatti sovrapponibili: esse sono portatrici di significati differenti, e hanno alle loro spalle teorizzazioni e storie accademiche eterogenee<sup>3</sup>. Prima di entrare nel dettaglio della trattazione della democrazia deliberativa, è dunque giusto ricordare le differenze tra queste tre concezioni di democrazia. Un'agile ed efficace sintesi di queste diversità è stata svolta da Antonio Floridia e Rodolfo Vignati, i quali hanno riassunto i termini della questione in un saggio in cui si occupavano di analizzare «l'originale impasto di elementi che costituisce il profilo politico e culturale» (ibid.) del Movimento 5 Stelle.

La democrazia diretta, sottolineano gli autori, «indica l'esercizio diretto del potere e della sovranità da parte dei cittadini» (ibid.). Le forme di democrazia diretta, spiegano Floridia e Vignati, implicano l'annullamento di qualsiasi mediazione nell'esercizio del potere del popolo. Gli strumenti tipici della democrazia diretta sono il referendum e il *recall*, ossia la possibilità per gli elettori di revocare la carica a un loro rappresentante, qualora essi ritengano che il rappresentante non stia svolgendo bene il proprio mandato. Scrivono Floridia e Vignati (ibid.): «Ispirandosi in particolare alle posizioni di Rousseau, le teorie che si appellano alla democrazia "diretta" hanno trovato alimento

---

<sup>3</sup> Specialmente per quanto riguarda la democrazia deliberativa e quella partecipativa, una parte non marginale dell'accademia evidenzia fra esse un rapporto del tipo *gens-species*. Come evidenzia Molaschi (Molaschi, 2018), una parte di studiosi (come ad esempio Raffaele Bifulco) afferma che la democrazia partecipativa sarebbe un'applicazione di quella deliberativa, rappresentando la seconda un «ideale generale e astratto», e avendo la prima «carattere più pratico e concreto». Luigi Bobbio (Bobbio, 2006) afferma invece: «La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti». Parere ulteriormente diverso sembra essere offerto da Floridia e Vignati: «Si può ben comprendere anche come "democrazia diretta", "democrazia partecipativa" e "democrazia deliberativa" siano tre modelli da tenere separati per evitare confusioni e fraintendimenti: le prime due si fondano sull'azione *diretta* di cittadini che acquisiscono o cercano di esercitare una qualche forma di *potere* sulle decisioni istituzionali; la terza, invece, punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che *precedono* una decisione, e vedono la deliberazione come *fase* di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere» (Floridia e Vignati, 2014).

nella critica al ruolo della “rappresentanza”». Essa, nella ricostruzione di Floridia e Vignati, allontanerebbe infatti i rappresentanti dai cittadini.

La democrazia partecipativa (almeno nella sua concettualizzazione originaria nata negli anni '60) condivide con la democrazia diretta le contestazioni al modello della rappresentanza. Quest'ultima favorirebbe «l'atrofizzazione delle capacità politiche degli individui» (ibid.), e li renderebbe apatici e passivi. Contro questi pericoli, i teorici della democrazia partecipativa esaltano il ruolo della cittadinanza attiva, da alimentare attraverso forme dirette di *empowerment* e attraverso l'esercizio anche parziale «di una diretta responsabilità di autonomia, autogoverno e autodeterminazione» (ibid.). In questo senso, quindi, il modello della democrazia partecipativa si fa portatore di «una visione della democrazia come democrazia locale e comunitaria» (ibid.). In questa accezione il modello della democrazia partecipativa ha avuto particolare diffusione e successo tra gli anni '60 e '70. Negli anni a cavallo tra ventesimo e ventunesimo secolo, poi, la ripresa del concetto di democrazia partecipativa «si produce sull'onda dei movimenti di critica alla globalizzazione: contro la logica del “pensiero unico”, occorre attivare un protagonismo sociale “dal basso” e la “democrazia partecipativa”, in questo senso, diviene lo strumento attraverso cui si costituisce una nuova soggettività sociale critica e antagonista. Torna, quindi, in forme rinnovate, l'idea di un *empowerment* delle società locali, oggi contro i processi di omologazione indotti dalla globalizzazione, e torna l'idea che le comunità locali si possano e debbano autogovernare, e riappropriarsi così del loro destino» (ibid.). Oggi «le più recenti elaborazioni di un modello di “democrazia partecipativa” tendono a proporre una qualche forma di coesistenza o di complementarietà con le istituzioni della democrazia rappresentativa» (ibid.). Rispetto a Floridia e a Vignati Bherer, Dufour e Montambeault (Bherer, Dufour, Montambeault, 2016) concordano nel collocare la nascita di una «svolta partecipativa» negli anni '60, e nell'affermare che essa si sia basata su una forte critica della democrazia rappresentativa e liberale, ma descrivono in questi termini i meccanismi di democrazia partecipativa: «I meccanismi partecipativi furono inizialmente concepiti e disegnati come un modo per far sì che le opinioni e gli *input* dei cittadini esercitassero un'influenza sui processi di *decision-making* burocratici e politici. Si immaginava anche che sarebbero diventati strumenti per rendere gli eletti *accountable* per le loro decisioni, e per rendere *empowered* i cittadini» (ibid., p. 225). Questi tre autori, inoltre, affermano

che l'originario spirito radicale della democrazia partecipativa sia molto difficile da riscontrare nelle pratiche che, oggi, si proclamano di democrazia partecipativa.

Le caratteristiche della democrazia deliberativa saranno delineate in modo più approfondito in una parte successiva del lavoro. In questo momento basta evidenziare che la democrazia deliberativa non coincide con quella partecipativa, in quanto la democrazia deliberativa «è basata su modalità di interazione attraverso cui le opinioni dei partecipanti vengono raccolte per affrontare un processo di discussione nel quale si entra nel merito, si conosce e si può cambiare opinione» (Éupolis Lombardia, 2014, p. 17). Quella partecipativa, a sua volta, ha come priorità «quella di introdurre meccanismi per garantire un maggior accesso dei cittadini al processo decisionale, senza necessariamente predisporre modalità per garantire una discussione argomentata fra questi ultimi» (ibid., p. 17). Inoltre, come si è già evidenziato nell'Introduzione, non tutte le forme di partecipazione sono deliberative, né tutti gli strumenti di democrazia deliberativa sono *strictu sensu* partecipativi (ad esempio, come si vedrà, per prendere parte a molte pratiche di democrazia deliberativa bisogna essere invitati o sorteggiati). Né, tantomeno, la democrazia deliberativa può essere confusa con quella diretta. Anche gli strumenti in cui si incarna quest'ultima, infatti, non necessitano di quello scambio di ragioni e di argomenti che, invece, rappresenta il cuore della democrazia deliberativa. Bisogna poi evidenziare una certa differenza di scala. Se gli istituti tipici della democrazia diretta possono essere utilizzati sia a livello nazionale che locale - si pensi, ad esempio, ai vari referendum svoltisi in Italia riguardanti il passaggio di un Comune da una Regione a un'altra confinante - è, al contrario, più difficile immaginare l'opposto. È più arduo (anche se non impossibile), cioè, figurarsi una situazione in cui gli strumenti di autogoverno e autodeterminazione tipici (almeno secondo Floridia e Vignati) della concezione originaria della democrazia partecipativa, o quelli caratteristici della democrazia deliberativa, possano essere applicati su scala più-che-locale.

A tutto ciò, bisogna aggiungere che queste tre concezioni di democrazia hanno alle loro spalle storie profondamente diverse. Le teorizzazioni sulla democrazia diretta sono molto più antiche rispetto a quelle sulla democrazia partecipativa e sulla democrazia deliberativa. A mero titolo esemplificativo, in epoca moderna uno delle opere più note che ha affrontato la questione della democrazia diretta è *Il contratto sociale* di Jean-

Jacques Rousseau, pubblicata nel 1762. Di democrazia partecipativa, invece, si è iniziato a discutere a livello politico e accademico negli anni '60, mentre la versione deliberativa della democrazia ha cominciato ad emergere all'inizio degli anni '80 negli Stati Uniti, nell'ambito di un dibattito accademico riguardante la natura della Costituzione americana.

### *1.2. Democrazia deliberativa: le origini del concetto*

Conoscere le origini del concetto di democrazia deliberativa può essere senza dubbio utile per comprenderne le caratteristiche generali. Una ricostruzione della genealogia di questa concezione di democrazia è fornita da Antonio Floridia (Floridia, 2013). Si è già anticipato che al concetto di democrazia deliberativa si inizia a fare riferimento nell'ambito di una serie di dibattiti accademici riguardanti la Costituzione americana.

Oggi, ricorda Floridia, è comunemente accettato che a coniare l'espressione «democrazia deliberativa» sia stato Joseph M. Bessette. Bessette introdusse questa espressione in un saggio intitolato *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, pubblicato all'interno di un'opera collettiva. Nell'Introduzione all'opera collettanea venivano richiamate le teorie di Charles A. Beard, un importante storico americano. Nel 1913 Beard aveva sostenuto che la Costituzione americana fosse in realtà stata concepita dai Padri Fondatori come uno strumento volto a proteggere i benestanti dalle maggioranze popolari frustrate, da un lato, e come un'arma di «reazione» alle pressioni democratiche della fase rivoluzionaria dall'altro.

Bessette, dal canto suo, sostenne che lo scopo complessivo del disegno costituzionale fosse bipartito. Da un lato, contenere le maggioranze popolari; dall'altro, rendere effettivo e operativo il principio di maggioranza.

Questi due obiettivi appaiono in contraddizione fra di loro. Per Bessette sono però conciliabili se si considera la volontà dei Padri Fondatori di dare vita a una democrazia deliberativa<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dato che non si è riuscito a reperire il testo integrale del lavoro di Bessette, in questa sede non lo si esaminerà. Antonio Floridia (Floridia, 2013) ne offre comunque una sintesi.

Se Bessette ha avuto il merito di coniare l'espressione «democrazia deliberativa», «il primo testo che segnala l'ingresso dell'espressione "democrazia deliberativa" nel dibattito teorico contemporaneo e la proposta di una completa definizione di questo modello teorico è certamente un saggio di Joshua Cohen, intitolato *Deliberation and Democratic Legitimacy*» (ibid., p. 33) e pubblicato nel 1989. Un altro importante contributo temporalmente intermedio tra quello di Bessette e quello di Cohen è quello del costituzionalista Cass R. Sunstein, studioso del quale fu nel 1985 dato alle stampe un saggio intitolato *Interests Groups in American Public Law*.

Sunstein evidenzia come, a quasi duecento anni dall'adozione della Costituzione, si riscontri una certa insoddisfazione nei confronti del modello americano di *governance*. Questa insoddisfazione è legata soprattutto all'esistenza dei gruppi di interesse e alla loro capacità di influenzare i processi politici. Il modello americano di *governance* viene contestato su due basi. Prima di tutto «permette a potenti organizzazioni private di bloccare necessarie azioni governative» (Sunstein, 1985, p. 29); poi ha trasformato il processo di adozione delle leggi «in una serie di compromessi tra élites in competizione fra loro» (ibid., p. 29).

Sunstein è primariamente un giurista, e il suo principale campo di interesse è il diritto pubblico. Lo si capisce in modo chiaro dall'enunciazione degli scopi del suo saggio: «Lo scopo principale di questo articolo è di collegare tre aree degli studi di diritto pubblico apparentemente lontanissime fra loro. La prima area riguarda la concezione madisoniana della politica e il ruolo dei rappresentanti nel contrastare il problema posto dalle fazioni. La seconda concerne la dottrina giuridica che interpreta alcune previsioni costituzionali, in particolare il principio della parità di trattamento. [...] La terza area è la giurisprudenza sull'*Administrative Procedure Act* e su altre leggi che governano la condotta degli enti regolatori» (ibid., p. 30). Tuttavia, questo specifico saggio di Sunstein ha anche un obiettivo più politico: «Tutte le aree riflettono la stessa concezione della politica e del ruolo dei rappresentanti. Una concezione che rigetta alcune delle più importanti teorie moderne su come il governo opera e dovrebbe agire» (ibid., p. 30). La teoria confutata alla quale Sunstein si riferisce è quella pluralista. Sunstein infatti vuole «riportare alla luce alcuni aspetti di uno specifico modello di *governance*, quello repubblicano, per rimarcare lo spesso negato ma importante ruolo nel pensiero dei Padri Fondatori» (ibid., pp. 30-31).

Negli anni ottanta del diciottesimo secolo, negli Stati Uniti erano diffuse due differenti concezioni di politica, che inquadravano in modi opposti il fondamentale problema delle fazioni e degli interessi di parte.

La prima è, appunto, quella repubblicana. In quest'ottica, il prerequisito del buon governo era la volontà dei cittadini di subordinare i loro interessi privati al bene della collettività. In questo contesto il ruolo della politica doveva essere soprattutto deliberativo. Questo approccio assegnava una fondamentale importanza al dialogo fra i cittadini nei processi governativi. La discussione e gli scambi argomentativi potevano anche portare al mutamento delle opinioni dei cittadini. È proprio per questo motivo che le preferenze non dovevano essere considerate delle variabili esogene, ma svilupparsi e plasmarsi attraverso la politica (Sunstein, 1985).

La partecipazione dei cittadini non poteva limitarsi al momento elettorale. Per i repubblicani, infatti, lo strumento ideale di *governance* era il *town meeting*.

La ricostruzione repubblicana si fonda su una precisa visione della natura umana. Gli uomini sarebbero in grado, attraverso la discussione, di rigettare gli interessi privati per impegnarsi nel raggiungimento del bene comune.

Detto ciò, nel pensiero repubblicano il problema delle fazioni è indissolubilmente connesso a quello della corruzione. Se quest'ultima si diffonde, «gruppi interessati a sfruttare il potere governativo per promuovere i loro interessi privati potrebbero giungere a dominare i processi politici» (ibid., p. 32). La soluzione proposta dai repubblicani consiste nell'instillare nei cittadini i principi della virtù civica, nella speranza che lo spirito delle fazioni non si sviluppi.

Agli antipodi rispetto alla concettualizzazione repubblicana si colloca quella pluralista. Per i pluralisti la politica deve mediare il conflitto che esplode tra gruppi di interesse per l'ottenimento e la gestione di risorse scarse. In questo senso, la politica è deliberativa solo sulla carta: di fatto essa è un processo di compromessi fra interessi sociali eterogenei. Nell'ottica pluralista le preferenze entrano nel processo di *decision-making* come variabili esogene.

Per i pluralisti, il problema delle fazioni emerge quando si concretizza «la possibilità che un gruppo, o una coalizione di gruppi, controlli le procedure legislative ed esecutive

e sovverta i meccanismi di bilanciamento e compromesso su cui esse si basano» (ibid., p. 33).

Molte di queste idee trovarono larga eco nel dibattito circa il testo da scrivere della nuova Costituzione e in quello che vide contrapporsi le posizioni degli antifederalisti<sup>5</sup> e dei federalisti<sup>6</sup> circa l'eventuale ratifica<sup>7</sup> del testo definitivo della nuova Costituzione. (Sunstein, 1985). Sunstein (Sunstein, 1985) si concentra sul secondo dei dibattiti citati.

Gli antifederalisti sostenevano che il testo finale della Costituzione proposto per l'adozione rappresentasse un tradimento dei principi rivoluzionari. Il principio fondamentale per gli antifederalisti era quello della virtù civica. Secondo loro, spiega Sunstein, «gli *outcome* governativi dovevano essere determinati da cittadini dediti al bene comune, da tenere separato dalla lotta fra interessi privati» (ibid., p. 36). Soltanto nelle piccole comunità, peraltro, sarebbe stato possibile trovare e sviluppare l'altruismo e la dedizione al bene pubblico sui quali si fonda la vera libertà. Per questo gli antifederalisti credevano nel decentramento. Nel pensiero degli antifederalisti, dunque, si potevano trovare importanti richiami alla visione repubblicana della politica. Scrive Sunstein: «Nel loro mondo ideale, qualsiasi decisione avrebbe dovuto essere il frutto di un processo di dibattito e deliberazione condotto *face-to-face*» (ibid., p. 37). Gli antifederalisti non erano sostenitori del meccanismo della rappresentanza. Non potevano però negare l'esistenza di un problema di scala: in un Paese esteso e popolato come gli Stati Uniti era impossibile pensare di fare a meno della rappresentanza. Essa era soltanto un male necessario, derivante dall'impossibilità per gli individui di auto-governarsi direttamente.

Dal canto loro, secondo Sunstein (Sunstein, 1985) i federalisti opponevano alla posizione dei loro avversari una riformulazione dei principi del repubblicanesimo nel

---

<sup>5</sup> Il termine «antifederalisti» nacque come un'etichetta ideata dai politici del 1787 per indicare tutti coloro che si opponevano alla ratifica della Costituzione. Questi soggetti si opponevano alla ratifica per ragioni diverse, ma per una questione di semplicità ci si riferisce a loro col termine generico, appunto, di «antifederalisti». Sul punto si veda in bibliografia il contributo di Amar (Amar, 1993). Federalisti erano, ovviamente, tutti coloro che erano favorevoli alla ratifica della Costituzione.

<sup>6</sup> Anche il pensiero federalista, al proprio interno, non era perfettamente omogeneo (Sunstein, 1985).

<sup>7</sup> Il testo finale della Costituzione statunitense fu firmato il 17 settembre 1787. L'articolo 7 della Costituzione sanciva che, per entrare in vigore, il testo dovesse essere ratificato da almeno nove Stati. Il 21 giugno 1788 il New Hampshire divenne il nono Stato ad effettuare la ratifica. La Costituzione entrò poi ufficialmente in vigore nel 1789. Si veda a proposito <https://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/constitution-faqs> (ultima consultazione in data 14/02/2020).

tentativo di conciliarli con il nuovo emergente approccio pluralista alla politica. La figura che meglio incarnava questa sintesi tra repubblicanesimo e pluralismo era James Madison<sup>8</sup>. Il suo pensiero, sottolinea Sunstein, si allontanava in parte sia da quello repubblicano che da quello pluralista (e proprio questo duplice allontanamento rappresenta la base per giungere a una composizione). Si discostava dal primo perché Madison rifiutava la classica idea repubblicana secondo cui i cittadini dovrebbero in genere partecipare direttamente ai processi governativi. Divergeva dal secondo in quanto Madison sperava «che i rappresentanti nazionali, operanti al di sopra delle parti, fossero capaci di svincolarsi dalle pressioni locali, e di discutere e di determinare qualcosa di simile a un bene pubblico oggettivo» (ibid., p. 42).

Il risultato che ne deriva, spiega Sunstein, può lecitamente essere chiamato «democrazia deliberativa» (Sunstein usa anche l'espressione «repubblicanesimo madisoniano» per riferirsi alla costruzione teorica che amalgama elementi del pluralismo e del repubblicanesimo classico per giungere a una posizione intermedia). I federalisti respingevano le idee dei loro avversari antifederalisti, in quanto costoro sottovalutavano la possibilità che anche i governi locali potessero essere dominati dagli interessi privati, invece che dalla virtù civica. I federalisti, inoltre, erano scettici sulla possibilità di limitare la tendenza del cittadino alla cura prevalente del proprio interesse privato attraverso una sorta di costante campagna di sensibilizzazione governativa a favore della virtù civica. D'altro canto, i federalisti non pensavano nemmeno che i rappresentanti dovessero adeguarsi meccanicamente alle pressioni private, anzi: esattamente il contrario. Ritenevano che i rappresentanti nazionali dovessero agire al di sopra della lotta tra fazioni, e che il loro scopo fosse essenzialmente deliberativo. Di conseguenza, il principale obiettivo del legislatore stando al pensiero dei federalisti era molto simile a quello che la visione repubblicana della politica attribuiva ai cittadini (Sunstein, 1985). L'idea che la politica consistesse solo in un processo di compromessi e di bilanciamento di rapporti di forza «era lontana dalla visione federalista» (ibid., p. 46). I federalisti, in questo modo, riuscirono a raggiungere una sintesi fra il pensiero repubblicano e gli emergenti principi dell'approccio pluralista.

---

<sup>8</sup> Marco Luigi Bassani evidenzia, riferendosi a Madison: «Lo spirito di accomodamento di istanze apparentemente inconciliabili caratterizza tutto il suo pensiero» (Bassani, p. 34).

Ecco spiegata, allora, l'influenza del pensiero repubblicano sull'operato dei Padri Fondatori. Da un lato, gli antifederalisti per molti versi si rifacevano alle posizioni repubblicane. Dall'altro un punto significativo del pensiero federalista era, evidenzia Sunstein, l'aspettativa che il sistema costituzionale servisse gli scopi repubblicani meglio degli assunti tradizionali del sistema repubblicano stesso, come l'educazione alla virtù civica e una relativa fiducia nel sistema della rappresentanza. I federalisti pensavano che i meccanismi della rappresentanza avrebbero preservato il modello repubblicano, evitando il rischio della tirannia o quello di basarsi su una visione desueta della capacità umana di rifuggire le logiche dell'auto-interesse (Sunstein, 1985).

### *1.3. L'essenza del concetto*

Come riporta Floridaia (Floridaia, 2013), il primo testo che segna l'ingresso dell'espressione «democrazia deliberativa» nel dibattito teorico contemporaneo e la proposta di una ricca definizione di questo paradigma teorico è un saggio di Joshua Cohen intitolato *Deliberation and Democratic Legitimacy*, datato 1989.

Nella prima delle tre sezioni in cui è diviso il lavoro di Cohen, l'autore sostiene che ormai quello di «democrazia deliberativa» è un «ideale che suona familiare» (Cohen, p. 18). Cohen ricorda come una parte della letteratura che lo ha preceduto abbia evidenziato alcuni aspetti della democrazia deliberativa nell'ambito di un dibattito sul pensiero repubblicano e sull'influenza di quest'ultimo sull'operato dei Padri Costituenti. In una nota a piè di pagina Cohen, non a caso, cita proprio Sunstein.

Tuttavia, sono *in primis* le riflessioni di John Rawls a costituire il punto di partenza per l'elaborazione teorica di Cohen. In particolare, Cohen si concentra su tre punti del pensiero di Rawls, che richiama in apertura del suo lavoro.

Il primo tassello richiamato da Cohen delle teorie di Rawls è la circostanza per cui «una costruzione teorica pluralista, in cui la politica democratica consiste solo in meccanismi di bilanciamento tra gruppi che perseguono specifici interessi di parte, non è compatibile con una società giusta (Rawls 1971, pp. 360-1). I cittadini e le fazioni che agiscono nell'arena politica non dovrebbero “assumere punti di vista legati agli interessi dei gruppi (p. 360)”» (Cohen 1989, p. 18).

In seconda battuta, Cohen ricorda come, secondo Rawls, l'ideale di ordine democratico sia «caratterizzato da implicazioni egualitarie che devono essere soddisfatte in modalità trasparenti per i cittadini» (ibid., p. 18). L'idea è che in una società giusta le opportunità politiche siano slegate dalle condizioni economiche e sociali, e questo deve essere, per il cittadino, più o meno evidente.

L'ultimo punto che Cohen sottolinea è l'obiettivo che secondo Rawls ha la politica democratica di plasmare i modi in cui i membri di ogni società percepiscono loro stessi e i propri legittimi interessi.

In sintesi, quando viene propriamente condotta, la politica democratica secondo Cohen «implica una forma di deliberazione pubblica che si concentri sul bene pubblico, richiede qualche forma di eguaglianza manifesta fra i cittadini, e plasma l'identità e gli interessi dei cittadini in modi che contribuiscono alla formazione di una concezione pubblica del bene comune» (ibid., p. 19).

Questi tre elementi del pensiero di Rawls richiamati da Cohen sono interessanti, secondo quest'ultimo, in quanto raccolgono elementi di un ideale politico che si concentra, prima di tutto, sul modo appropriato di giungere alle decisioni collettive. L'ideale in questione è, ovviamente, quello della democrazia deliberativa.

In una democrazia deliberativa, i cittadini condividono l'impegno a risolvere i problemi collettivi attraverso la discussione pubblica, e considerano legittime le proprie istituzioni nella misura in cui sono in grado di elaborare il quadro normativo per rendere effettiva questa deliberazione. Tale ideale può essere elaborato solo partendo da una «concezione formale» di democrazia deliberativa. Questa concezione formale ha, secondo Cohen, cinque caratteristiche fondamentali:

1)una democrazia deliberativa è una associazione indipendente e permanente. I suoi membri si aspettano che essa persista nel tempo;

2)i membri dell'associazione condividono l'impegno a coordinare le loro attività all'interno delle istituzioni che rendono effettiva la deliberazione, rispettando norme alla cui approvazione si è giunti attraverso la deliberazione stessa;

3)una democrazia deliberativa è una associazione pluralista. Ciò significa che i suoi membri hanno ideali, convinzioni, preferenze e scopi differenti;

4) i membri di questa associazione vogliono vedere chiare connessioni fra i risultati della deliberazione e le politiche effettivamente implementate;

5) infine, ogni membro riconosce a tutti gli altri il possesso di capacità deliberative, ossia delle capacità necessarie per intervenire in un pubblico scambio di argomentazioni e di agire sulla base dei risultati di tale scambio.

Dopo aver delineato le caratteristiche della concezione formale di democrazia deliberativa, Cohen passa ad analizzare gli aspetti imprescindibili della «procedura deliberativa ideale» (ibid., p. 22). Questa procedura ha in genere tre scopi, così riassumibili: decidere sugli ordini del giorno di un'agenda, proporre soluzioni alternative ai problemi evidenziati dall'agenda, adducendo ragioni motivate a sostegno delle alternative proposte, concludere la procedura adottando una delle soluzioni alternative proposte dal dibattito. Questa procedura deve rispettare quattro principi (Cohen, 1989):

1) deve essere *libera*, nel senso che deve rispettare due condizioni. Prima di tutto, i partecipanti devono considerarsi vincolati solo ai risultati della loro deliberazione e alle precondizioni che la rendono possibile. In seconda istanza, i partecipanti devono supporre di poter agire sulla base dei risultati della procedura deliberativa;

2) i partecipanti che avanzano delle proposte devono motivarle, con l'aspettativa che saranno proprio le motivazioni addotte a determinare il destino dell'alternativa avanzata;

3) le fazioni sono *formalmente e sostanzialmente* uguali. Le norme che regolano la procedura non isolano nessuno. Tutti coloro che sono dotati delle capacità deliberative hanno pari potere in ogni fase della procedura. Chiunque può sollevare un problema da inserire in agenda, avanzare una proposta, addurre motivazioni a sostegno o a sfavore di una alternativa emersa durante il dibattito;

4) l'obiettivo finale della procedura è quello di arrivare a un consenso unanime razionalmente motivato, quindi di trovare argomentazioni che convincano tutti coloro che, al termine della procedura, dovranno agire sulla base delle conclusioni cui si è arrivati al termine della procedura stessa. Se il consenso unanime non si raggiunge (e in effetti è quasi utopico sperare di ottenerlo) la procedura si conclude con un voto che

rispetti il principio della maggioranza. La circostanza che una procedura deliberativa si concluda con un voto, ossia con uno strumento di mero conteggio e aggregazione delle preferenze, non elimina, secondo Cohen, la distinzione fra le forme deliberative di scelta collettiva e quelle aggregative-non deliberative. L'opinione di Cohen appare condivisibile. Anche se l'esperienza deliberativa termina con un voto, le sue ambizioni e il suo tentativo di giungere a un consenso razionalmente motivato attorno alla questione cui si dibatte la rendono comunque profondamente diversa da quegli strumenti di *decision-making* collettivo che hanno come obiettivo sin dall'inizio semplicemente quello di contare le preferenze, accordando una scarsa o inesistente rilevanza al dialogo razionale e costruttivo fra le parti interessate e alla condivisione delle soluzioni adottate.

Nel prossimo paragrafo verrà steso un elenco delle pratiche più comunemente considerate di democrazia deliberativa. Prima, però, occorre affrontare un'altra importante questione, che divide gli studiosi che si occupano di democrazia deliberativa. Il problema può essere posto nei termini che seguono: quale peso devono avere le conclusioni cui sono giunti i cittadini al termine della procedura di democrazia deliberativa?

A questa domanda, gli studiosi tendono a fornire risposte differenti. Antonio Floridia e Rinaldo Vignati, ad esempio, affermano che la democrazia deliberativa «punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che *precedono* una decisione, e vedono la deliberazione come *fase* di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere» (Floridia e Vignati, 2014). Le procedure di democrazia deliberativa, in quest'ottica, non costituirebbero un mezzo per prendere una decisione definitiva, ma solo un passaggio intermedio di un processo decisionale al termine del quale la scelta finale viene comunque rimessa alle istituzioni locali.

Una visione simile viene espressa da Luigi Bobbio. Egli, scrivendo di voler presentare «la gamma delle esperienze pratiche che ritengo possano essere ricondotte sotto la categoria della democrazia deliberativa» (Bobbio L., 2005, p. 68) afferma che queste «si verificano quando le istituzioni pubbliche scelgano di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto fra i soggetti interessati e di fare, come si suol dire, “un

passo indietro”, rimettendosi, in qualche misura, alle opzioni che scaturiranno da tale confronto. [...] Le istituzioni rinunciano (parzialmente e temporaneamente) a sciogliere il nodo secondo le procedure canoniche della democrazia rappresentativa». La «misura» cui accenna Bobbio non può comunque dipendere dall’aver attribuito alle conclusioni delle arene deliberative<sup>9</sup> un peso vincolante. La forza delle arene deliberative starebbe nell’influenza che esse riescono a realizzare, non nei poteri legali che sono loro eventualmente attribuiti<sup>10</sup> (Bobbio L., 2006).

Una prospettiva diversa viene offerta da Rodolfo Lewanski. Lo studioso (Lewanski, 2007, p. 745), facendo riferimento alla scala della partecipazione elaborata dalla International Association for Public Participation e qui sotto riportata, giunge ad affermare che gli amministratori italiani intendono troppo spesso la partecipazione come informazione e consultazione, di rado come coinvolgimento e cooperazione, quasi mai come vero ed effettivo *empowerment*<sup>11</sup>. Per quanto concerne quest’ultimo, riprendendo una definizione di Giuseppe Burgio, Lewanski lo concepisce come «la capacità di ripensare la vita sociale di gruppi e di singoli attraverso la formazione e l’informazione, aumentando la loro partecipazione attiva alla vita politica e la capacità di controllo degli eventi, anche ampliando la possibilità di incidere sul dibattito decisionale» (ibid., p. 3). La democrazia deliberativa implica, secondo Lewanski, «un reale trasferimento di almeno una quota del potere decisionale ai cittadini» (ibid., p. 745). Questo punto è cruciale: i cittadini, infatti, si sentiranno incentivati e motivati a prendere parte ai processi deliberativi solo se avranno la sensazione che queste procedure non

---

<sup>9</sup> Bobbio (Bobbio, 2006) in realtà non esprime questo concetto con riguardo alle arene deliberative ma riferendosi ai “forum partecipativi”, e formula questo pensiero in un saggio intitolato *Dilemmi della democrazia partecipativa*. Si ritiene tuttavia che quanto scritto da Bobbio circa gli effetti delle determinazioni dei “forum partecipativi” sul *decision-making* istituzionale valga anche per le arene deliberative, pur permanendo le differenze già evidenziate fra il modello partecipativo e quello deliberativo di democrazia. Infatti nello stesso saggio Bobbio afferma che secondo lui la democrazia deliberativa è una forma particolare di democrazia partecipativa. Appare allora lecito sostenere che secondo lo studioso torinese ciò che varrebbe circa gli effetti delle determinazioni dei “forum partecipativi” sul *decision-making* istituzionale debba valere anche per quanto riguarda le determinazioni delle arene deliberative.

<sup>10</sup> Si consideri, inoltre, che quando a un organo viene conferito il potere di assumere decisioni vincolanti per l’intera comunità esso deve offrire numerose garanzie e deve essere sottoposto a numerose restrizioni di carattere formale. La democrazia partecipativa, sottolinea Bobbio L., è sempre fatta da esigue minoranze, mentre quella rappresentativa è legittimata da migliaia, quando non anche milioni, di voti (Bobbio L., 2006).

<sup>11</sup> La necessità di costruire scale o «classifiche» della partecipazione è peraltro contestata da una parte degli studiosi (Molaschi, 2018).

costituiscano delle mere operazioni simboliche, e se penseranno «che le loro opinioni siano destinate ad esercitare un’effettiva influenza sulle scelte finali» (ibid., p. 746).

*Grafico 1: la scala della partecipazione riportata da Rodolfo Lewanski*

<b>La scala della partecipazione</b>		
<b>Azione</b>	<b>Obiettivo</b>	<b>La promessa dei decisori</b>
Informare	Fornire informazioni ai cittadini affinché abbiano una migliore comprensione di una questione/ decisione	Vi teniamo informati
Consultare	Ottenere commenti e informazioni dai cittadini (che il decisore usa o meno a propria discrezione)	Vi ascoltiamo
Coinvolgere	Operare <b>insieme</b> ai cittadini, le cui opinioni vengono prese in qualche considerazione (peraltro senza alcun impegno)	Le vostre opinioni sono prese in considerazione
Cooperare	Identificare e scegliere <b>insieme</b> ai cittadini fra opzioni (ma il potere finale di decidere rimane nelle mani dei decisori formalmente competenti)	Abbiamo bisogno delle vostre opinioni e ci impegniamo a tenerle in considerazione
Trasferire potere decisionale	A decidere sono i cittadini ( <i>empowerment</i> )	Metteremo in atto le vostre decisioni

La posizione di Rodolfo Lewanski è, secondo Floridia, inaccettabile e fuorviante, mentre quella di Bobbio è più corretta. Sostiene il dottor Floridia, da me intervistato: «La democrazia deliberativa non è democrazia diretta. Non c’è nessuno stretto nesso tra ciò che viene discusso e la decisione finale. La deliberazione non è la decisione stessa. Il decisore politico, se è aperto e sensibile politicamente, valuta se tutto l’apporto della discussione migliora la qualità della sua decisione o la rende più legittima. In molti casi la discussione pubblica permette di scoprire lati del problema che una discussione puramente tecnocratica non avrebbe permesso di cogliere. Un’amministrazione pubblica può sospendere, e su questo ha ragione Luigi Bobbio, la decisione, aprire un confronto,

avere tutte le carte in tavola, valorizzare nuove competenze, nuove idee, e poi tirare le conclusioni e assumersi le sue responsabilità. Se il processo è stato ricco, forte, produttivo di buone idee diventa più difficile per un decisore ignorarne i risultati. Se un vincolo emerge è di natura politica, non normativa».

A sostegno delle tesi più «moderate» di Luigi Bobbio e Floridia si può sottolineare come, per le istituzioni locali, trasferire tutto il potere decisionale su una certa questione a un gruppo più o meno vasto di soggetti individuali non istituzionali sia, in un certo senso, rischioso. I partecipanti potrebbero infatti giungere, ad esempio se non sono stati adeguatamente informati su certe questioni prima dell'inizio della procedura o durante la stessa, a scelte difficilmente realizzabili dal punto di vista pratico. In tali circostanze l'ente locale dovrebbe intervenire per «correggere» gli aspetti irrealizzabili della decisione finale. Ma tale correzione, se la promessa iniziale era quella di lasciare del tutto la decisione nelle mani dei partecipanti, potrebbe rivelarsi disastrosa per l'amministrazione dal punto di vista politico<sup>12</sup>.

Altre differenze possono ora essere sottolineate tra le istanze di Lewanski e Luigi Bobbio. Il primo parla del trasferimento ai cittadini di «almeno una quota» del potere decisionale. Il secondo, di una rinuncia «parziale e temporanea», da parte delle istituzioni, a risolvere un problema di rilevanza pubblica con i classici metodi della democrazia rappresentativa. Ma cosa significano, in sostanza, queste formule?

La riflessione di Lewanski sembra suggerire, da un punto di vista normativo (ossia che guarda alla realtà per come dovrebbe essere) che sia giusto che i processi deliberativi trasferiscano ai partecipanti come minimo una parte del potere decisionale, e se possibile anche tutto. Luigi Bobbio, invece, introduce delle limitazioni quantitative («parzialmente») e temporali. Limitazioni che potrebbero incarnarsi:

1) nel diritto del *decision-maker* locale di non sottoporre sempre a processi partecipativi e/o deliberativi tutte le decisioni che devono essere prese (rinuncia temporanea);

---

<sup>12</sup> Non è un caso che un problema di questo genere si riscontri soprattutto al termine dei bilanci partecipativi (e si è verificato anche alla fine della prima edizione del bilancio partecipativo di Milano, procedura durante la quale, come si vedrà meglio nel terzo capitolo, il Comune di Milano non ha pensato di fornire ai proponenti dei progetti indicazioni sulla fattibilità tecnico-economica delle loro idee, sulla base delle informazioni e delle conoscenze a disposizione dell'ente), in quanto il bilancio partecipativo è in sostanza l'unica *policy* partecipativo-deliberativa in cui l'ente locale che la realizza si impegna preventivamente a realizzare i progetti vincitori come elaborati e votati dai cittadini.

2)nel diritto, per lo stesso soggetto, di sottoporre a vaglio critico le proposte emerse al termine del processo deliberativo, implementando le migliori e/o le più realizzabili e lasciando cadere le altre, spiegando nel dettaglio le ragioni per cui alcune istanze sono state accolte e altre rigettate (rinuncia parziale).

#### *1.4. Gli strumenti di democrazia deliberativa*

Adesso che sono stati ricostruiti i presupposti teorici e storici della democrazia deliberativa, si può passare all'analisi degli strumenti in cui gli ideali e la teoria della democrazia deliberativa si incarnano<sup>13</sup>.

Un elenco esauriente di questi strumenti, che verrà preso come punto di riferimento per la trattazione, è disponibile sul sito della Regione Emilia Romagna, al link <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-partecipazione>. L'Emilia Romagna è stata, fra il 2008 e il 2010, la seconda Regione italiana a dotarsi di specifiche leggi regionali in materia di partecipazione (di stampo deliberativo) dei cittadini alle decisioni pubbliche. La prima era stata la Regione Toscana, nel 2007. Le leggi toscane e una di quelle emiliane verranno analizzate nel secondo capitolo di questo lavoro.

Il sito della Regione Emilia Romagna considera strumenti di democrazia deliberativa:

1)il sondaggio deliberativo. Si tratta di una pratica volta a dimostrare che quando i cittadini hanno la possibilità e il tempo di discutere e informarsi, confrontandosi anche con politici ed esperti appartenenti a diverse fazioni, possono non solo formarsi un'idea ma anche cambiare le proprie opinioni preconcepite. Questa pratica è stata ideata nel 1988 da James Fishkin.

Il funzionamento prevede la realizzazione di un primo sondaggio, esteso. In una seconda fase una sottopopolazione del campione viene invitata a partecipare a un evento, durante il quale potrà discutere in gruppi e rivolgere domande ad esperti della

---

<sup>13</sup> Giova specificare che gli *strumenti* di democrazia deliberativa tendono senza dubbio ad approssimarsi al *modello* della democrazia deliberativa e a ricalcarlo, pur con alcuni elementi di differenziazione e adeguamento «dovuti al fatto di operare in un contesto reale» (Molaschi, 2018). Per «contesto reale» si ritiene che l'autrice intenda quel contesto in cui il *decision-making* istituzionale passa attraverso i canali della rappresentanza.

materia oggetto del sondaggio iniziale. Successivamente si sottopone di nuovo il questionario-sondaggio agli intervistati che hanno preso parte all'evento. Le risposte fornite dal sotto-campione hanno un livello di maturità e responsabilità maggiore, e vengono divulgate e fornite ai decisori finali per orientare le loro scelte;

2)la *consensus conference*. La pratica è stata ideata dal *Danish Board of Technology*, e il suo focus riguarda in particolare le questioni scientifiche e tecnologiche. La preparazione coinvolge un gruppo di esperti. Lo svolgimento prevede che un gruppo non troppo numeroso di cittadini (di solito fra i quattordici e i sedici) si impegni «a prepararsi per tempo sulla questione e a discuterla in una conferenza finale con esperti, politici, funzionari pubblici e amministratori di imprese o organizzazioni. Nella fase preparatoria che richiede due weekend, il *panel* dei cittadini si confronterà sul tema e si preparerà per la conferenza, richiedendo materiale specifico ai curatori del processo e richiedendo i testimoni esperti necessari (circa venticinque esperti). Nel weekend conclusivo gli esperti risponderanno alle domande del *panel*, dopodichè il *panel* si riunisce e formula un documento finale sul quale deve raggiungere il consenso di tutti i membri. Il giorno successivo il documento verrà presentato agli esperti che potranno intervenire nuovamente e correggere eventuali errori. Infine il documento verrà discusso con la stampa e il pubblico in generale»;

3)la giuria dei cittadini. È composta da un numero di giurati che varia fra i quindici e i quaranta, e simula un procedimento giudiziario statunitense. I giurati devono costituire un campione stratificato della popolazione e partecipano a discussioni di gruppo e in aula, alle interrogazioni dei testimoni, ossia gli esperti. Il verdetto della giuria rappresenta il documento finale, e dovrebbe avere il consenso di tutti i membri;

4)il dibattito pubblico. È senza dubbio uno degli strumenti di democrazia deliberativa più importanti. Come riportato sul sito della Regione Emilia Romagna, il dibattito pubblico è stato introdotto in Francia negli anni '90, sulla scorta di una ferrea resistenza della popolazione alla costruzione della linea ferroviaria ad alta velocità Lione-Marsiglia. A seguito di quell'esperienza, il governo transalpino stabilì che la progettazione delle grandi opere dovesse preventivamente essere sottoposta a un dibattito pubblico che coinvolgesse tutti i soggetti interessati dall'opera stessa. A introdurre l'istituto fu la *Loi Barnier* del 1995 (tecnicamente legge numero 95-101 del 2

febbraio) che creò anche un'autorità indipendente chiamata *Commission Nationale du Débat Public*, col compito di aprire il dibattito pubblico sui progetti preliminari di tutte le opere in possesso di determinati requisiti. Attualmente l'istituto è disciplinato dal *Code de l'environnement*.

Il dibattito pubblico, stando alla legislazione francese, dura quattro mesi prorogabili e riguarda sia l'effettiva opportunità di realizzare l'opera, sia le sue eventuali caratteristiche. Per massimizzare la qualità del dibattito, esso è preceduto da una capillare campagna informativa. Il dibattito, di norma, è aperto alla partecipazione sia di gruppi organizzati che di singoli cittadini. Al termine del dibattito, il presidente redige un documento in cui elenca tutte le posizioni che sono emerse a favore o contro l'opera in esame. Entro tre mesi dalla pubblicazione del documento, il proponente dell'opera deve comunicare la sua decisione, quindi se andare avanti col progetto, modificarlo o sospendere la realizzazione.

È importante sottolineare come, di recente, anche l'Italia abbia deciso di istituzionalizzare la prassi del dibattito pubblico prima della realizzazione di un'opera pubblica. La scelta è arrivata nel 2016<sup>14</sup>, dopo anni di discussioni e di proteste sulla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione, grazie al decreto legislativo 50/2016, meglio noto come Codice dei contratti pubblici. L'articolo 22 del Codice attualmente in vigore prevede, al comma 1, che «le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica». E, al comma 2, che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo

---

<sup>14</sup> L'introduzione del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano era stata suggerita nel 2013 anche dalla *Relazione finale* del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali dei Saggi, nominati dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. La *Relazione* è disponibile al seguente indirizzo <https://www.unibo.it/sitoweb/michele.belletti4/contenuti-utili/5b7e2da0> (ultima consultazione in data 18/12/2019).

decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico». Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è arrivato il 10 maggio 2018. Secondo Andrea Averardi (Averardi, 2018), peraltro, la previsione del dibattito pubblico nell'ordinamento italiano ha generato l'aspettativa che venisse colmato il vuoto lasciato dalla mancata inclusione dell'istruttoria pubblica, come elaborata dalla commissione Nigro, nella legge generale sul procedimento amministrativo (legge 241/1990), e che venisse superata «la prassi di delegare al piano solo regionale il ricorso a pratiche di interlocuzione attiva tra le amministrazioni e i cittadini» (ibid.);

5) *Open Space Technology*. Ideato da Harrison Owen, si tratterebbe, secondo la Regione Emilia Romagna, di un metodo in grado di favorire l'emersione del protagonismo individuale e di una spontanea coesione di gruppo, ed efficace nel raggiungere gli obiettivi.

I partecipanti variano fra i venti e i cinquecento. L'assemblea inizia con una sessione plenaria, durante la quale i partecipanti possono proporre i titoli delle idee da discutere nella successiva fase a gruppi<sup>15</sup>. Questi ultimi possono anche auto-regolarsi e facilitarli. La fase di gruppo è libera, e tutti i partecipanti possono spostarsi da un tavolo all'altro. Spiega il sito di Focus lab s.r.l., società di «consulenza strategica e ricerca per progetti di Sostenibilità e Corporate Social Responsibility (CSR)»<sup>16</sup>: «Tutti i gruppi di lavoro, durante l'OST, cercano di trovare soluzioni ai problemi o temi che devono trattare e, a poco a poco, sintetizzano i loro risultati su cartelloni. Alla fine dell'incontro, ogni tavolo riassume sinteticamente i risultati emersi, trascrivendoli su supporto informatico e consegnandoli ai promotori, che [...] li riassumono nella plenaria conclusiva all'interno di un unico documento che verrà distribuito successivamente ad ogni partecipante»<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ovviamente il tema generale della procedura viene stabilito a priori dagli organizzatori <http://www.focus-lab.it/open-space-technology/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<sup>16</sup> <http://www.focus-lab.it/chi-siamo/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<sup>17</sup> <http://www.focus-lab.it/open-space-technology/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

Questa procedura ha un limite di rappresentatività. I partecipanti non sono sottoposti a nessuna procedura campionaria di selezione. Raramente riesce a coinvolgere un elevato numero di persone differenziate fra loro;

6)il focus group. Prima ancora che un possibile strumento di democrazia deliberativa, esso è una tecnica di ricerca sociale ideata da Robert Merton. È una sorta di intervista di gruppo. Esso può essere più o meno numeroso, più o meno eterogeneo. I partecipanti, ad ogni modo, devono essere messi in interazione fra di loro. L'interazione consente l'emersione di ulteriori informazioni sui partecipanti stessi e sul tema del dibattito. Al termine di un focus group si può giungere a posizioni comuni pur partendo da punti di vista differenti, e alla determinazione di punti chiave prioritari;

7)il *world café*. Consente la discussione in piccoli gruppi su temi proposti dal facilitatore. Anche in questo caso, come in quello dell'*Open Space Technology*, i partecipanti possono spostarsi da un tavolo all'altro per ascoltare ciò che si discute negli altri tavoli. Le discussioni dei piccoli gruppi vengono poi riportate in una sessione plenaria. Questo tipo di procedura «permette una reale contaminazione e condivisione di idee e proposte e favorisce lo sviluppo di idee creative ed innovative».

8)lo *European World Scenario Workshop*. La pratica, nata in Danimarca all'inizio degli anni '90, viene ufficialmente adottata e promossa dal Programma Innovazione della Commissione Europea, per stimolare la progettualità dal basso, partecipata e consensuale di grandi gruppi di attori locali. Lo EWSW si concentra in modo particolare sullo sviluppo tecnologico, e invita gli attori locali a riflettere sugli obiettivi verso cui indirizzarlo.

Lo EWSW prevede tre fasi. La prima, lo sviluppo di scenari, coinvolge di solito un gruppo ristretto di esperti sull'argomento oggetto dell'iniziativa, e ha come scopo quello di elaborare scenari ipotetici tenendo conto di chi dovrà occuparsene e di come potrebbero essere risolte le situazioni. La seconda è la mappatura degli *stakeholder* e delle organizzazioni locali. Gli attori chiave che prenderanno parte al *workshop* vengono divisi in quattro categorie: amministratori/politici; tecnici/esperti; settore economico; società civile. Queste due fasi sono propedeutiche al *workshop* vero e proprio.

Il *workshop* può durare una o anche più giornate ed è coordinato da un gruppo di facilitatori. Anche il *workshop* è diviso in due fasi. Nella prima, a ciascuna delle categorie di attori partecipanti viene chiesto di sviluppare visioni plausibili relative ad un futuro di qui a dieci anni. Durante la discussione plenaria ci si confronta sugli scenari avanzati e si individuano i temi più significativi su cui dovrà concentrarsi l'attenzione nella seconda fase. Durante quest'ultima, si individuano quattro gruppi tematici a composizione mista fra le diverse categorie di attori. Ciascun gruppo di lavoro deve elaborare un certo numero di idee e di modalità di realizzazione delle stesse, tra cui ne seleziona un massimo di cinque che vengono infine esposte durante la sessione plenaria di chiusura del *workshop*. Dopo che tutte le idee sono state presentate, una votazione dell'intera assemblea determina le cinque idee più significative da realizzare attraverso piani di azione congiunti;

9)il *Participatory Scenario Building Workshop*. Ideato da Eric Trist e Fred Emery alla fine degli anni '50, oggi comprende una famiglia di pratiche in cui i partecipanti sono invitati ad elaborare azioni per raggiungere determinati obiettivi. Durante il *workshop* si lavora in gruppi e in discussioni plenarie, e le attività possono durare anche più weekend. Le proposte possono essere elaborate partendo da riflessioni sugli errori del passato, sui desideri per il futuro, sulle conseguenze prevedibili delle azioni.

Esistono poi degli strumenti dalla categorizzazione più ambigua, che la Regione Emilia Romagna cataloga come procedure di democrazia deliberativa e partecipativa, in quanto fondono aspetti di questi due modelli democratici:

1)l'assemblea dei cittadini. Sotto questa dicitura rientrano diverse pratiche, tra cui il *Town Meeting*, il *Citizens' Summit*, la *Voting Conference* e la *Citizens' Hearing*. Si tratta, in genere, di pratiche che riescono a coniugare un buon livello di deliberazione con un altrettanto soddisfacente grado di rappresentatività. Questi strumenti di solito possono coinvolgere fra i 200 e i 1.000 partecipanti. Un'assemblea dei cittadini «di base» può prevedere un campione di 100-150 cittadini. Il sito della Regione Emilia Romagna sembra quindi indicare che, al di sotto di questa cifra, non valga la pena adoperare questo strumento.

In genere tutte queste procedure prevedono «una fase di breve presentazione dell'oggetto, agevolata anche da documenti e letture, consegnate, precedentemente

all'incontro, ai partecipanti». Le comunicazioni possono essere variamente dirette a seconda del tipo di procedura. La giornata viene articolata in sessioni. Durante ogni sessione ha diritto di intervento un rappresentante per ogni opinione sulla questione oggetto dell'assemblea. Una volta concluse le deposizioni dei portavoce, possono dire la loro anche i «normali» partecipanti all'evento, con tempi e modi prestabiliti. Infine, tutti i partecipanti votano le posizioni e/o le priorità emerse;

2)il *Town Meeting*. Questa forma di assemblea dei cittadini merita un approfondimento per due ragioni. Prima di tutto, per la sua antichità. Lewanski (Lewanski, 2007) evidenzia come i primi *Town Meeting* si siano svolti in New England all'inizio del '600, «quando i coloni decisero di affrontare le questioni di interesse comune, riunendosi periodicamente in assemblee cittadine» (Lewanski, 2007, p. 751). L'innovazione, secondo l'autore, ebbe così tanto successo che ancora oggi viene molto adoperata nel nord-est degli Stati Uniti. L'incontro prevede la divisione dei partecipanti in numerosi tavoli di lavoro, composti da 8-10 persone, coadiuvate da un facilitatore e un verbalizzatore. Dopo la discussione sulla domanda oggetto dell'incontro vengono formulate delle opzioni e ai partecipanti viene chiesto di esprimere la loro preferenza.

La seconda ragione per cui il *Town Meeting* è tanto interessante è che questa tecnica è stata spesso utilizzata per discutere di questioni cruciali per la comunità coinvolta. Ad esempio, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 che hanno causato la distruzione delle Torri Gemelle di New York, 4.500 cittadini newyorkesi (normali residenti, familiari delle vittime, rappresentanti di associazioni del terzo settore e di interessi economici) hanno preso parte a un *Town Meeting* riguardante la nuova conformazione di Ground Zero. Certo, nel 2000 New York contava circa 8.000.000 di abitanti, il che significa che al *Town Meeting* partecipò solo lo 0,05% degli abitanti della Grande Mela. Ma furono comunque compiuti degli sforzi per far sì che i partecipanti fossero rappresentativi delle caratteristiche socio-demografiche (genere, età, istruzione, gruppi etnici, professioni) della città (Lewanski, 2007).

4.000 abitanti di New Orleans furono invece coinvolti in un *Town Meeting* per discutere delle priorità della ricostruzione della città dopo il passaggio dell'uragano Katrina che nel 2005, lungo il suo percorso, causò 1.836 vittime e 108.000.000.000 di dollari di danni (Lewanski, 2007).

Quando i *Town Meeting* arrivano a coinvolgere così tante persone, può risultare utile il ricorso alle tecnologie informatiche. «Si immagina una grande sala, piena di tavoli; attorno a ognuno si siede una decina di persone. Il processo dialogico è assistito da una figura neutrale, un “facilitatore”. Ogni tavolo è dotato di un computer, a sua volta collegato a un computer centrale. Un gruppo di membri dell’organizzazione (detto *Theme Team*) riceve le indicazioni dei tavoli, aggregandole in temi affini che vengono quindi proiettati su grandi schermi, rispetto ai quali i partecipanti sono chiamati a discutere e a votare con un telecomando» (Lewanski, 2007, p. 751);

3)il bilancio partecipativo. È senza dubbio lo strumento la cui collocazione fra le pratiche di democrazia partecipativa o deliberativa è più ambigua. Ad esempio, il sito PartecipaMi (<https://www.partecipami.it/infodiscs/view/7039>) pubblicizzava, nel 2012, un seminario dal titolo «Bilanci partecipativi: uno strumento di democrazia deliberativa in tempi di crisi: le esperienze offline per progettare gli strumenti online». Anche Lorenzo Lipparini, Assessore a Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data del Comune di Milano, ne parla sul proprio sito (<http://lorenzolipparini.it/il-nuovo-bilancio-partecipativo-di-milano>) come di «uno standard di democrazia deliberativa». Il Comune di Legnago, invece (<http://www.bilanciopartecipativolegnago.it/>), lo cita come «esempio di democrazia partecipativa e diretta», e quello di Pavia (<https://www.comune.pv.it/site/home/amministrazione/bilanci/il-bilancio-partecipativo.html>) come «momento decisionale di pratica democratica diretta».

È una delle procedure di democrazia partecipativa/deliberativa più utilizzate in assoluto, anche in Italia. Questa tecnica è nata nel 1989 a Porto Alegre, in Brasile.

Il bilancio partecipativo viene implementato in modi abbastanza diversi da ogni amministrazione. Nel secondo capitolo si prenderanno in esame i casi del Comune di Grottammare (uno dei primi a utilizzarlo in Italia) e quello del Comune di Bologna. Il terzo capitolo di questo lavoro esaminerà invece i modi in cui il Comune di Milano ha deciso di concretizzare questa procedura.

### 1.5. Gli strumenti di democrazia deliberativa: pro, contro e questioni aperte

Le pratiche di democrazia deliberativa hanno sicuramente dei pregi, che ne incentivano, in alcuni casi, l'implementazione da parte degli enti locali. Non bisogna tuttavia dimenticare che le stesse procedure hanno anche dei limiti, e sollevano delle questioni che vanno di volta in volta risolte.

Per quanto concerne i possibili effetti positivi degli strumenti di democrazia deliberativa, Lewanski (Lewanski, 2007) cita:

1)l'accrescimento della cultura civica e la capacità di rendere i partecipanti cittadini più consapevoli e attivi. Sotto questo profilo, la democrazia deliberativa «contribuisce dunque alla costruzione di capitale sociale, di senso di appartenenza e comunità, di rispetto, di relazioni e fiducia tra cittadini e tra questi e il sistema politico» (Lewanski 2007, p. 749). È anche vero, tuttavia, il contrario. Laura Cataldi, dopo aver definito il capitale sociale come la «risorsa derivante dall'insieme delle caratteristiche dell'organizzazione sociale (i reticoli, le norme e la fiducia sociale)» (Cataldi, 2007, p. 4), sottolinea come per molti autori questo rappresenti un «elemento che favorisce la deliberazione» (ibid., p. 4), se non addirittura una *conditio sine qua non* per ottenere processi deliberativi di qualità. Insomma, le pratiche di democrazia deliberativa possono migliorare il capitale sociale, ma l'esistenza di un buon capitale sociale costituisce un presupposto per il successo delle pratiche di democrazie deliberativa. Si verrebbe in questo modo a creare un circolo virtuoso fra procedure di democrazia deliberativa e capitale sociale;

2)la produzione di decisioni migliori e più razionali rispetto a quelle che si otterrebbero al termine di un altro tipo di processo: le pratiche di democrazia deliberativa infatti «fanno aggio sulla capacità dei gruppi di individuare soluzioni qualitativamente superiori rispetto alle capacità dei singoli» (Lewanski, 2007, pp. 750);

3)la possibilità di giungere a scelte condivise, poiché «sono i cittadini a definire in cosa consista l'interesse pubblico» (ibid., p. 750). Le scelte compiute al termine di un processo deliberativo sarebbero più stabili, dotate di una maggiore resistenza ai cambiamenti che si succedono nel tempo;

4)la possibilità di aumentare la legittimità delle decisioni. Queste, realizzate con il coinvolgimento dei cittadini, verrebbero percepite come più accettabili e più eque;

5)l'accrescimento della legittimità delle autorità. Nel momento in cui i cittadini vengono coinvolti nei processi decisionali, essi percepirebbero sempre meno che l'agenda politica sia dettata da gruppi di interesse e «dalla distribuzione sociale del potere» (ibid., p. 750);

6)l'aumento delle probabilità di successo nella fase di implementazione delle politiche. È facile immaginare, infatti, che le comunità siano maggiormente propense a rispettare delle regole alla cui scrittura hanno contribuito, o ad implementare delle azioni che hanno proposto;

7)la riduzione dell'intensità dei conflitti e la loro trasformazione «in opportunità di produzione di scelte condivise» (ibid., p. 750).

Luigi Bobbio (Bobbio L., 2005) evidenzia invece due questioni aperte e cinque limiti che riguardano le pratiche di democrazia deliberativa.

Le due questioni aperte riguardano il grado di inclusione che gli strumenti di democrazia deliberativa devono realizzare e le vie della deliberazione.

Per quanto concerne il primo problema, Bobbio ricorda come i teorici della democrazia deliberativa sostengano un'inclusione totale e illimitata<sup>18</sup>. Secondo Bobbio, tuttavia, «una completa inclusione è irrealizzabile». (Bobbio, 2005, p. 72). Bisogna ricorrere allora a soluzioni alternative «che consentano nello stesso tempo di raggiungere un'adeguata partecipazione dei punti di vista pertinenti e di non dilatare eccessivamente la dimensione dell'arena» (ibid., p. 72), in quanto «un affollamento eccessivo potrebbe compromettere la qualità della deliberazione» (ibid., p. 72). Bobbio spiega in questi termini le ragioni per cui i promotori cercano di ottenere un'adeguata partecipazione dei punti di vista pertinenti: «I promotori ambiscono a realizzare una rappresentanza il più possibile completa dei punti di vista non per ragioni ideali, ma per ragioni pratiche. Si rendono conto che se qualcuno resterà fuori sarà più difficile fargli accettare la decisione o pretendere che contribuisca a metterla in atto. O che una scelta compiuta

---

<sup>18</sup> L'inclusione cui si riferiscono i teorici deliberativisti (in particolare Iris Marion Young) richiamati da Bobbio è quella dei punti di vista, delle opinioni e degli interessi circa l'argomento oggetto della procedura deliberativa.

trascurando alcuni interessi sarà per forza di cose parziale e quindi dotata di una minore legittimità. [...] Ciò che quindi caratterizza questi processi di concertazione diffusa è che i promotori cercano normalmente, *nel loro stesso interesse*, di mettere in piedi arene dotate della massima inclusività» (ibid., p. 72). I termini *normalmente* e *cercano* sollevano il dubbio che non sempre secondo Bobbio i promotori compiano questo tentativo, e che non sempre gli sforzi, quando presenti, raggiungano i risultati sperati. Per quanto riguarda poi le dimensioni dell'arena, alcune pratiche di democrazia deliberativa prevedono che non ci siano restrizioni alle possibilità di partecipazione di chiunque desideri prendere parte alla procedura, come nel caso del dibattito pubblico e del bilancio partecipativo.

La prima delle soluzioni alternative per raggiungere l'adeguata partecipazione dei punti di vista pertinenti consiste nel sorteggio: si sottopone «la questione da discutere a un campione casuale di cittadini sorteggiato tra la popolazione potenzialmente toccata dalla questione stessa» (ibid., p. 72), sostituendo in questo modo il principio della rappresentatività statistica a quello della rappresentanza. I partecipanti vengono allora selezionati tramite sorteggio. Questa tecnica, secondo Bobbio, presenterebbe alcuni vantaggi. Eviterebbe qualsiasi filtro a priori sui punti di vista ammissibili, consentirebbe la partecipazione di persone che non hanno ancora opinioni ben delineate sul tema, e quindi che non sentono il bisogno di difendere posizioni precostituite. Tuttavia, questo metodo di inclusione rischia di sottorappresentare gli interessi delle minoranze, che potrebbero anche avere buoni argomenti da proporre. Bisogna poi tener conto del fatto che non tutti i sorteggiati accettano poi di prendere parte alla procedura, e ciò può portare alla sotto-rappresentazione di determinate categorie di cittadini. La seconda opzione consiste invece nel far partecipare alla procedura deliberativa gli *stakeholder*, ossia «coloro che rappresentano gli interessi in gioco, indipendentemente dal peso numerico che essi hanno effettivamente nella popolazione di riferimento» (ibid., p. 74). Questa opzione permetterebbe, rispetto alla precedente, di raggiungere un grado di inclusione maggiore, in quanto potrebbero trovare spazio anche le posizioni più radicali che sarebbero anche obbligate a confrontarsi con quelle più moderate e con quelle opposte. Una soluzione condivisa raggiunta in tal sede, asserisce Bobbio, godrebbe di un livello di legittimità molto alto.

Come valutare, infine, il grado di inclusione raggiunto in un'arena? *In primis*, naturalmente, verificando che non sia stata «chiusa la porta in faccia a nessuno» (ibid., p. 75). Si tratta di un primo criterio, necessario ma non sufficiente. Interessi e punti di vista potrebbero non approfittare dell'apertura dell'arena poiché non informati, o non sufficientemente organizzati. Si tratta in genere degli interessi più deboli e dispersi, che sono quelli che avrebbero più bisogno di essere inclusi ma che, paradossalmente, hanno la maggior probabilità di essere esclusi se i promotori si affidano soltanto agli interessi già organizzati. Proprio per questo «il principio di inclusione richiederebbe, pertanto, che la costituzione dell'arena fosse preceduta da un'attività di indagine sul territorio volta a individuare i possibili interessi coinvolti, rintracciare le persone fisiche che potrebbero rappresentarli, ascoltarle e convincerle dell'opportunità di partecipare» (ibid., p. 75). Anche quest'operazione, ammesso che venga svolta, potrebbe risultare insufficiente, considerata la possibile esistenza di interessi che, ad esempio, preferiscono per svariate ragioni non approfittare delle opportunità offerte dalle arene deliberative.

Per quanto riguarda la seconda questione, Bobbio sottolinea che «la deliberazione esclude la mera aggregazione delle preferenze, ma punta viceversa sulla loro trasformazione nel corso del processo di discussione» (ibid., p. 78). Solo in caso di divergenze irrisolvibili i deliberativisti ammettono che la decisione finale possa essere presa in accordo al principio di maggioranza, senza ovviamente che questa possibilità infici le differenze tra i metodi aggregativi e quelli deliberativi.

Bobbio ammette l'improbabilità che, nelle arene reali, possa svilupparsi «quel dialogo imparziale, disinteressato e razionale, supposto dalla teoria» (ibid., p. 78). Nei resoconti delle pratiche di concertazione, asserisce Bobbio, «si tende a ragionare come se l'accordo fosse, sempre e comunque, il risultato di un processo negoziale» (ibid., p.79). La teoria della democrazia deliberativa mostra invece come sia possibile giungere a un accordo attraverso la giustificazione delle diverse opinioni e il loro confronto.

Sul piano analitico, così, negoziazione e argomentazione-deliberazione possono apparire come pratiche distinte. Nella prima le parti non hanno di solito bisogno di giustificare le loro posizioni, e cercano di dare vita a un compromesso con gli altri partecipanti. Quest'ultimo viene accettato dalle parti per ragioni differenti. Nel caso dei

processi deliberativi fondati sull'argomentazione, al contrario, l'accordo «poggia su ragioni che convincono *allo stesso modo* tutte la parti in causa» (ibid., p. 79).

Sul piano empirico, invece, questa differenziazione è spesso più sfumata. Regge quando la negoziazione è distributiva, ossia «quando le parti si disputano una posta in gioco fissa che devono dividersi fra loro (e in questo caso l'unica possibilità di accordo consiste in un compromesso, ossia in un punto intermedio tra le posizioni originarie delle parti)» (ibid., pp. 79-80). Tende, d'altro canto, a scolorirsi quando la negoziazione è di tipo integrativo, ossia quando la posta in gioco «può essere ampliata nel corso del negoziato, se le parti sono in grado di riconoscere che le loro preferenze (sia pure contrapposte) hanno una diversa intensità e possono quindi cedere su aspetti che sono poco importanti per loro e che sono invece molto importanti per la loro controparte e viceversa (Raiffa 1982)» (ibid., p. 80). In questo modo si può giungere a conclusioni paretianamente superiori. Certo, la negoziazione integrativa può dare vita a forme di opportunismo e di *log-rolling* in cui le parti riescono a realizzare completamente le loro aspettative pur senza realizzare alcun tipo di bene comune.

Bisognerebbe quindi ammettere, secondo Bobbio, che negoziazione distributiva e deliberazione-argomentazione sono due estremi di un *continuum* all'interno del quale si trovano posizioni intermedie.

Per quanto riguarda invece i limiti delle procedure deliberative, Bobbio ne elenca cinque:

1) la costruzione delle arene deliberative è più probabile per problemi di scala locale (comunale o al massimo regionale). Finora, in effetti, gli strumenti di democrazia deliberativa sono stati utilizzati a livello locale. Ciò, spiega Bobbio, deriva dalla circostanza per cui «è abbastanza improbabile che si possa dare luogo a un processo decisionale inclusivo quando gli impatti sono estesi e poco concentrati»<sup>19</sup> (Bobbio, 2005, p. 83);

---

<sup>19</sup> Negli ultimi anni è stato tuttavia possibile osservare alcuni esempi di pratiche di democrazia deliberativa anche a livello europeo. Un caso è rappresentato da un sondaggio deliberativo intitolato *Tomorrow's Europe*, tenutosi a Bruxelles nell'autunno del 2007 e riguardante i temi dell'economia e del welfare nel mondo della concorrenza planetaria (Molaschi, 2018).

2)le arene deliberative sembrano funzionare particolarmente bene soprattutto «quando i *conflitti* non sono troppo acuti e dirompenti» (ibid., p. 83). Se i giochi sono a somma zero, spiega Bobbio, «le *chances* della deliberazione sono alquanto ridotte (ibid., p. 83);

3)in genere sono gli enti locali (o comunque istituzioni governative) a promuovere e a sostenere la messa in atto di una pratica deliberativa. Le istituzioni governative delegano l'inquadramento di un problema, o la ricerca di una soluzione allo stesso, alla cittadinanza. Ne deriva l'improbabilità che queste esperienze possano svilupparsi su temi sui quali la classe politico-amministrativa locale ha opinioni e preferenze molto chiare e nette<sup>20</sup>. I politici devono credere nella necessità di trovare una soluzione, senza però avere preferenze particolari sulla stessa (Bobbio, 2005);

4)le arene deliberative, sostiene Bobbio, possono essere ostacolate dalla presenza di forti movimenti collettivi. Questi infatti tendono a cercare di raggiungere i propri obiettivi esercitando pressione sui politici e sull'amministrazione locale. Ma la democrazia deliberativa, che punta sul confronto diretto con le istituzioni e sulla possibilità di trovare un terreno di dialogo comune, si pone come un metodo alternativo a quello della pressione. Questa permette invece ai movimenti collettivi di preservare la loro autonomia e la loro identità (Bobbio, 2005);

5)se lo scopo della procedura è quello di scegliere fra soluzioni alternative, proporre progetti o elaborare raccomandazioni rivolte agli enti locali, questi ultimi potrebbero riscontrare difficoltà (politiche, tecniche o burocratiche) nell'implementare, in tempi ragionevoli e con alterazioni non fondamentali, le conclusioni raggiunte dall'arena deliberativa (Bobbio, 2005).

La letteratura sui limiti della democrazia deliberativa e dei suoi strumenti non si esaurisce certo in Luigi Bobbio. Un altro intervento degno di essere citato è quello di

---

<sup>20</sup> Ed è anzi giusto che sia così. Perché mai, infatti, un ente pubblico dovrebbe indire un processo partecipativo/deliberativo su un tema sul quale ha già le idee molto chiare? L'unica risposta che viene in mente è questa: per manipolarlo, in modo che appaia come scelta del pubblico o dei partecipanti una decisione che in realtà è già stata assunta. Si tratterebbe tuttavia di un grosso azzardo. In che posizione verrebbe infatti a trovarsi l'ente, se il processo deliberativo giungesse a conclusioni o suggerimenti contrari alle azioni che l'ente ha «in cuor suo» già deciso di intraprendere? Racconta Antonio Floridia, da me intervistato: «Dopo tanti anni di esperienza in questo campo, le posso dire che se all'inizio c'erano stati casi di tentativi di strumentalizzazione, di banalizzazione, alla fine anche chi voleva usare in modo strumentale i processi partecipativi per ammantare decisioni già prese, in realtà si è reso conto che l'operazione è controproducente. Il conflitto rispuntava comunque».

Gloria Regonini (Regonini, 2005). Regonini sottolinea come le iniziative di democrazia deliberativa siano di solito caratterizzate dai seguenti aspetti:

- 1) la fiducia nel *logos*, ossia nelle pratiche discorsive;
- 2) la fiducia nella riflessività, cioè nella capacità umana «che ci permette di vedere i contorni delle nostre reazioni, delle nostre preferenze e dei nostri preconcetti anche mentre li stiamo utilizzando» (ibid., p. 5);
- 3) l'orientamento inclusivo;
- 4) il rafforzamento dello spirito civico. Secondo i sostenitori di questi metodi, infatti, essi consentirebbero «di affermare una visione dell'interesse generale più ampia e lungimirante» (ibid., p. 5).

L'idea della democrazia deliberativa sembra però contrastare, secondo Regonini, con le teorie razionali della scelta sociale, ossia con quelle teorie che descrivono e analizzano come le preferenze degli individui membri di un gruppo vengono amalgamate in una decisione per l'intero gruppo (Regonini, 2005). Il teorema dell'impossibilità razionale di Kenneth Arrow (stando al quale l'adozione di qualsiasi regola decisionale che rispetti alcuni elementari principi di parità tra i votanti può portare a decisioni che non rispettano il principio della transitività); quello di Anthony Downs sull'ignoranza razionale<sup>21</sup>; quello di Buchanan e Tullock sull'impossibilità di avere regole decisionali che annullino sia i costi «interni» che quelli «esterni» alla decisione<sup>22</sup>; quello di William Riker secondo cui l'idea che le decisioni pubbliche possano rispecchiare la volontà popolare è un'utopia, un'illusione tanto romantica quanto sciocca; tutte queste teorie rappresenterebbero una provocazione «che non può essere ignorata da quanti provano a prendere sul serio le promesse della democrazia deliberativa» (ibid., p. 7). Proprio per questa ragione, Regonini tenta di «usare le teorie razionali come una fonte di luce per leggere meglio, in trasparenza, i limiti, le debolezze e i rischi dei concreti esperimenti che si richiamano all'idea di democrazia deliberativa» (ibid., p. 10).

Sulla base delle teorie della scelta sociale, Regonini ricorre a due dimensioni per costruire «una tipologia analitica delle diverse forme di democrazia deliberativa» (ibid.,

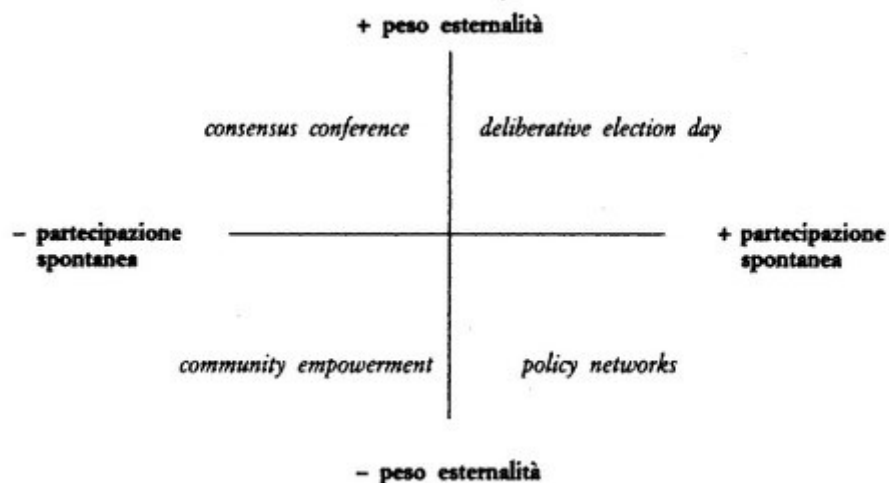
---

<sup>21</sup> Sulla teoria dell'ignoranza razionale si veda il saggio di C. Martinelli in bibliografia (Martinelli, 2006).

<sup>22</sup> Si veda a proposito il saggio di G. Parolin indicato in bibliografia (Parolin, 2013).

p. 10): il peso delle esternalità nelle decisioni adottate e il grado di spontaneità della partecipazione. Con riferimento alla prima dimensione, l'autrice scrive: «Quando la considerazione delle esternalità è una componente importante dei processi deliberativi, abbiamo pratiche che muovono da una prospettiva globale e che cercano di assumere come punto di vista quello dell'insieme dei cittadini, se non dell'intera umanità. All'estremo opposto, abbiamo ambiti di scelta attenti prevalentemente alle conseguenze che ricadono in modo più diretto su quanti partecipano al processo decisionale e su quanti sono in qualche modo da loro rappresentati: le loro famiglie, le loro categorie professionali, il loro quartiere...» (ibid., p. 11). Sulla base di questo impianto, Regonini inserisce alcune esperienze in una matrice:

*Grafico 2: la collocazione di alcune esperienze di democrazia deliberativa secondo Gloria Regonini (Regonini, 2005)*



Quali sono gli effetti perversi delle procedure la partecipazione alle quali si basa sull'adesione spontanea? «L'esigenza di instaurare tavoli decisionali con una partecipazione più inclusiva di quella che si otterrebbe facendo affidamento soltanto sulla spontanea valutazione dei singoli si basa su una constatazione: le procedure che demandano agli individui la scelta se accollarsi o no i costi della partecipazione tendono ad aggregare reti in cui sono sistematicamente sovra-rappresentati i portatori di

preferenze molto intense e concentrate, quelli che la scienza politica chiama *high demanders* o *preference outliers*, mentre sono sistematicamente sotto-rappresentati gli interessi o i punti di vista della gran massa dei cittadini» (ibid., p. 14). D'altro canto, le esperienze collocate nella colonna di sinistra prevedono forme di agevolazione della partecipazione, «in grado di recuperare quanti sarebbero altrimenti assenti dai processi decisionali, perché privi delle risorse necessarie per affrontare i costi del coinvolgimento in una scelta pubblica: tempo, padronanza del tema, capacità di persuasione» (ibid., pp. 16-17). L'alleggerimento artificiale dei costi della partecipazione deve, secondo l'autrice, indurre a delle riflessioni circa le caratteristiche dei selezionati e i poteri dei selezionatori. Per quanto concerne i primi, Regonini sottolinea come gli incentivi corrano il forte rischio di recuperare alla partecipazione soggetti che non siano espressione della gente comune ma di fasce eccentriche, «facilmente conquistate alla causa deliberativa perché, ad esempio, libere da impegni, o perché lusingate dalle proposte ricevute, o perché alla ricerca di riflettori sotto cui esibirsi...» (ibid., pp. 17-18). Proprio questa eventualità evidenzia, secondo l'autrice, l'enorme potere discrezionale nelle mani di chi «procede alle convocazioni, fissa i criteri d'invito, stabilisce gli incentivi, cura i dettagli tecnici» (ibid., p. 18).

Per quanto riguarda invece gli effetti perversi delle scelte senza esternalità, Regonini sottolinea come «viviamo in un mondo in cui le interdipendenze sono diventate più fitte e più estese, sicché non ci sono più decisioni collettive che non si riverberino immediatamente sull'intero sistema che collega tra loro i destini di tutti gli umani, se non di tutte le specie viventi» (ibid., p. 14). L'autoreferenzialità che sostiene le reti di *policy* sarebbe dunque segno di una miopia che non consente di trovare soluzioni all'altezza della complessità dei problemi. Numerose ricerche empiriche hanno mostrato come i *policy network* tendano molto ad eliminare le considerazioni sulle conseguenze di lungo periodo e sugli effetti sui non rappresentati.

Viceversa, anche quelle pratiche che si pongono come fine quello di considerare tutti gli effetti che le scelte pubbliche possono avere sulla collettività non sono esenti da possibili distorsioni. Le procedure in questione, infatti, vogliono arrivare a conclusioni «illuminate e lungimiranti» (ibid., p. 18), in grado di tener conto dei livelli di complessità sempre più alti delle società odierne e delle relazioni sempre più intrecciate tra gli attori che si muovono all'interno delle stesse. Per raggiungere un tale risultato,

tuttavia, i partecipanti dovrebbero accollarsi dei costi d'informazione enormi. Per questa ragione, sono in genere gli organizzatori a farsi carico di quella delicatissima fase che è l'*issue framing*, ossia l'inquadramento del problema. Sono essi infatti che:

«- forniscono tutti quegli elementi che possono risultare utili per una prima conoscenza sostantiva del tema in questione;

- elaborano un riassunto delle diverse posizioni assunte dalle varie *advocacy coalition*: scienziati, imprese, associazioni civiche, partiti, magistrati...;

- preparano una mappa con le “informazioni sulle ulteriori informazioni”: dato che in genere è demandata a successive decisioni del gruppo l'acquisizione di nuovi approfondimenti, gli organizzatori redigono una schedatura dei testimoni che potrebbero essere consultati, illustrando sommariamente le posizioni da essi sostenute» (ibid., p. 19).

Agli organizzatori è quindi affidato il più importante dei poteri d'agenda, potere che li rende in grado di agire alla radice della posizione che verrà poi assunta dai partecipanti «selezionando tacitamente le formule ammesse al dibattito» (ibid., p. 20). Di conseguenza, l'equilibrio decisionale che si genera in un contesto in cui sono gli organizzatori a gestire il potere informativo può essere molto diverso da quello che si realizza nei contesti in cui ogni partecipante è individualmente responsabile del proprio bagaglio conoscitivo-informativo.

## Capitolo 2. Democrazia deliberativa in Italia: diffusione e principali esperienze

In Italia le pratiche di democrazia deliberativa non sono ancora particolarmente diffuse, soprattutto in confronto al nord Europa, al nord America e all'America Latina. Tuttavia la letteratura critica e accademica in materia è cresciuta, e ormai «non sono poche le esperienze condotte su una varietà di tematiche, spesso legate all'uso del territorio e degli spazi e servizi urbani» (Pellizzoni, 2015, pp. 149-152). Peraltro, le pratiche di democrazia deliberativa tendono a essere sempre più istituzionalizzate. Ossia, per riprendere la definizione di «istituzionalizzazione» avanzata da Brunazzo (Brunazzo, 2017, p. 838) tendono a essere sempre più incorporate «nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità o di una società». Di conseguenza, questo capitolo si prefigge i seguenti obiettivi:

- 1)analizzare le principali norme regionali (statutarie e regolamentari) in materia di democrazia deliberativa, come già individuate dalla letteratura accademica in materia;
- 2)valutare il livello di istituzionalizzazione a livello comunale dei due strumenti «principe» della democrazia deliberativa, ossia il bilancio partecipativo (anche se, come si è visto, esso uno strumento dalla natura «ibrida») e il dibattito pubblico, attraverso una metodologia di ricerca che verrà spiegata nella sezione apposita;
- 3)descrivere alcune importanti esperienze di bilancio partecipativo e dibattito pubblico avvenute in Italia.

Il raggiungimento del secondo e del terzo obiettivo è funzionale all'analisi del bilancio partecipativo e del dibattito pubblico svoltisi a Milano, analisi che verrà effettuata nel terzo e nel quarto capitolo di questo lavoro.

### *2.1. La democrazia deliberativa negli Statuti e nelle leggi regionali*

Un utilissimo riassunto della diffusione degli strumenti di democrazia deliberativa all'interno delle legislazioni regionali è stato svolto da Patrizia Vipiana. Vipiana adotta una definizione canonica di democrazia deliberativa: «L'espressione "democrazia deliberativa" indica il coinvolgimento di tutti coloro che possono essere riguardati da

una decisione (questo è l'aspetto democratico) al fine di effettuare una pubblica discussione in base a criteri razionali (questo è l'aspetto deliberativo), che conduca all'adozione della miglior decisione possibile»<sup>23</sup> (Vipiana, 2018, p. 324).

Sulla base di questa concezione di democrazia deliberativa, Vipiana procede all'analisi degli Statuti delle Regioni italiane. L'autrice rileva come i rimandi alla teoria e alle pratiche della democrazia deliberativa si rinvengano negli Statuti delle Regioni ordinarie.

Negli Statuti regionali, specifica Vipiana, la democrazia deliberativa non è mai esplicitamente menzionata. Essa è ad ogni modo desumibile dalle previsioni di alcuni Statuti, in particolare quelli delle Regioni Piemonte, Umbria, Abruzzo, Emilia Romagna e Basilicata.

L'articolo 86 dello Statuto della Regione Piemonte, sostiene Vipiana, richiama la democrazia deliberativa in modo molto generico, in quanto esso prevede che «la Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie e settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse» (ibid., p. 328). Questa disposizione, oltre a prevedere una attività meramente consultiva, ne subordina l'effettiva realizzazione alla volontà della Regione. Peraltro, qualora la consultazione venga in effetti indetta, «la volontà espressa dalle persone consultate non produce un effetto nemmeno parzialmente vincolante sugli atti che verranno adottati dalla Regione» (ibid., p. 328).

L'articolo 20, comma 1 dello Statuto della Regione Umbria stabilisce: «La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali». Questa disposizione, nota Vipiana, non si riferisce alla democrazia deliberativa, ma

---

<sup>23</sup> Se la definizione adottata da Vipiana appare inattaccabile, meno inoppugnabile potrebbe risultare la sua idea secondo la quale la differenza tra le pratiche di democrazia partecipativa e quelle di democrazia deliberativa risiederebbe negli «effetti dell'attività espletata» (Vipiana, 2018, p. 325). Vipiana si rifà (lo cita in nota) all'impianto teorico elaborato da Raffaele Bifulco, e giunge ad affermare: «Nella democrazia partecipativa le persone coinvolte esplicano un'eventuale mera influenza sulla decisione finale, mentre nella democrazia deliberativa le persone coinvolte [...] orientano la decisione finale, che viene assunta nel tendenziale rispetto dei risultati emersi dal processo deliberativo» (ibid., p. 325). Anche le procedure di democrazia deliberativa, sulla carta, sono destinate a «meramente influenzare» la decisione finale. Saranno però maggiormente in grado di orientarla e di essere da essa tendenzialmente rispettate quando il procedimento sarà stato particolarmente brillante sotto il punto di vista qualitativo.

rileva in quanto ambisce ad assicurare la partecipazione a tutte le funzioni regionali, e a conferire a questa partecipazione i caratteri della democrazia diretta.

Il riferimento ai principi della democrazia deliberativa è più nitido nello Statuto della Regione Abruzzo. L'articolo 12, comma 3 sancisce infatti: «La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni, sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa». In questa previsione, commenta Vipiana, si possono scorgere entrambi gli aspetti della democrazia deliberativa. Quello democratico, nel coinvolgimento dei soggetti interessati (anche se organizzati); quello deliberativo, nello scambio e nella discussione pubblica.

Più elaborata rispetto alla normativa dell'Abruzzo è quella dell'Emilia Romagna. L'articolo 17 dello Statuto è dedicato all'istruttoria pubblica, e prevede che, nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi a carattere generale, l'adozione del provvedimento finale possa essere preceduta da un'istruttoria pubblica. L'istruttoria, stabilisce il comma 2 dell'articolo, si svolge nella forma di un pubblico contraddittorio. Al processo possono partecipare, oltre ai membri del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale deve essere motivato con riferimento alle risultanze dell'istruttoria. Quest'ultima è indetta dall'Assemblea legislativa, «anche su richiesta di non meno di cinquemila persone»<sup>24</sup>.

La norma in esame lascerebbe emergere il concetto di democrazia deliberativa «con maggior precisione terminologica» rispetto a quanto non faccia l'articolo 12, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo. Se è vero che l'istruttoria pubblica è facoltativa, e

---

<sup>24</sup> Come riporta Molaschi (Molaschi, 2018) il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato davanti alla Corte Costituzionale le norme dello Statuto emiliano-romagnolo in materia di istruttoria pubblica, in quanto avrebbero violato l'articolo 97 della Costituzione, causando aggravii procedurali non compatibili con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione. In effetti tra istanze partecipative e principio di buon andamento può apparentemente venirsi a creare un contrasto. Nella necessità di conciliare due esigenze contrapposte, tra le quali bisogna comunque trovare un equilibrio, la Corte Costituzionale (con sentenza 379/2004) ha fatto prevalere il principio di partecipazione, dichiarando non fondate le censure di incostituzionalità avanzate dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri (Silvio Berlusconi).

viene indetta a discrezione dell'organo che poi adotterà il provvedimento finale, va anche notato che l'atto deve essere motivato con riferimento agli esiti dell'istruttoria. La motivazione, di conseguenza, sarà più semplice e anche meno significativa nell'ipotesi (a dire il vero irrealistica) in cui l'atto recepisca *in toto* le risultanze dell'istruttoria. Sarà, al contrario, più importante nel caso in cui l'atto si discosti, in tutto o in parte, dai risultati del processo partecipativo.

Non molto diverso è, infine, l'articolo 16 dello Statuto della Regione Basilicata. Anche questa previsione disciplina l'istituto dell'istruttoria pubblica, e il suo comma 1 sancisce: «Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale». Anche in questo caso, il provvedimento adottato alla fine del procedimento deve essere motivato in relazione ai risultati dell'istruttoria. Una specifica legge regionale, stabilisce il comma 3, dovrà stabilire i casi in cui si può ricorrere all'istruttoria, e il procedimento necessario.

L'articolo 16 dello Statuto della Basilicata è, rispetto all'articolo 12 dello Statuto dell'Emilia Romagna, meno estensivo, in quanto «prevede l'istruttoria pubblica solo per gli atti amministrativi generali, non anche per gli atti normativi» (ibid., p. 330).

Le disposizioni statutarie sono vaghe per loro stessa natura, e necessitano di specifiche normative regionali. A febbraio 2018, le uniche Regioni dotatesi di una specifica legislazione in materia di democrazia partecipativa/deliberativa sono, in ordine cronologico, la Toscana (legge regionale 69/2007, poi sostituita dalla l. r. 46/2013); l'Emilia Romagna (l.r. 8/2008 e l. r. 3/2010, successivamente sostituita dalla l. r. 15/2018); l'Umbria (l. r. 14/2010) e la Puglia (l. r. 28/2017). È interessante notare come, secondo Vipiana, lo Statuto della Regione Toscana non presenti riferimenti alla teoria e alle prassi della democrazia deliberativa, mentre secondo Floridia la legge regionale 69/2007 costituisca «un tentativo di dare forma istituzionale e procedurale ai principi normativi che sono stati prodotti, negli ultimi anni, dall'elaborazione teorica sulla “democrazia deliberativa”» (Floridia, 2007, p. 604). Anche se, chiarisce Floridia, non tutte le procedure elaborate dalla legge possono essere ricondotte nell'alveo teorico-

procedurale della democrazia deliberativa, essa ne costituisce comunque «il principale punto di riferimento» (ibid., p. 604). Lo stesso discorso può essere svolto per il caso della Puglia, Regione il cui Statuto non contiene riferimenti alla democrazia deliberativa ma che si è comunque dotata di una apposita legislazione in materia di democrazia partecipativa/deliberativa.

Per quanto riguarda la Regione Toscana, si è scelto di analizzare la prima legge, la 69/2007, verificando nel corso della trattazione, anche grazie ad un'intervista al professor Antonio Floridia, in quali punti la successiva l. r. 46/2013 sia intervenuta a modificare la precedente legislazione. Con riguardo all'Emilia Romagna, per non appesantire troppo il lavoro, si è deciso di esaminare la l. r. 8/2008. Ciò perché essa ha costituito il primo provvedimento regionale non statutario in Emilia Romagna a contenere riferimenti alla teoria e alle pratiche di democrazia deliberativa. Non a caso la l. r. 2008 rappresenta anche la prima e principale «concretizzazione» della previsione normativa contenuta nell'esaminato articolo 17 dello Statuto regionale. Nel caso della Regione Puglia, infine, verrà analizzata la normativa entrata recentemente in vigore.

Per quanto concerne l'Umbria, Vipiana sostiene che essa, rispetto alle altre Regioni, abbia legiferato «in modo più sfumato» (Vipiana, 2018, p. 331) in materia di democrazia deliberativa. La «forma pregnante di consultazione» prevista dalla normativa umbra viene ritenuta, infatti, «un modo assai blando d'esercizio della democrazia deliberativa» (ibid., p. 333). Anche Marco Brunazzo sottolinea come, mentre le leggi della Toscana, dell'Emilia Romagna e della Puglia «cercano di promuovere l'adozione di strumenti che vadano al di là della semplice consultazione»<sup>25</sup> (Brunazzo, 2017, p. 861), la normativa umbra non effettua questo tentativo. Brunazzo, addirittura, sembra quasi non considerare la l. r. 14/2010 una vera e propria legge sulla partecipazione. Giunge ad affermare che le Regioni dotatesi di una legge in materia sono tre (ossia le già richiamate Toscana, Emilia Romagna e Puglia), e pare trattare la legislazione umbra come un caso a parte, tant'è che scrive: «C'è poi il caso della Regione Umbria [...]» (ibid., p. 842). Per questi motivi, la legge regionale umbra non sarà in questa sede oggetto di specifica analisi.

---

<sup>25</sup> Peralto, quando scrive della legislazione emiliano-romagnola, Brunazzo (Brunazzo, 2017) si riferisce alla l. r. 3/2010.

## 2.2. *La legge 69/2007 della Regione Toscana e le modifiche apportate dalla l. r. 46/2013*

Il primo aspetto saliente della legge 69/2007 della Regione Toscana, intitolata *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche*, è che essa è stata adottata al termine di un processo partecipativo e deliberativo. Le tappe di questo processo sono descritte sul sito istituzionale della Regione Toscana, all'indirizzo <http://www.regione.toscana.it/-/il-percorso-di-costruzione-della-legge-sulla-partecipazione>.

La legge regionale 69/2007 era composta da un totale di trenta articoli. Il primo di questi sanciva come la partecipazione alla elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali fosse un diritto. Perciò, la legge si occupava di promuovere «forme e strumenti di partecipazione democratica che rendano effettivo questo diritto». Il comma 3 dell'articolo 1 elencava nel dettaglio gli obiettivi della normativa. Tra questi, i più rilevanti erano:

- 1) quello di «contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa»;
- 2) quello di «promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi»;
- 3) quello di «rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche»;
- 4) quello di «contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico»;
- 5) quello di «favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati»;
- 6) quello di «sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionali».

L'articolo 2 sanciva che nei processi partecipativi potessero intervenire:

1)«i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi»;

2)«le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato»;

3)«i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana»;

4)«altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso».

Una disposizione quindi ultra-inclusiva, che dava la possibilità di partecipare ai processi in esame sia ai residenti che a coloro che si potrebbero chiamare i *region-user* (tutti coloro che, pur non avendo spostato la loro residenza in Toscana, vivevano quotidianamente il territorio per ragioni di studio, lavoro o soggiorno), sia a coloro che erano legati alla Regione da vincoli di tipo diverso. Come, ad esempio, quello affettivo, facilmente applicabile ai toscani residenti all'estero, o quello dell'interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo.

La successiva legge 46/2013 ha apparentemente ristretto la platea dei titolari del diritto alla partecipazione. L'articolo 2 di quest'ultima normativa regionale prevede infatti che possano prendere parte ai processi partecipativi:

1)«i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi», come nella disciplina precedente;

2)«le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo».

Sparisce così il riferimento ai toscani residenti all'estero. Il requisito dell'«interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo» passa dal riguardare le «altre persone» al concernere i *region-user*, ossia coloro che vivono il territorio in quanto vi studiano, vi lavorano o vi abitano. Questa modifica sembra stabilire che per poter prendere parte ai processi partecipativi i *region-user* devono essere in qualche modo degli *stakeholder*. La loro partecipazione, inoltre, dipende dall'eventualità che il

responsabile del dibattito (che, come si vedrà, è il principale istituto di democrazia deliberativa istituzionalizzato nella l. r. 69/2007) ritenga utile il loro intervento nel procedimento. Il comma riguardante le «altre persone», presente nella normativa del 2007, scompare in quella del 2013.

Il dottor Antonio Floridia, responsabile del Settore Politiche per la Partecipazione - Ufficio ed Osservatorio Elettorale - della Regione Toscana spiega però, da me intervistato, che la modifica dell'articolo 2 della l. r. 69/2007 non avrebbe causato alcun reale restringimento: «Quell'articolo della legge 69 era ridondante. Su più di duecento processi partecipativi realizzati, in nessun caso si è verificato un conflitto su chi avesse diritto a partecipare o no. Si è tolto il riferimento a situazioni anomale. In realtà può partecipare chiunque. Non ritengo che la nuova disposizione sia più restrittiva. La vecchia previsione è stata sottoposta a un *re-styling*. La previsione riguardante i toscani all'estero, ad esempio, era abbastanza ridicola».

L'articolo 3 della l. r. 69/2007 istituiva un nuovo organo denominato Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Si trattava di un organo monocratico «il cui titolare è individuato in persona competente nell'ambito del diritto pubblico e delle scienze politiche o di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, anche di cittadinanza non italiana». L'Autorità restava in carica fino al 31 dicembre 2012. In questa data, stando a quanto previsto dall'articolo 26 della stessa l. r. 69/2007, la legge si sarebbe abrogata automaticamente. Tale data è stata poi spostata al 31 marzo 2013. Si può comunque affermare che la normativa in esame rappresentasse una rarità nell'ordinamento italiano. Non sono molte, infatti, le leggi, statali o regionali, che determinano il giorno della propria automatica abrogazione.

L'autorità, stando alla disciplina del 2007, aveva le seguenti competenze:

- 1) valutare e ammettere le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi e curarne lo svolgimento;
- 2) valutare e ammettere al sostegno regionale i processi partecipativi di cui al capo IV (intitolato appunto «Sostegno regionale ai processi di partecipazione»);
- 3) elaborare orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo IV;
- 4) valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;

5)redigere un rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio Regionale, che ne avrebbe assicurato adeguata pubblicità;

6)assicurare, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi.

La legge 46/2013 tiene in vita l’Autorità istituita dalla legge 69/2007, modificandone alcune caratteristiche. *In primis*, l’Autorità passa dall’essere un organo monocratico all’essere composto da tre membri designati dal Consiglio regionale. «Questo, invece, è un cambiamento importante» spiega Floridia durante l’intervista. «L’esperienza dell’organo monocratico aveva presentato varie criticità, più legate alla personalità dell’Autorità dell’epoca, il professor Rodolfo Lewanski. Si pensò di creare un organo collegiale, ma nemmeno questa si è rivelata una buona soluzione. Quando si discute in tre sorgono infatti conflitti interni e difficoltà di gestione dell’organo. La seconda Autorità è attualmente scaduta, bisognerà quindi valutare se restare sul collegiale».

In seconda istanza, l'organo resta in carica cinque anni. Inoltre cambiano parzialmente anche le competenze dell’Autorità, dato che il Capo II della legge 46/2013 modifica la disciplina prevista nel Capo II della legge 69/2007.

Il Capo II della legge 69/2007 disciplinava il dibattito pubblico sui grandi interventi, ossia quelli «con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica» (articolo 7, comma 1). Di fronte a interventi di questo genere, l’Autorità, ai sensi dell’articolo 7, poteva «organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare». La domanda di organizzazione di un dibattito pubblico poteva essere avanzata, ai sensi dell’articolo 8:

1)dal soggetto proponente il grande intervento, pubblico o privato;

2)dal soggetto che contribuiva alla realizzazione dell’intervento;

3)dagli enti locali territorialmente coinvolti;

4)da almeno lo 0,5% dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi che avevano compiuto sedici anni, regolarmente residenti nella Regione, anche su iniziativa di associazioni e

comitati. In questo caso, la domanda avrebbe dovuto indicare massimo sette delegati dei proponenti.

L'Autorità doveva provvedere con atto motivato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, dopo aver acquisito il parere degli enti pubblici interessati e dei delegati dei proponenti. L'Autorità poteva altresì chiedere ulteriori approfondimenti e documentazione di carattere tecnico, per infine verificare che non fosse già stato adottato alcun atto amministrativo riguardante il progetto preliminare e, soprattutto, valutare l'impatto dell'intervento.

Se nella disciplina della l. r. 69/2007, dunque, l'Autorità giocava un ruolo importante nel valutare le domande pervenute e di conseguenza l'opportunità di attivare o meno un dibattito pubblico, questo ruolo viene ridimensionato nella legislazione successiva.

L'articolo 5 della legge 46/2013 prevede, infatti, che l'Autorità debba attivare d'ufficio il dibattito pubblico «nei casi di cui all'articolo 8, commi 1 e 2»; e che debba valutare e attivare eventualmente le procedure di dibattito pubblico «sulle opere ed i progetti di cui all'articolo 8, commi 3 e 5». La ragione di questo mutamento è spiegata nel Preambolo della legge regionale 46/2013. Il legislatore toscano ha voluto potenziare il dibattito pubblico, superando «i margini assai ristretti previsti dalla seguente disciplina», considerati responsabili della sostanziale disapplicazione dell'istituto. L'articolo 8, comma 1, della legge attualmente in vigore prevede infatti che siano obbligatoriamente oggetto di dibattito pubblico:

1)le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;

2)le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 23 della legge: «La partecipazione al processo di formazione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio avviene secondo gli istituti ed i regolamenti attuativi previsti dalla legislazione regionale in materia di governo del territorio».

Il comma 2 dell'articolo 8 prevede che, per le opere di iniziativa privata che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, l'Autorità coinvolga «il soggetto

promotore affinché collabori alla realizzazione del dibattito pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie». Peraltro, sia il Preambolo alla l. r. 46/2013 sia la *Relazione di accompagnamento alla proposta di legge «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali* sembrano in realtà sfumare un po' l'obbligo di attivare d'ufficio il dibattito pubblico per le opere di cui all'articolo 8, comma 2 della legge attualmente in vigore. Si legge infatti nella *Relazione di accompagnamento* che per le opere private di importo superiore a euro 50.000.000 il dibattito pubblico viene attivato previa valutazione dell'Autorità «acquisendo la collaborazione del soggetto promotore e la sua disponibilità a concorrere finanziariamente alla realizzazione del Dibattito stesso»<sup>26</sup>.

Il comma 3 dell'articolo 8 sancisce che se le opere di cui ai commi 1 e 2 prevedono investimenti tra euro 10.000.000 ed euro 50.000.000 e sono dotate di importanti profili di interesse regionale l'Autorità può comunque disporre la realizzazione di un dibattito pubblico, su iniziativa propria o su richiesta motivata:

- 1) della Giunta Regionale;
- 2) del Consiglio Regionale;
- 3) degli enti locali, anche in forma associata, territorialmente interessati alla realizzazione delle opere;
- 4) di soggetti che contribuiscono a diverso titolo alla realizzazione delle opere;
- 5) di almeno lo 0,1% dei residenti che hanno compiuto sedici anni anche organizzati in associazioni e comitati; a tal fine si considera l'intera popolazione regionale, come definita dall'ultimo censimento.

Il citato comma 5, infine, stabilisce che il dibattito pubblico «si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi:

- 1) infrastrutture stradali e ferroviarie;
- 2) elettrodotti;

---

<sup>26</sup> Il che è evidentemente sensato. Sarebbe controproducente, infatti, indire un dibattito pubblico contro la volontà del titolare dell'opera. Quanto ci si potrebbe aspettare dal titolare una seria considerazione delle posizioni emerse durante il dibattito, se costui era fin dall'inizio contrario alla realizzazione dello stesso?

- 3) impianti per il trasporto o lo stoccaggio dei combustibili;
- 4) porti e aeroporti;
- 5) bacini idroelettrici e dighe;
- 6) reti di radiocomunicazione»<sup>27</sup>.

Lo svolgimento del dibattito pubblico era disciplinato dall'articolo 9 della l. r. 69/2007. Tale disposizione prevedeva che l'Autorità, con lo stesso atto con cui accoglieva la domanda di dibattito, ne disponesse l'apertura. L'atto doveva anche stabilire la durata del dibattito (non superiore ai sei mesi, salvo proroghe motivate per non più di tre mesi); stabilire le fasi del dibattito «in modo da garantire la massima informazione tra gli abitanti coinvolti e promuovere la partecipazione ed assicurare l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito».

Al termine del dibattito, ai sensi dell'articolo 10 della normativa del 2007, il responsabile dello stesso doveva consegnare all'Autorità un rapporto che riferisse del processo adottato e delle argomentazioni emerse durante il processo, e delle proposte conclusive cui la procedura aveva dato luogo. L'Autorità, verificato il corretto svolgimento del processo partecipativo, prendeva atto del rapporto e lo rendeva pubblico. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, infine, il soggetto proponente l'opera dichiarava pubblicamente l'intenzione di rinunciare al progetto o di presentarne uno alternativo; o quella di presentare delle modifiche al progetto; o quella di continuare a sostenere il medesimo progetto sul quale si era svolto il dibattito, argomentando le ragioni di tale decisione. Sotto questo profilo, la legge del 2013 ha tenuto in piedi l'impianto ideato dalla «genitrice».

La legge del 2007 prevedeva (articolo 11) che, per rendere effettivo il diritto alla partecipazione, l'Autorità diffondesse tempestivamente «tutta la documentazione relativa all'iniziativa, progetto, o intervento oggetto di processo partecipativo predisposta dai soggetti coinvolti in tale processo». Tale attività informativa doveva

---

<sup>27</sup> Per queste opere, stabilisce oggi l'articolo 8, comma 4, della l. r. 46/2013, il dibattito pubblico non si svolge quando il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2018 prevede lo svolgimento del dibattito pubblico disciplinato nello stesso decreto. Questa previsione, ovviamente non presente nella prima versione della legge, è stata aggiunta dall'articolo 3 della l. r. 3/2019, intitolata «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018».

realizzarsi «attraverso strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione con il pubblico ed ogni altro adeguato strumento di comunicazione». La successiva disciplina del 2013 sottolinea in modo ancora più chiaro l'importanza delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione «per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche regionali e locali» (articolo 22, comma 1). Proprio per questo motivo la Regione (comma 2) «predisporre e mette a disposizione dei cittadini e degli enti locali una piattaforma informatica per la partecipazione, attraverso cui offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in corso nella Regione. [...] Lo scopo di tale piattaforma sarà quello di favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione, eliminare i costi della predisposizione di piattaforme web specifiche per ogni processo». La Regione mette altresì a disposizione le proprie competenze tecniche, metodologiche e organizzative per la realizzazione di eventi o processi organizzativi «fondati su specifiche strumentazioni informatiche e telematiche».

Oltre all'istituzionalizzazione del dibattito pubblico, il secondo grande campo di intervento della l. r. 69/2007 riguardava il sostegno della Regione ai processi partecipativi locali diversi dal dibattito. Di questa materia si occupava il Capo IV della legge. Ai sensi dell'articolo 14, comma 1, potevano presentare domanda di sostegno a propri processi partecipativi:

«a)le seguenti percentuali minime di residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il processo partecipativo, raggiunte anche su iniziativa di associazioni e comitati:

- 1)il 5 per cento fino a mille abitanti;
- 2)il 3 per cento fino a cinquemila abitanti;
- 3)il 2 per cento fino a quindicimila abitanti;
- 4)l'1 per cento fino a trentamila abitanti;
- 5)lo 0,50 oltre trentamila abitanti;

b)enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di cittadini, residenti e associazioni;

c)istituti scolastici singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali».

Il comma 3 specificava che nei soggetti di cui al comma 1 dovevano essere compresi anche i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti che avevano compiuto sedici anni. I cittadini, gli stranieri e gli apolidi di cui al comma 1, lettera a), potevano, ai sensi del comma 5 dell'articolo 14, presentare domanda di sostegno regionale «anche per processi partecipativi su iniziative e progetti concernenti aspetti e fasi di determinate politiche pubbliche sulle quali lo Stato, la Regione o l'ente locale non hanno assunto alcun atto».

Anche un'impresa poteva presentare domanda di sostegno a un processo partecipativo, a patto che questo riguardasse «proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica nel territorio interessato e con il supporto dei soggetti di cui al comma 1, lettera a)».

Il sostegno offerto dalla Regione poteva essere di tipo finanziario, metodologico o comunicativo.

Per poter essere ammessi al sostegno regionale, i progetti partecipativi dovevano rispettare i requisiti stabiliti dall'articolo 15, ossia:

- 1)precisa definizione dell'oggetto del processo partecipativo;
- 2)indicazione della fase del processo decisionale relativo all'oggetto del processo partecipativo;
- 3)tempi certi di svolgimento, con una durata complessiva non superiore a sei mesi, prorogabile per casi motivati ammessi dall'Autorità e comunque per un periodo non eccedente i tre mesi;
- 4)previsione di strumenti e metodologie partecipative congruenti con le finalità del processo e del contesto in cui si svolge;

- 5) gestione del processo affidata a un soggetto neutrale e imparziale o comunque modalità di gestione del processo partecipativo che assicurano neutralità e imparzialità;
- 6) inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni che assicurano la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
- 7) inclusione di gruppi sociali o culturali diversi;
- 8) azioni specifiche per diffondere il massimo delle informazioni anche tecniche tra tutti i cittadini sia prima dell'inizio del processo partecipativo, sia durante e sia dopo;
- 9) una previsione delle spese del processo partecipativo proposto;
- 10) indicazione della persona fisica responsabile degli adempimenti di cui all'articolo 17, comma 3, lettera b).

Le domande di sostegno avanzate da cittadini e residenti, istituti scolastici e imprese dovevano prevedere per essere ammesse anche «la messa a disposizione del processo di risorse proprie, anche solo di natura organizzativa» (comma 3). Quelle presentate dagli enti locali dovevano essere dotate anche di (comma 4):

- 1) dichiarazione con cui l'ente si impegnava a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento:
- 2) adesione al Protocollo Regione-enti locali, la cui sottoscrizione comportava per gli enti aderenti «la condivisione dei principi della seguente legge, l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste, la sospensione dell'adozione o dell'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico o degli altri processi di partecipazione» (articolo 18, comma 2);
- 3) accessibilità di tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo;
- 4) messa a disposizione del processo di risorse proprie, finanziarie e organizzative;
- 5) il parere del garante locale della comunicazione, qualora si trattasse di strumenti di pianificazione territoriale e di atti di governo del territorio.

Tra i progetti ammissibili, l'Autorità valutava prioritari (articolo 16, comma 1) quelli che:

- 1) prevedevano il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, compresi i diversamente abili;
- 2) si sarebbero svolti su territori che presentavano particolari situazioni di disagio sociale o territoriale;
- 3) avevano per oggetto opere o interventi che presentavano un rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente;
- 4) si facevano carico di agevolare, attraverso spazi, tempi e luoghi idonei, la partecipazione paritaria di genere;
- 5) presentavano un migliore rapporto tra i costi complessivi del processo e le risorse proprie;
- 6) attivavano forme innovative di comunicazione e di interazione con gli abitanti che consentissero a questi ultimi di interloquire attivamente nelle diverse fasi del processo;
- 7) erano sostenuti da un numero consistente di richiedenti, oltre la soglia prevista dall'articolo 14, comma 1, lettera a).

Per essere considerati prioritari, i progetti presentati dagli enti locali dovevano inoltre (comma 2 dell'articolo 16):

- 1) proporre di dare continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell'ente locale o, con i medesimi scopi, costituire applicazione del Regolamento locale sulla partecipazione;
- 2) presentare una dimensione integrata e intersettoriale;
- 3) essere presentati in forma associata da parte di più enti locali;
- 4) utilizzare la rete telematica toscana di cui alla legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 («Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'Informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "rete telematica regionale Toscana"») anche mediante i punti di accesso assistito in essa previsti ed eventuali forme di interattività telematica con i partecipanti;

5)rendere disponibile in via telematica tutta la documentazione rilevante per il processo partecipativo, comprese versioni sintetiche e divulgative;

6)offrire forme di comunicazione, anche in via telematica, gratuita e periodica delle attività dell'ente locale e sui processi partecipativi in corso;

7)proporsi di contribuire a uno sviluppo locale equo e rispettoso dell'ambiente, anche proponendo un piano d'azione locale definito nell'ambito di un processo di Agenda 21.

L'Autorità, ammettendo i processi partecipativi con atto motivato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, aveva facoltà (articolo 17, comma 1):

1)di condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto finalizzate a renderlo più compiutamente rispondente ai requisiti di ammissione ed ai criteri di priorità;

2)di indicare modalità di svolgimento integrative anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere, con eventuale necessità di integrare il numero delle firme;

3)di richiedere il coordinamento di progetti simili o analoghi indicandone le modalità;

4)di differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno regionale, tenendo conto delle richieste.

Anche in questo caso, la legge regionale 46/2013 ha sostanzialmente confermato l'impostazione della precedente l. r. 69/2007. Delle modifiche sono tuttavia state introdotte. Una delle più rilevanti riguarda la creazione di una specifica sezione dedicata al sostegno ai processi partecipativi proposti dalle istituzioni scolastiche. Nella *Relazione di accompagnamento* il legislatore toscano ha sottolineato: «Tra le esperienze più positive della precedente legge ci sono i casi di processi proposti dalle scuole». Il *policy-maker* regionale ha però ritenuto d'uopo distinguere «tempi e modi di presentazione e svolgimento di questi processi», poiché durante l'applicazione della l. r. 69/2007 ci si era accorti che essi necessitavano di una regolamentazione diversa rispetto a quella degli altri processi. Rispetto alla precedente disciplina, inoltre, il legislatore toscano ha ritenuto opportuno distinguere la presentazione di un processo partecipativo, già ben definito in tutti suoi dettagli, dalla richiesta iniziale che viene presentata all'Autorità. Si legge nella *Relazione di accompagnamento*: «In tal modo si supera

quella situazione che si è creata spesso (una sorta di circolo vizioso) per la quale i proponenti si sono trovati a dover elaborare una domanda e un progetto compiuto, senza avere alcuna certezza sull'accoglimento della domanda stessa. Nel nuovo testo si prevede dunque quindi prima fase istruttoria, in cui i proponenti presentano un progetto di massima, l'Autorità ne valuta la rilevanza, ne discute gli aspetti metodologici e organizzativi, e solo dopo l'accoglimento della domanda, e la fissazione dell'entità del sostegno finanziario, il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto, anche sulla base delle risorse disponibili». La procedura attuale, quindi, prevede che i proponenti avanzino una domanda preliminare di sostegno. Sull'ammissibilità decide l'Autorità, sulla base dei criteri citati dall'articolo 15, comma 1 della legge in vigore. L'Autorità fornisce anche «indicazioni ed orientamenti ai soggetti proponenti ai fini di una migliore ed adeguata definizione del progetto stesso». Ricevuta comunicazione dell'ammissibilità del progetto, i proponenti entro trenta giorni presentano una domanda definitiva. Fra le domande ammesse, l'Autorità indica quelle prioritarie sulla base dei criteri indicati dall'articolo 17 della l. r. 46/2013.

### *2.3. La legislazione della Regione Emilia Romagna in materia di istruttoria pubblica*

La legge regionale dell'Emilia Romagna numero 8/2008, intitolata «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 novembre 1999, n. 34 “Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum», risulta attualmente essere stata abrogata dall'Allegato 1 alla legge regionale 14/2018. Quest'ultima, dal titolo «Attuazione della sessione europea regionale 2018 – Abrogazioni e modifiche di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali» viene descritta come una legge di semplificazione del sistema normativo regionale (articolo 1). La semplificazione operata dalla l. r. 14/2018 si concretizza nella «abrogazione espressa di leggi, di regolamenti e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogati o comunque non più operanti o applicati, nonché mediante disposizioni di modifica connesse a specifiche esigenze di adeguamento normativo di leggi regionali» (articolo 1). Tuttavia, specifica il comma 3 dell'articolo 2: «In conformità con i principi generali dell'ordinamento, salvo diversa espressa disposizione, l'abrogazione di leggi, di regolamenti e di disposizioni normative regionali attuata con la presente legge non determina la reviviscenza di

disposizioni modificate o abrogate dalle stesse. Pertanto restano comunque in vigore le modifiche normative operate dalle disposizioni abrogate». Questa previsione, dunque, fa salve le modifiche che la l. r. 8/2008 aveva apportato alla l. r. 34/1999.

La l. r. 34/1999 era inizialmente composta da cinque titoli e cinquanta articoli, che regolavano tre istituti: le proposte di legge di iniziativa popolare (titolo uno), il referendum abrogativo (titolo due) e il referendum consultivo facoltativo (titolo tre). L'articolo 30 della l. r. 8/2008 interveniva sulla struttura originaria della l. r. 34/1999 aggiungendole il titolo cinque-bis, dedicato appunto all'istituto dell'istruttoria pubblica.

L'articolo 50-bis della legge regionale 34/1999 attualmente in vigore prevede che sia l'Assemblea legislativa regionale ad indire l'istruttoria pubblica, individuando il responsabile del procedimento. La richiesta di istruttoria pubblica deve essere avanzata da almeno 5.000 persone, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, tra (articolo 50-bis, comma 1):

«a) i cittadini italiani residenti in un Comune dell'Emilia-Romagna e, in quanto regolarmente e continuativamente residenti da almeno un anno in Comuni dell'Emilia-Romagna, gli stranieri e gli apolidi;

b) le persone che, al di fuori dei casi di cui alla lettera a), esercitano nel territorio dell'Emilia-Romagna, da almeno un anno, la propria attività di lavoro o di studio».

Oggetto dell'istruttoria pubblica possono essere solo «le proposte di atti normativi o amministrativi di carattere generale che siano state regolarmente presentate [...] o che, in caso siano di competenza del Presidente della Giunta regionale, siano state regolarmente formalizzate» (articolo 50-bis, comma 2).

La richiesta di istruttoria, scritta e motivata, va presentata all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale da parte di un comitato promotore che deve essere composto da almeno venti elettori della Regione che rientrino nella definizione proposta dall'articolo 50-bis, comma 1, lettera a). Il comitato promotore, a partire dalla data di presentazione della richiesta di istruttoria pubblica, ha novanta giorni di tempo per provvedere alla raccolta delle firme necessarie (articolo 50-bis, comma 4). Una volta scaduti i novanta giorni, i fogli contenenti le firme devono essere depositati presso l'Ufficio di Presidenza entro ulteriori quindici giorni. Una volta verificata la regolarità

della documentazione presentata, ai sensi dell'articolo 50-bis, comma 8: «Il Direttore generale dell'Assemblea legislativa, ove sia stato raggiunto il numero minimo di richiedenti previsto dallo Statuto, trasmette al Presidente dell'Assemblea legislativa la richiesta di istruttoria pubblica. Il Presidente dell'Assemblea cura l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa della richiesta di istruttoria». Ad ogni modo, il comma successivo dello stesso articolo prevede che l'istruttoria possa essere indetta dall'Assemblea legislativa entro sessanta giorni dal deposito previsto dal comma 7. La formulazione del comma 10 dell'articolo 50-bis è interessante. Esso infatti afferma: «L'apertura del dibattito pubblico sospende il procedimento su cui è stata avanzata la richiesta di istruttoria pubblica». È lecito pensare che il legislatore emiliano-romagnolo abbia qui usato l'espressione «dibattito pubblico» come sinonimo di «istruttoria pubblica», fornendo così una prima indicazione sulla possibile vicinanza di quest'ultima allo strumento del dibattito pubblico.

Il responsabile del procedimento, stabilisce il comma 1 dell'articolo 50-ter, deve con mezzi idonei dare pubblico avviso della convocazione dell'istruttoria pubblica. L'avviso deve indicare la data e il luogo della prima seduta, «da tenersi non prima di quindici giorni ed entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso stesso», e di quelle successive. L'avviso deve comunque essere pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione e su almeno due quotidiani a diffusione regionale. Nei quindici giorni che precedono l'audizione «il fascicolo comprendente gli elementi già acquisiti nel corso del procedimento, ad eccezione di quelli considerati riservati per legge, è consultabile nelle modalità indicate nell'avviso».

A normare nel dettaglio lo svolgimento dell'istruttoria pubblica vera e propria è l'articolo 50-quater. Il comma 1 di tale disposizione prevede che le sedute dell'istruttoria siano convocate e presiedute dal Presidente dell'Assemblea legislativa, e che delle sedute vengano redatti «resoconti sommari», sottoscritti dal Presidente dell'Assemblea e dal responsabile del procedimento, che vengono allegati alla relazione finale.

L'istruttoria non può durare più di trenta giorni dalla prima seduta, salvo proroghe motivate dal Presidente dell'Assemblea e che comunque non possono durare più di trenta giorni (articolo 50-quater, comma 2). Le fasi del dibattito vengono stabilite dal

responsabile del dibattito «in modo da garantire la massima informazione tra i soggetti coinvolti e in modo da promuovere la partecipazione degli stessi. Deve altresì assicurare la piena parità di espressione di tutti i punti di vista» (comma 3). L'istruttoria, stabilisce il comma 4, si svolge «in forma di pubblico contraddittorio», previsione questa che avvicina la definizione dell'istruttoria pubblica a quella del dibattito pubblico. Al procedimento possono partecipare, prosegue lo stesso comma, oltre ai Consiglieri regionali e ai membri della Giunta regionale, «associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale». Prima che venga data possibilità di intervento ai partecipanti, il Presidente dell'Assemblea (ma, se necessario, anche la Giunta e il relatore del progetto di legge) illustra sinteticamente la questione oggetto dell'istruttoria (comma 5). Conclusi gli interventi di cui al comma 5 (ma, in questo punto, il testo della legge non è chiaro: si riferisce agli interventi dei partecipanti o a quelli introduttivi del Presidente dell'Assemblea?) tutti i presenti possono porre domande agli esperti, secondo tempi e modalità stabilite dal Presidente dell'Assemblea (comma 6). I presenti, inoltre, possono presentare relazioni scritte che vengono acquisite agli atti del procedimento (comma 7). Si tratta di una disposizione che avvicina ulteriormente le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica al modello di dibattito pubblico francese: in quest'ultima metodologia è infatti previsto che i partecipanti possano presentare delle proprie considerazioni in forma scritta. Ogni testo presentato rappresenta un «Quaderno degli attori». Una volta terminata l'istruttoria pubblica viene predisposta, a cura del Presidente dell'Assemblea, «una relazione che riferisce delle modalità di svolgimento dell'istruttoria, degli argomenti che sono stati sollevati e delle eventuali proposte conclusive cui ha dato luogo. Tale relazione viene acquisita come base dell'esame relativo all'oggetto dell'istruttoria pubblica. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. Se si tratta di un provvedimento normativo, la motivazione è contenuta in apposito ordine del giorno» (comma 9). L'obbligo di motivazione della decisione finale è, come ben si può comprendere, una disposizione di importanza cruciale, che in un certo senso riempie di significato l'intera procedura svolta. Infine, stando al comma 10, il responsabile del procedimento deve garantire ampia pubblicità alla relazione di cui al comma precedente.

#### *2.4. La legge 28/2017 della Regione Puglia*

Anche la «Legge sulla partecipazione» della Regione Puglia inizia con una dichiarazione di principi. L'articolo 1, comma 1, recita: «La Regione Puglia sostiene e promuove la sovranità popolare prevista dall'articolo 1 della Costituzione, anche attraverso la partecipazione piena e consapevole delle persone, sia come singoli sia nelle formazioni sociali, nella elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali». Il comma 3 enuncia: «La Regione Puglia riconosce, in attuazione del titolo III dello Statuto, la partecipazione in quanto diritto e dovere delle persone, intese come singoli e nelle formazioni sociali, promuove forme e strumenti di partecipazione democratica per assicurare la qualità dei processi decisionali democratici, attraverso la valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa, la realizzazione e la sperimentazione di nuove pratiche di coinvolgimento nelle scelte pubbliche e nelle decisioni amministrative». Interessante che tale formulazione postuli la partecipazione non solo come diritto, ma anche come «dovere» delle persone.

Sanciti gli obiettivi che la Regione Puglia vuole raggiungere attraverso questa legge (non dissimili da quelli già enunciati dalle normative toscane ed emiliane), l'articolo 2, comma 2 dichiara che la Regione Puglia persegue questi obiettivi attraverso:

«a)il confronto e la conoscenza fra i diversi attori territoriali, economici, del lavoro, sociali, culturali, scientifici per facilitare l'individuazione di obiettivi comuni e raggiungere soluzioni condivise nella elaborazione delle politiche pubbliche;

b)il confronto con le proprie strutture amministrative, ivi comprese le agenzie regionali e degli enti locali, al fine di ottenere la più completa ed esaustiva rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, per giungere a una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati, promuovendo a tal fine l'utilizzo di moduli consensuali dell'azione amministrativa nei limiti previsti dalla normativa sul procedimento amministrativo».

Per il raggiungimento dei medesimi obiettivi, e per incentivare «la partecipazione alla vita politica e istituzionale delle comunità locali», l'articolo 2, comma 4 prevede la possibilità della costituzione di «Forum sociali», definiti come «organismi partecipativi di raccordo tra cittadino e amministrazione comunale». Tali Forum devono essere

conformi agli Statuti comunali, non devono comportare aggravii di spesa e, se vengono costituiti, devono prevedere l'utilizzo di risorse materiali e umane proprie del Comune. I Forum:

«a) possono operare attraverso gli strumenti del bilancio partecipativo sugli indirizzi in materia di programmazione economica e sulle scelte in materia di bilancio;

b) possono presentare alle istituzioni pubbliche rapporti e studi sugli effetti di politiche pubbliche in materia urbanistica, sociale, economica, nonché di erogazione di servizi pubblici e di gestione del patrimonio pubblico, anche previa discussione in sedute pubbliche aperte alla partecipazione del Sindaco e dei componenti della Giunta». Delle normative finora analizzate, quella pugliese è l'unica che contenga un riferimento esplicito allo strumento del bilancio partecipativo.

L'articolo 3, comma 2 definisce partecipativi quei processi «che coinvolgono i soggetti titolari del diritto di partecipazione e che prevedono attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati».

A tali processi possono prendere parte i titolari del diritto di partecipazione, ossia «i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, quei soggetti che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 4, ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo» (articolo 3, comma 1). Da notare poi come il citato articolo 4 non esprima alcun riferimento alla figura del «responsabile del dibattito», ma a quella del «responsabile unico del processo partecipativo».

Oggetto di processo partecipativo possono essere «le procedure e i procedimenti tesi alla elaborazione di atti normativi regionali (leggi e regolamenti), nonché alla elaborazione di atti di programmazione, di pianificazione e di progettazione regionali o di enti locali territoriali, lì dove tali atti presentino il carattere della generalità riferita a una collettività territoriale» (articolo 3, comma 3) e altresì, ai sensi del comma 4 «i

procedimenti per l'adozione di provvedimenti amministrativi attuativi degli atti di cui al comma 3, nei limiti di cui alla presente legge e nel rispetto delle specifiche norme di settore».

La Regione Puglia, specifica il comma 2 dell'articolo 4, promuove la partecipazione «nell'attuazione del programma di governo regionale e nell'insieme delle politiche pubbliche regionali e specificamente per quanto attiene gli atti di programmazione sociale, dello sviluppo economico e del lavoro, della salute e del benessere delle persone, della pianificazione territoriale, turistica e culturale, delle infrastrutturazioni e della formazione, ricerca e innovazione, dell'ambiente, dell'agricoltura e del governo del territorio». La partecipazione nelle fasi di elaborazione della programmazione regionale, con particolare riferimento al Piano di sviluppo regionale, «si realizza attraverso la procedura del dibattito pubblico» (articolo 4, comma 3). La procedura del dibattito pubblico è regolata dall'articolo 7 della legge in esame, norma di cui si parlerà in seguito.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 4 «la Giunta regionale adotta il programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, gli strumenti con i quali assicurare la partecipazione, il termine di conclusione del processo partecipativo ed il responsabile unico del processo partecipativo». Il programma annuale della partecipazione è integrato e redatto seguendo le procedure previste dagli articoli 14 e 15 della legge, che si vanno ora ad esaminare.

L'articolo 14 prevede che la Regione sostenga (a livello finanziario, metodologico o comunicativo) alcune proposte di processi partecipativi, che vengono inserite nel programma annuale. Per individuare le proposte meritevoli di supporto, l'Ufficio della partecipazione (istituito in seno alla Giunta regionale dall'articolo 5 della l. r. 28/2017) indice ogni anno un avviso a sportello, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia. L'avviso, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, «fissa i criteri di selezione alla luce dei seguenti requisiti, indicati in maniera non graduata e integrabili da parte dell'Ufficio di partecipazione:

a) popolazione interessata;

- b)enti locali coinvolti;
- c)compatibilità della proposta con gli atti di programmazione regionale;
- d)rilevanza per il territorio».

Il comma 3 dell'articolo 14 determina i requisiti che le proposte devono rispettare per poter ottenere il sostegno regionale: «La proposta di processi partecipativi per essere sostenuta:

- a)deve avere un oggetto definito in modo preciso;
- b)deve indicare tempi certi di svolgimento, di durata non superiore a mesi sei;
- c)deve prevedere procedure inclusive e azioni specifiche per la diffusione delle informazioni;
- d)deve indicare preventivamente le eventuali spese per la realizzazione e l'impegno al cofinanziamento;
- e)deve indicare un referente unico».

I soggetti abilitati ad avanzare le proposte di processo partecipativo vengono individuati dall'articolo 15 della legge. Questi sono:

- 1)gli enti locali, anche in forma associata (comma 1);
- 2)le scuole, le università o le altre pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo del 30 marzo 2001, numero 165 (comma 1);
- 3)le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, riconosciute come persone giuridiche o non riconosciute, oltre che le associazioni di categoria, i sindacati, i partiti e i movimenti politici (comma 2);
- 4)le società e le imprese, esclusivamente con riferimento a proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale o economica. Sono comunque esclusi progetti che presentino, in modo diretto o indiretto, la finalità di rendere più competitivi prodotti o servizi da immettere sul mercato (comma 3).

Per tornare al lungo e importante articolo 4, e concluderne l'analisi, bisogna rendere conto dei commi 7 e 8. Il comma 7 prevede che il prodotto dei processi partecipativi sia «un documento di proposta partecipata di cui le autorità deliberanti si impegnano a tener conto nei provvedimenti che adottano». Nei provvedimenti finali «le istituzioni danno conto del procedimento partecipativo intervenuto, dell'accoglimento integrale o parziale di quanto contenuto nel documento di proposta partecipata». Come prevedono in materia anche la legislazione toscana e quella emiliana, nel caso in cui il provvedimento finale si discosti del tutto o in parte dagli esiti del processo partecipativo, «le autorità deliberanti devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso».

Il comma 8, infine, sancisce che nel rispetto delle normative nazionali e regionali sui termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, i processi partecipativi non possano durare più di sei mesi. È comunque possibile una proroga di tre mesi «stabilita con deliberazione della Giunta regionale motivata in ragione della complessità dei temi affrontati, tenendo conto degli interessi pubblici e privati coinvolti».

L'articolo 4, comma 3, come si è visto, dispone che la partecipazione alle fasi di elaborazione della programmazione regionale (con particolare riferimento al Piano di sviluppo regionale) avvenga attraverso la procedura del dibattito pubblico. Questo, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, viene definito come ««un processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica». Il dibattito, ai sensi del comma 2, è disposto, «oltre che nelle ipotesi previste dalla normativa nazionale, per:

- a) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
- b) fatto salvo quanto previsto dall'articolo 9, le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000;
- c) per le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50.000.000, che presentino rilevanti profili di interesse regionale».

Così formulata, la norma sembra prevedere l'obbligo di svolgimento del dibattito pubblico per le fattispecie in elenco. Tant'è vero che, per le opere di cui al comma 2 che comportino investimenti complessivi tra euro 10.000.000 ed euro 50.000.000 e che presentino «rilevanti profili di interesse regionale», la Giunta «può» (ha dunque la facoltà, ma non l'obbligo) comunque disporre l'effettuazione del dibattito (comma 3). Per le opere di cui ai citati commi 2 e 3, «il dibattito pubblico si svolge con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga a quanto previsto nella presente legge» (comma 6). Quest'ultima disposizione è da tenere a mente, in quanto, come si vedrà fra poco, lo Stato ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro l'articolo 7 della l. r. 28/2017 (in particolare contro i commi 2, 5 e 12). Il ricorso ha portato all'emanazione della sentenza 235/2018. Senza voler anticipare le conclusioni cui è giunta la Corte, di cui si renderà conto più avanti nella trattazione, si può però già evidenziare come la linea di difesa della Regione Puglia si sia basata (anche se non esclusivamente) sull'articolo 7, comma 6.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 5, il dibattito pubblico si svolge «sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi:

- a) infrastrutture stradali e ferroviarie;
- b) elettrodotti;
- c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili;
- d) porti e aeroporti;
- e) bacini idroelettrici e dighe;
- f) reti di radiocomunicazione;
- g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi».

Non ne è invece prevista l'effettuazione (comma 4):

- «a) per gli interventi disposti in via d'urgenza e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità;
- b) per gli interventi di manutenzione ordinaria».

Il dibattito pubblico sugli obiettivi e sulle caratteristiche del progetto si svolge (come prevede il comma 7 dell'articolo 7, e come anche buon senso vorrebbe) «nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive, ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva».

Al termine del dibattito pubblico (comma 12 dell'articolo 7), «il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito:

- a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative;
- b) proporre le modifiche che intende realizzare;
- c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico».

La l. r. 28/2017 istituzionalizza, almeno nel nome, due strumenti tipici di democrazia partecipativa/deliberativa, oggetto di descrizione nel primo capitolo di questo lavoro: il Town Meeting e il Citizen Meeting. Queste pratiche vengono istituite «ai fini dell'attuazione del programma del governo regionale e per garantire forme di partecipazione “manutentiva”, ovvero di valutazione degli atti normativi, di programmazione o pianificazione adottati e a cui la presente legge si riferisce» (articolo 8, comma 1). Le definizioni di queste *policies* fornite dalla l. r. 28/2017 non sembrano però aderire perfettamente a quelle «classiche». Ai sensi dell'articolo 8, comma 3, il Town Meeting «è un incontro rivolto a Sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo. È convocato, su richiesta del presidente della Giunta regionale, dall'Ufficio della partecipazione che ne definisce le modalità di svolgimento». Come si è visto nel primo capitolo il Town Meeting, che è una forma particolare di assemblea dei cittadini, dovrebbe appunto prevedere la partecipazione di questi ultimi, e non (o almeno non solo) dei loro rappresentanti o amministratori. Alle più importanti esperienze di Town Meeting richiamate all'inizio di questo elaborato hanno preso parte campioni rappresentativi di comuni cittadini. Poco importa che oggetto del Town Meeting sia il programma di governo regionale. Ad esempio la Regione Toscana, in

fase di elaborazione della prima legge sulla partecipazione regionale (la l. r. 69/2007), ha effettuato un Town Meeting cui ha preso parte un insieme *biased* di individui, costituito comunque da cittadini comuni.

Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, i Citizen Meeting sono «incontri tematici a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1. Sono convocati, su richiesta dei soggetti titolari del diritto di partecipazione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, degli amministratori locali, del presidente della Giunta regionale, previa valutazione, dall'Ufficio della partecipazione, che ne definisce le modalità di svolgimento».

La non perfetta corrispondenza con le definizioni fornite dalla teoria della democrazia deliberativa e l'assente descrizione delle modalità di svolgimento non permette di catalogare con assoluta certezza i Town Meeting e i Citizen Meeting come elaborati dalla Regione Puglia come pratiche di democrazia deliberativa. Rileva meno, ai fini della catalogazione, lo scopo, già evidenziato, per cui queste *policies* sono state istituzionalizzate.

Come si accennava poc'anzi, la l. r. 27/2018 è stata la prima legge regionale in materia di partecipazione oggetto di vaglio da parte della Corte Costituzionale. Con ricorso numero 74 del 2017, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri (all'epoca Paolo Gentiloni) ha proposto questione di legittimità costituzionale contro i commi 2, 5 e 12 dell'articolo 7 della l. r. 27/2018. La sentenza della Corte Costituzionale 235/2018 spiegava: «Il ricorrente rileva che l'impugnato art. 7 ai commi 2, 5 e 12, prevede strumenti di partecipazione anche riguardo ad opere statali che, invece, esulerebbero dalla competenza regionale, stabilendo, anche con riferimento ad esse, che sia svolto un dibattito pubblico a livello regionale. In tal modo interferirebbe con l'ulteriore e distinto dibattito previsto, per le opere pubbliche nazionali, dalla legislazione statale di riferimento». Tale legislazione è quella costituita dall'articolo 22 del decreto legislativo 50/2016 (meglio noto come Codice dei contratti pubblici) e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri numero 76/2018. Tale atto, intitolato «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico» è stato emanato il 10 maggio 2018, ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il successivo 25 giugno. Si tratta quindi di un atto successivo all'imputata l. r.

27/2018, e di cui evidentemente il *policy-maker* pugliese non poteva tener conto nella stesura del provvedimento sottoposto al giudizio della Corte.

Più nello specifico, il ricorrente avanzava l'ipotesi che il comma 2 dell'articolo 7 della l. r. 27/2018 contrastasse con l'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, disposizione che assegna in via esclusiva allo Stato la legislazione in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Per quanto riguarda il comma 5 dell'articolo 7, e in particolare le disposizioni di cui alle lettere b), c) e g):

«Il ricorrente segnala che verrebbero dettate disposizioni preliminari al rilascio dell'intesa prevista dall'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004, mentre ogni provvedimento finalizzato alla costruzione e all'esercizio delle opere individuate dalle predette lettere è demandato alla competenza statale, secondo quanto disposto dal sopra citato comma 7. In particolare, l'art. 7, comma 5, seconda parte della lettera g), della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 eccederebbe dalle proprie competenze relativamente alle trivellazioni "a mare" per la ricerca e la produzione di idrocarburi, le quali rientrerebbero in ambito di competenza statale, come ribadito dalla Corte costituzionale da ultimo con sentenza n. 39 del 2017. La legge regionale impugnata si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore nel citato comma 7, che riserva allo Stato la materia in questione. Essa, nello stabilire il proprio ambito di operatività, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modificherebbe la disciplina unitaria dell'accesso alle attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione ai principi fondamentali in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", dettati dalla legge n. 239 del 2004».

Quest'ultima legge reca titolo «Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia».

Per quanto concerne il comma 12 dell'articolo 7, anch'esso violerebbe secondo il ricorrente l'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione in quanto «conferirebbe all'inchiesta regionale "un'indebita rilevanza determinante sul dibattito pubblico nazionale», e «condizionerebbe il rilascio dell'intesa regionale allo svolgimento di un dibattito pubblico "a regia regionale", intervenendo in una materia di competenza esclusiva statale (quale quella relativa alle opere pubbliche di interesse nazionale) ed in una materia a legislazione concorrente (quale quella relativa all'energia)». Le norme regionali impuginate comporterebbero «un'interferenza con attività amministrative di competenza dello Stato, ed in particolare con i procedimenti riguardanti il dibattito pubblico per i progetti di competenza statale, così violando l'art. 118 Cost.». Il

ricorrente, infine, ritiene che le norme violino anche l'articolo 97 della Costituzione, in quanto «siffatta alterazione del quadro normativo, introducendo ulteriori oneri procedurali e tempi ingiustificatamente prolungati, violerebbe il principio di buon andamento dell'azione amministrativa».

Nella propria memoria difensiva, la Regione Puglia ha chiesto che venisse dichiarata l'infondatezza della questione proposta, affermando che i dubbi sollevati dal Presidente del Consiglio dei ministri sarebbero nati da una interpretazione sbagliata del testo della l. r. 28/2017.

In particolare la Regione, appellandosi agli articoli gli artt. 3 - commi 3 e 4 -, 4 - comma 8-, 7 - commi 6 e 9 - e 19 - commi 1 e 2 -, ha sostenuto «che una lettura sistematica della legge impugnata indurrebbe ad escludere qualsivoglia invasione delle competenze legislative statali, aggravio procedimentale o, ancora, tentativo di sovrapposizione o modifica della disciplina statale nelle materie di sua competenza esclusiva». Il rispetto della legislazione statale, ha affermato infatti la Regione, costituirebbe «la premessa per l'operatività degli istituti di partecipazione introdotti dalla Regione Puglia, i quali potrebbero essere attuati solo nel rispetto della normativa nazionale, con tempi e modalità con essa compatibili».

Nel dettaglio, la Regione ha respinto l'accusa di violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione in quanto «per consolidata giurisprudenza costituzionale, essa si potrebbe configurare solo in quanto il livello essenziale della prestazione venga determinato dalla Regione al di sotto di quello minimo fissato a livello statale, non già quando venga disciplinato in senso migliorativo rispetto a quest'ultimo, come, appunto, nel caso in esame».

Per quanto concerne poi la previsione della consultazione pubblica nell'ambito di specifiche materie rimesse alla disciplina dello Stato, la Regione ha escluso «un'invasione della competenza statale, ribadendo che il dibattito pubblico introdotto dalla impugnata legge regionale sarebbe finalizzato a informare e a far partecipare, mediante confronto, i cittadini e i residenti nel territorio pugliese alla scelta sulla quale la Regione Puglia viene chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004». La Regione ha altresì negato che «la realizzazione dell'opera dipenderebbe dall'esito del dibattito pubblico pugliese, in quanto – viene

sottolineato ancora una volta – la previsione di cui all’art. 7, comma 12, della legge reg. Puglia n. 28 del 2017 dev’essere inserita nel contesto dell’intera normativa regionale e applicata nei limiti di compatibilità, sanciti dall’art. 19, commi 1 e 2, e dallo stesso art. 7, comma 6, della medesima legge impugnata». Dalla disciplina regionale, interpretata sistematicamente, «emergerebbe chiaramente che la Regione Puglia non potrebbe dichiarare di rinunciare all’opera nazionale ma, nei casi in cui sia chiamata ad esprimersi, potrebbe semplicemente esporre la propria posizione, tenendo conto del risultato dell’iniziativa di partecipazione pubblica preventivamente esperita a livello regionale. Viene comunque ribadito che le modalità per il superamento di eventuali stati di stallo ingenerati dal perdurante dissenso fra le parti resterebbero in ogni caso rimesse al legislatore statale».

Infine, la Regione Puglia ha negato che la l. r. 28/2017 ostacoli il principio di buon andamento dell’azione amministrativa e, quindi, che il provvedimento oggetto di giudizio violi l’articolo 97 della Costituzione. Ha al contrario affermato che la legge censurata potenzierebbe i principi di trasparenza e partecipazione. Ha inoltre sottolineato di non essere stata «l’unica Regione italiana ad aver sentito l’esigenza di assicurare e garantire, nei limiti della propria competenza legislativa, una maggiore informazione e partecipazione alle scelte di interesse regionale da parte della collettività residente sul territorio». Ha così effettuato un richiamo alla legislazione toscana in materia che, pur non essendo stata censurata, contiene delle disposizioni molto simili a quelle pugliesi, oggetto invece di vaglio della Corte.

In una seconda memoria difensiva, depositata in risposta alle contro-osservazioni dell’Avvocatura dello Stato, la Regione Puglia ha affermato che «la delimitazione dell’operatività dello strumento partecipativo regionale alle specifiche ipotesi di concertazione previste dalla normativa statale porterebbe ad escludere altresì la paventata violazione degli artt. 117, secondo e terzo comma, e 118 Cost., con specifico riferimento alle trivellazioni a mare».

La Corte Costituzionale ha sancito l’illegittimità costituzionale del comma 5 dell’articolo 7; ha dichiarato illegittimo anche il comma 2 dell’articolo 7, solo però «nella parte in cui prevede che il dibattito pubblico regionale si svolga anche sulle opere

nazionali»; ha dichiarato, infine, non fondata la questione sollevata sul comma 12 dell'articolo 7.

### *2.5. Istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e del dibattito pubblico a livello comunale*

Se nelle pagine precedenti sono state analizzate le principali norme regionali (statutarie e regolamentari) in materia di democrazia deliberativa come evidenziate dalla letteratura accademica in materia, nelle prossime l'obiettivo sarà leggermente diverso. Si cercherà, cioè, di delineare il livello di istituzionalizzazione a livello comunale di due specifici strumenti di democrazia partecipativa-deliberativa: il bilancio partecipativo e il dibattito pubblico.

Ma cosa si intende, prima di tutto, per istituzionalizzazione? Per rispondere si può citare Brunazzo (Brunazzo, 2017, p. 838) il quale afferma, ricordando Hartz-Karp e Briand, che «istituzionalizzare la partecipazione vuol dire incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità o di una società». Ossia, farla diventare una routine naturale. A livello comunale, si ritiene che lo strumento legislativo più adatto per istituzionalizzare delle pratiche partecipative siano i Regolamenti comunali. La scelta di valutare il livello di istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e del dibattito pubblico guardando solo a questi specifici atti potrebbe apparire arbitraria. In uno studio del 2016, Valastro (2016) evidenzia: «Oltre ai Regolamenti veri e propri, formalmente adottati con delibera del Consiglio Comunale, scelte regolative o indicazioni politiche risultano talvolta in delibere di Giunta, atti di indirizzo, allegati ai Regolamenti, delibere consiliari contenenti Linee guida, Regolamenti a termine approvati in via sperimentale. L'importanza di assumere anche questi atti, ed anzi di evidenziarne i casi e le forme, discende da quanto si è detto in ordine all'opportunità che la normazione comunale si svolga in forme flessibili e sperimentali, saggiamente dosando fra *norme* e *regole*, e sfruttando con più ampiezza gli strumenti dell'autonomia comunale». In questa sede, prima di tutto, le indicazioni politiche non interessano. In seconda battuta, è difficile contestare che una politica sia *davvero* istituzionalizzata se essa è inserita in un Regolamento comunale. Sono i Regolamenti, infatti, l'asse portante della legislazione

comunale, gli atti attraverso i quali si legifera sulla maggior parte delle questioni più importanti. Si può affermare che, focalizzandosi sugli Statuti e sui Regolamenti comunali (tenendo conto che di solito le disposizioni contenute all'interno degli Statuti sono alquanto vaghe e necessitano di appositi Regolamenti che le specificano), questo studio voglia comprendere in quali e quanti Comuni le *policies* di interesse siano davvero state istituzionalizzate, siano entrate a far parte del «cuore» della legislazione del Comune. Ciò, ovviamente, a patto anche di verificare che tali atti non regolino politiche *una tantum* o evidentemente sperimentali.

Effettuata questa precisazione, bisogna anche però fare i conti con i limiti materiali. I Comuni in Italia sono 7.914: impossibile svolgere, da soli, una ricerca riguardante così tanti enti locali. Si è dunque dovuto individuare un metodo quanto più snello ed efficace per raggiungere l'obiettivo stabilito.

*In primis*, si è deciso di limitare l'analisi solo ai primi trenta Comuni in Italia per popolazione. Tale scelta non solo rende molto più rapidi i tempi di svolgimento dell'analisi, ma consente anche di confrontare il livello di istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e del dibattito pubblico a Milano con quello di altre città comparabili sia dal punto di vista demografico che per quanto riguarda il ruolo trainante svolto dalle altre città nelle rispettive Regioni.

Ogni Comune, inoltre, è dotato di decine, se non di centinaia di Regolamenti. Analizzarli tutti (soprattutto leggendoli nella loro interezza) sarebbe stato molto dispendioso. Si è pensato, perciò, di analizzare solo quegli atti generali che si riteneva probabile potessero costituire sede di istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e/o del dibattito pubblico. L'analisi si è perciò concentrata su:

- 1) gli Statuti comunali;
- 2) i Regolamenti sulla partecipazione popolare;
- 3) i Regolamenti sulle Consulte, delle Consulte o riguardanti altri eventuali organismi collegiali di partecipazione;
- 4) i Regolamenti sul decentramento amministrativo;
- 5) i Regolamenti del Consiglio Comunale;

6)i Regolamenti di contabilità;

7)i Regolamenti sul procedimento amministrativo;

8)la verifica dell'esistenza di eventuali Regolamenti *ad hoc* riguardanti il bilancio partecipativo e/o il dibattito pubblico.

Un approfondimento specifico meritano i Regolamenti sul decentramento amministrativo, in quanto la materia è stata oggetto di numerose modifiche fra il 2007 e il 2010. La versione originale dell'articolo 17 del decreto legislativo 267/2000 (meglio noto come Testo Unico degli Enti Locali) prevedeva l'obbligo, per i Comuni sopra i 100.000 abitanti, di articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento «quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune». Ai Comuni la cui popolazione era compresa tra i 30.000 e i 100.000 abitanti era invece data la facoltà di istituire le circoscrizioni di decentramento. L'articolo 17 è stato rimaneggiato più volte, soprattutto tra il 2007 e il 2010. In concomitanza della crisi economica, infatti, e in un'ottica di ridimensionamento della spesa pubblica, il legislatore ha ritenuto opportuno rimodulare l'obbligo per i Comuni di istituire le circoscrizioni. L'articolo 2, comma 28 della legge 244/2007 (finanziaria 2008) istituì l'obbligo di dotarsi delle circoscrizioni solo per i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, e la facoltà di dotarsi delle circoscrizioni per i Comuni con popolazione compresa fra i 100.000 e i 250.000 abitanti stabilendo, peraltro, che la popolazione media delle circoscrizioni non potesse essere inferiore ai 30.000 abitanti. La legge 191/2009 (finanziaria 2010) prevede una misura ancora più drastica. I Comuni, stando al comma 186 dell'articolo 2 di tale legge, avrebbero dovuto adottare, tra le varie misure, la «soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all'articolo 17 del citato Testo Unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni». Tale draconiana misura è stata poi attenuata dal decreto legge 2/2010, convertito poi nella legge ordinaria 42/2010. L'articolo 1-quater di quest'ultimo provvedimento modificava l'articolo 2, comma 86 della legge 191/2009, stabilendo che i Comuni con più di 250.000 abitanti avrebbero mantenuto la facoltà di articolare il proprio territorio in circoscrizioni di decentramento, la cui popolazione media non avrebbe comunque dovuto essere inferiore ai 30.000 abitanti. A oggi, dunque, gli unici Comuni dotati di *vere e proprie* circoscrizioni di

decentramento (o di Municipi) sono quei tredici che, stando al censimento ufficiale del 2001, avevano più di 250.000 abitanti, e quindi: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Bari, Catania, Venezia, Verona e Messina. Alcuni dei Comuni che avevano le circoscrizioni e le hanno perse, come ad esempio Brescia e Padova, hanno trovato un *escamotage* (ovviamente legale) per istituire comunque dei nuovi organismi di partecipazione decentrata a livello di quartiere. L'attuale articolo 8, comma 1, del TUEL prevede infatti: «I Comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo Statuto».

Sui siti web ufficiali dei Comuni è stato possibile trovare gli atti di interesse. I Regolamenti non sono stati letti integralmente: si è optato, infatti, per lo svolgimento al loro interno di una ricerca terminologica per *keywords*. Si è partiti dall'ipotesi che, per istituzionalizzare una politica, il *policy-maker* debba esplicitamente nominarla nel corpo degli articoli con delle frasi neutre del tipo: «Il Comune istituisce il...», o: «È istituito il...». Ogni volta che il formato dei file scaricati lo ha permesso (quindi nella maggioranza dei casi) sono stati cercati all'interno dei Regolamenti le seguenti espressioni:

1)per verificare l'eventuale istituzionalizzazione del bilancio partecipativo, «bilancio pa-» e «bilancio de-». In alcune circostanze infatti il bilancio «partecipativo» o «partecipato» viene chiamato «deliberativo». È questo il caso del Comune di Torino, che ha sperimentato il bilancio «deliberativo», sostanzialmente identico a quello «partecipativo»;

2)per verificare l'eventuale istituzionalizzazione del dibattito pubblico, «dibattito», «dibattimento», «confronto», «confronti», «istruttoria pu-», «istruttoria pa-», «pubblica is-». La *ratio* di tale scelta è la seguente: procedure partecipative che si avvicinano, se non agli standard più elevati del dibattito pubblico alla francese, almeno a una definizione «minima» di dibattito pubblico (inteso come processo di pubblico contraddittorio o confronto, svolto in più sedute e finalizzato alla discussione di un problema di rilevanza collettiva) possono essere denominate con le formulazioni più disparate, tra cui «istruttoria pubblica», «istruttoria partecipata», «pubblica istruttoria»,

«processo partecipativo», «confronto pubblico». Lo si è visto nei paragrafi di questo lavoro dedicati alla legislazione regionale in materia di democrazia deliberativa. Sulla questione Antonio Floridia, da me intervistato, ammette che la questione in effetti «rischia di essere nominalistica. A livello comunale si trovano nomi diversi che in effetti evocano comunque il momento di discussione pubblica su un progetto». L'espressione «confronto pubblico» si riferisce a un processo partecipativo, simile nell'impostazione a un dibattito pubblico ma molto criticato, che si è tenuto a Bologna nel 2016. Le sette espressioni succitate sono state cercate nei Regolamenti per verificare l'istituzionalizzazione di pratiche che fossero nominate «dibattito pubblico» o «confronto pubblico» o «istruttoria pubblica» o «istruttoria partecipata» o «pubblica istruttoria» o «confronto pubblico». Questa metodologia di ricerca ha permesso anche di individuare delle procedure partecipative non aventi uno dei nomi indicati. Ciò perché tali strumenti sono stati descritti dal legislatore utilizzando le espressioni «dibattito», «dibattimento» o «confronto». È possibile ritenere (e ciò costituisce un limite di un'analisi così condotta) che non siano state rilevate pratiche partecipative simili al dibattito pubblico ma non rinominate in uno dei modi appena citati, e descritte senza fare uso delle espressioni «dibattito», «dibattimento» o «confronto». Inoltre, anche se la l. r. 3/2010 istituzionalizzava *de facto* una procedura di dibattito pubblico rinominandola «processo partecipativo», si è deciso di non cercare questa espressione all'interno dei Regolamenti. La si è ritenuta, infatti, troppo vaga per poter essere stata adottata da altri enti pubblici al di fuori dell'Emilia Romagna. In realtà, come si vedrà in seguito, due Comuni hanno istituzionalizzato dei «processi partecipativi» che sono, in sostanza, dei dibattiti pubblici. Tutte le procedure rintracciate con la metodologia sinora descritta sono state analizzate per verificare che esse ben si confacessero almeno alla definizione «minima» di dibattito pubblico.

Quando il formato del file trovato sul sito ufficiale del Comune non ha consentito un'analisi del testo per ricerca di *keywords*, si è operato come segue:

- 1) se il Regolamento non superava le dodici pagine di lunghezza, è stato letto integralmente;
- 2) se invece superava la soglia di lunghezza indicata, si è optato per un'analisi delle rubriche degli articoli, ritenendo razionale che il legislatore, in sede di

istituzionalizzazione di una nuova politica pubblica, le avrebbe dedicato almeno un articolo (e quindi una rubrica) esclusivo.

Bisogna sottolineare, infine, come in questa sede non fosse di interesse valutare l'effettiva applicazione degli atti generali che avessero eventualmente istituzionalizzato il bilancio partecipativo e/o forme di dibattito pubblico. Non lo si è fatto quando si è analizzato la legislazione regionale in materia di democrazia deliberativa, si è scelto di comportarsi nello stesso modo per quanto riguarda quella comunale. L'indagine ha riguardato l'istituzionalizzazione delle pratiche, non il loro mero svolgimento.

La tabella che segue mostra i risultati dell'analisi eseguita<sup>28</sup>.

*Tabella 1: istituzionalizzazione del bilancio partecipativo e di forme di dibattito pubblico nelle prime trenta città italiane per popolazione*

<b>Comune</b>	<b>Il Comune ha istituzionalizzato il bilancio partecipativo?</b>	<b>Il Comune ha istituzionalizzato il dibattito pubblico o altra forma di pubblico contraddittorio?</b>
Roma	Sì	No
Milano	No	No
Napoli	Dubbio	No
Torino	No	No
Palermo	No	No

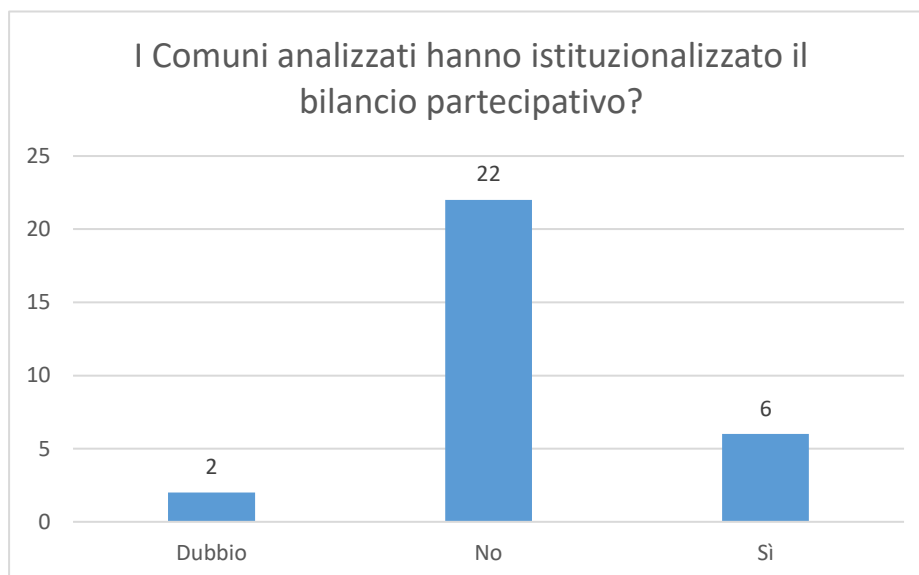
<sup>28</sup> Poiché gli Statuti e i Regolamenti su cui si è basata l'analisi possono essere modificati in ogni momento, i dati per ogni Comune si riferiscono a una data specifica. Al 16/10/2019 per Roma e Milano; al 17/10/2019 per Napoli e Torino; al 19/10/2019 per Palermo e Genova; al 20/10/2019 per Bologna e Firenze; al 21/10/2019 per Bari, Catania e Venezia; al 22/10/2019 per Verona e Messina; al 23/10/2019 per Padova, Trieste e Brescia; al 24/10/2019 per Parma, Taranto e Prato; al 25/10/2019 per Modena e Reggio Calabria; al 26/10/2019 per Reggio Emilia; al 27/10/2019 per Perugia e Livorno; al 28/10/2019 per Ravenna e Cagliari; al 29/10/2019 per Foggia e Rimini; al 30/10/2019 per Salerno e Ferrara.

Genova	No	Sì
Bologna	Sì	Sì
Firenze	No	No
Bari	Sì	No
Catania	No	No
Venezia	No	Sì
Verona	No	No
Messina	Sì	Dubbio
Padova	No	No
Trieste	No	No
Brescia	No	No
Parma	Sì	No
Taranto	Dubbio	No
Prato	No	Sì
Modena	No	Dubbio
Reggio Calabria	Sì	No
Reggio	No	Sì

o Emili a		
Perugi a	No	No
Livor no	No	No
Raven na	No	Dubbio
Caglia ri	No	Sì
Foggi a	No	No
Rimin i	No	No
Salern o	No	No
Ferrar a	No	Sì

Si possono adesso analizzare i risultati della ricerca. Per quanto concerne il bilancio partecipativo, risulta che sei Comuni dei trenta analizzati lo abbiano istituzionalizzato.

*Grafico 3: istituzionalizzazione del bilancio partecipativo nei primi trenta Comuni italiani per popolazione*



Si tratta di Roma, Bologna, Bari, Messina, Parma e Reggio Calabria. Roma ha provveduto a istituzionalizzare il bilancio partecipativo già nel proprio Statuto, e ha ulteriormente legiferato in materia dedicando a questa pratica partecipativa/deliberativa uno specifico Regolamento comunale. Nello stesso identico modo si è comportato il Comune di Bologna. Bari ha invece optato per una strada diversa, avendo istituzionalizzato il bilancio partecipativo a livello di municipi e, quindi, normandolo nel proprio Regolamento sul decentramento amministrativo. Il Comune di Messina ha approvato proprio nel 2019 uno specifico Regolamento sul bilancio partecipativo. Parma ha istituzionalizzato e normato il bilancio partecipativo addirittura in tre atti generali: lo Statuto, il Regolamento sugli organismi di partecipazione e il Regolamento di contabilità. Reggio Calabria, infine, ha istituzionalizzato il bilancio partecipativo all'interno di un Regolamento unico sugli istituti di partecipazione.

Come si sarà notato, nei casi dei Comuni di Taranto e Napoli l'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo è stata catalogata come dubbia. Nel caso del capoluogo pugliese la questione è la seguente. Sul sito ufficiale del Comune si trova uno specifico Regolamento sul bilancio partecipativo, ma esso sembra riferirsi solo ed esclusivamente

a una edizione tenutasi nel 2018. Si è cercato di mettersi in contatto con gli uffici del Comune di Taranto per avere delucidazioni, senza successo.

Più intricata è la questione riguardante Napoli. Sul sito ufficiale del Comune si rinviene infatti un Regolamento risalente al 2012, intitolato «Laboratorio Napoli Costituente per i beni comuni». Nell'ambito di questo Regolamento veniva creata una procedura di bilancio partecipato che ruotava attorno a una consulta *ad hoc*. Il Regolamento del 2012 istituiva un totale di sei consulte. Un annuncio del 2016 presente sul sito del Comune di Napoli sembra lasciare intuire che in qualche modo il Regolamento iniziale sia stato modificato: l'annuncio parla infatti di quattordici consulte<sup>29</sup>, e non si riesce a comprendere se, in questa riorganizzazione, la consulta per il bilancio partecipato, con la procedura che le ruotava attorno, sia rimasta o meno.

Da segnalare, infine, come i Comuni di Bologna e di Messina abbiano deciso di adottare il bilancio partecipativo inserendo però, all'interno degli atti generali di istituzionalizzazione, delle clausole che sanciscono la natura sperimentale di tale pratica partecipativa. In entrambi i casi, però, tale natura sperimentale sembra fittizia: non è infatti indicata né una data di fine della sperimentazione, né un numero di edizioni del bilancio da considerare sperimentali.

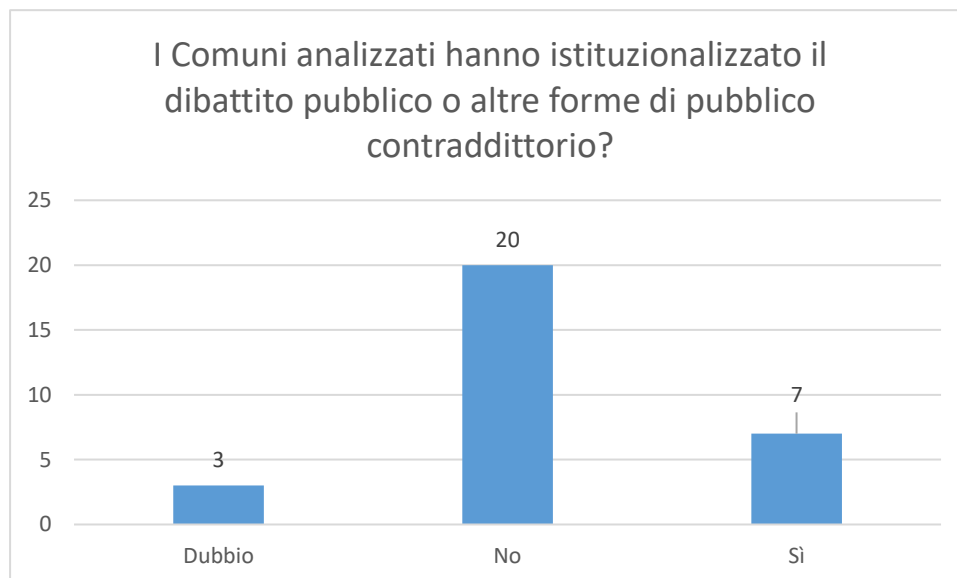
Si può adesso procedere all'analisi riguardante l'istituzionalizzazione del dibattito pubblico o di altre forme di pubblico contraddittorio.

---

<sup>29</sup> <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14959>  
consultazione in data 22/12/2019)

(ultima

Grafico 4: istituzionalizzazione di forme di dibattito pubblico nei primi trenta Comuni italiani per popolazione



Come si può notare dal grafico, sette dei trenta Comuni analizzati hanno istituzionalizzato il dibattito pubblico o altre forme di pubblico contraddittorio. Si tratta di Genova, Bologna, Venezia, Prato, Reggio Emilia, Cagliari e Ferrara. Nel dettaglio, Genova si è dotata di un apposito Regolamento comunale sul dibattito pubblico. Bologna ha inserito nel suo Statuto cenni a una pratica di istruttoria pubblica, normata più nel dettaglio nel Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini. Stessa strada è stata seguita dal Comune di Venezia in riferimento a una procedura di istruttoria partecipata. Il Comune di Prato, nel proprio Regolamento della partecipazione, ha istituzionalizzato un «processo partecipativo» che si avvicina molto almeno alla definizione «minima» di dibattito pubblico. Tale procedura è stata rintracciata in quanto contenente al proprio interno la parola «confronto»: segno che la metodologia che si è scelto di adottare per lo svolgimento di questa ricerca può essere efficace. Lo Statuto di Reggio Emilia contiene articoli dedicati al dibattito pubblico, regolato poi più nello specifico in un apposito Regolamento di partecipazione. A Cagliari, nel Regolamento sugli istituti di partecipazione si è rinvenuta una procedura rinominata «assemblea partecipativa» (non tramite la ricerca per *keywords*, ma tramite una completa lettura del documento, segno che le *keywords* adoperate per l'analisi

avrebbero dovuto essere di più). Questo processo sembra simile a un dibattito pubblico ma, stando al testo regolamentare, sembra esaurirsi in due incontri. Si legge infatti all'articolo 13: «Il Comune pubblica sul sito istituzionale un avviso contenente la data, l'ora e il luogo fissati per l'assemblea. L'assemblea si svolge in due fasi. Nella prima fase, i proponenti espongono il progetto al Sindaco o al Presidente del Consiglio Comunale o loro delegati, che presentano le informazioni in loro possesso e rispondono alle domande poste dai cittadini. Nella seconda fase, che ha luogo almeno 10 giorni dopo la prima, ognuno può esprimere un parere o presentare memorie». A Ferrara, invece, la situazione che si è riscontrata è stata la seguente. Lo Statuto del Comune contiene riferimenti a una procedura di istruttoria pubblica. La Giunta Comunale invece ha approvato, in ottemperanza a quanto previsto dal Regolamento per la disciplina delle forme della partecipazione popolare all'amministrazione locale, delle Linee Guida in materia di partecipazione. Il Regolamento, approvato con delibera di Consiglio comunale, prevede infatti (agli articoli 7, 25-ter e 25-quater) la redazione di apposite Linee Guida in materia di partecipazione. All'interno di queste viene normato, come nel caso del Comune di Prato, un «processo partecipativo» che sembra avere tutte le caratteristiche di un dibattito pubblico almeno nella sua accezione «minima».

I casi di istituzionalizzazione dubbia riguardano i Comuni di Messina, Modena e Ravenna.

Il Comune di Messina cita nel proprio Statuto un procedimento di istruttoria pubblica, rimandando poi a un Regolamento che ne disciplini «le modalità di raccolta delle firme per la richiesta, le forme di pubblicità, le modalità di svolgimento» (articolo 40, comma 4). Nel corso della ricerca, tuttavia, non è stata rinvenuta negli altri Regolamenti analizzati una legislazione più precisa riguardante l'istruttoria pubblica. Stesso identico problema si è riscontrato con riguardo a Ravenna.

Per quanto concerne invece la fattispecie del Comune di Modena, non è in dubbio l'istituzionalizzazione di forme di contraddittorio pubblico, ma la loro aderenza a una definizione almeno «minima» di dibattito pubblico. Lo Statuto del Comune di Modena contiene vaghe indicazioni relative a una procedura di istruttoria pubblica. Questo strumento viene poi regolato nel dettaglio nel Regolamento sugli istituti di

partecipazione. Non è tuttavia chiaro, dalla lettura del testo, se l'istruttoria pubblica si svolga in unica seduta o in più riunioni.

In definitiva, stando all'analisi sin qui effettuata, dodici Comuni su trenta hanno certamente istituzionalizzato uno tra bilancio partecipativo e dibattito pubblico (o altra forma di pubblico contraddittorio). Solo uno però li ha con sicurezza istituzionalizzati entrambi. Si tratta di Bologna. Non è una sorpresa: il capoluogo emiliano è rinomatamente uno degli enti locali più all'avanguardia in Italia per quello che riguarda le pratiche di democrazia partecipativa/deliberativa. A parte Milano, poi, tredici Comuni risultano non aver istituzionalizzato né bilancio partecipativo né dibattito pubblico (o altra forma di pubblico contraddittorio).

Visto quanto si è detto nelle pagine precedente sulla metodologia d'indagine, i risultati della ricerca potrebbero essere sottostimati. Si ritiene tuttavia che la metodologia di analisi adottata abbia permesso di delineare due chiare linee di tendenza. Da un lato non solo, come sostiene Pellizzoni, le esperienze di democrazia deliberativa sono sempre più diffuse nel panorama degli enti locali italiani, ma almeno il bilancio partecipativo e le forme di pubblico contraddittorio tendono a essere sempre più istituzionalizzate. Dall'altro, il Comune di Milano risulta relativamente indietro circa l'istituzionalizzazione delle pratiche qui esaminate.

La stessa ricerca, ripetuta in futuro, potrebbe fornire riscontri ancora più attendibili:

- 1) ampliando il numero di Regolamenti sottoposti ad analisi;
- 2) ampliando il numero di *keywords* cercate all'interno dei Regolamenti;
- 3) in alternativa, analizzando tutti i Regolamenti presenti sul sito del Comune e optando per una lettura integrale dei testi.

## *2.6. Bilancio partecipativo e dibattito pubblico: alcuni esempi interessanti in Italia*

Considerato che nei prossimi capitoli di questa tesi si studieranno le politiche di democrazia deliberativa implementate a Milano (quindi, essenzialmente, il bilancio partecipativo e il dibattito pubblico), in questa sede si ritiene utile descrivere alcune importanti esperienze di altri enti con gli stessi strumenti, e in particolare:

1) i bilanci partecipativi del Comune di Grottammare e del Comune di Bologna;

2) i dibattiti pubblici che hanno avuto luogo a Genova e a Livorno.

Tale descrizione permetterà di svolgere lo studio suddetto in ottica comparativa, consentendo di confrontare il bilancio partecipativo e il dibattito pubblico come implementati dal Comune di Milano con i casi che si vanno adesso ad analizzare.

Si può cominciare, allora, dal caso del bilancio partecipativo di Grottammare. Quest'ultima è una città di circa 14.000 abitanti in provincia di Ascoli Piceno. Perché la sua esperienza con il bilancio partecipativo è così importante? Per due ragioni. *In primis* perché il Comune di Grottammare è stato uno dei primi enti locali a implementare il bilancio partecipativo: la prima sperimentazione è avvenuta nel lontanissimo 1994. In seconda istanza, perché l'edizione 2003 del bilancio partecipativo di Grottammare si è aggiudicata la terza edizione del «Premio Roberto Villirillo - Buone pratiche nei servizi di pubblica utilità». Sarà proprio l'edizione del 2003 a essere approfondita, attraverso le parole di Thomas Benedikter (Benedikter, 2013).

Nel 1994 la nuova amministrazione comunale insediatasi a Grottammare decise che «i diritti di partecipazione andavano rafforzati per contrastare il crescente degrado di parti della città e prevenire una massiccia perdita di sfiducia dei cittadini nei confronti dei rappresentanti politici» (Benedikter, 2013, p. 25). Il Comune stabilì così di avviare nuove pratiche di democrazia partecipativa, per quartieri e per singoli settori della politica comunale. Spiega Benedikter: «Nelle assemblee comunali in una prima fase non si svolgevano votazioni finali, ma i risultati venivano registrati e inoltrati al Consiglio Comunale. Si formavano commissioni libere di cittadini, volte soprattutto ad intervenire sul bilancio e sul piano regolatore comunale» (ibid., p. 25).

La novità arrivò nel 2003, quando il bilancio partecipativo iniziò a prevedere «la votazione formale dei cittadini nelle assemblee civiche sulle priorità del bilancio di previsione» (ibid., p. 26). Il nuovo percorso si articolava in due successive fasi di assemblee civiche (in ogni fase si tenevano sei assemblee, una per quartiere), la prima denominata «Gli amministratori ascoltano i cittadini», la seconda intitolata «Decido anch'io».

La prima tornata di assemblee, che si svolse a ottobre, prevedeva che durante ogni incontro, in presenza della Giunta comunale, le proposte dei cittadini venissero raccolte, analizzate e divise in tre categorie:

1) segnalazioni, ossia richieste di interventi di ordinaria amministrazione sui quali non c'era un grande potere decisionale da porre in essere. Piccoli interventi, quindi, che il Comune non aveva già messo in atto perché momentaneamente impossibilitato o non informato del problema;

2) interventi di quartiere, ossia «interventi sui quali il potere decisionale è decisivo e la realizzazione di una richiesta può escluderne un'altra», «opere che prevedono una spesa, usualmente di media importanza, da parte del Comune e che per questo sono decise dalla base popolare» (ibid., p. 26). Le proposte venivano riportate in apposite schede, che sarebbero poi state riconsegnate ai cittadini nella seconda tornata di incontri con la richiesta di esprimere la loro preferenza sulle idee;

3) interventi cittadini, ossia «quelle richieste che riguardano tutta la città e non solo il quartiere di riferimento». Si trattava di «“macro-interventi” strutturali che impegnano il bilancio comunale in maniera piuttosto importante». Le richieste venivano in seguito riportate su delle schede, sulle quali poi i cittadini avrebbero espresso le proprie preferenze. Il Comune in questo caso non si sarebbe impegnato a realizzare l'intervento entro l'anno.

Le proposte di minore entità, spiega Benedikter, vennero celermente inoltrate agli uffici competenti affinché essi le trattassero subito. Quelle rilevanti per i quartieri e per l'intera città furono raggruppate insieme alle altre pervenute attraverso differenti canali (come internet, posta e udienze personali), sottoposte a una preliminare verifica tecnica e portate poi alla successiva fase di assemblee.

Quest'ultima (intitolata, si ricorda, «Decido anch'io») si svolse prima che il Consiglio Comunale inaugurasse il dibattito sul bilancio. In questa tornata i cittadini, sulla base delle analisi di fattibilità riguardanti le proposte e i progetti presentati durante la prima fase ed esposte durante gli incontri, poterono esprimere una loro graduatoria di priorità. Tale classifica era vincolante per l'amministrazione comunale. Con una apposita scheda

di votazione, conclude Benedikter, in ogni assemblea di quartiere vennero messe ai voti «anche le proposte dei cittadini con valenza per il Comune nel suo insieme».

Il bilancio partecipativo del Comune di Bologna ha una storia più recente. L'articolo 4-ter dello Statuto Comunale afferma che «il Comune adotta il bilancio partecipativo quale strumento di democrazia diretta teso a coinvolgere la cittadinanza nella programmazione e nell'indirizzo di parte delle risorse che vanno a comporre annualmente la previsione di spesa pianificata dall'Amministrazione», e che «una quota delle risorse contenute nel bilancio comunale di previsione è destinata annualmente per percorsi di bilancio partecipativo e articolata tra i Quartieri cittadini». Dal 2 maggio 2016 è entrato in vigore un apposito Regolamento comunale sul bilancio partecipativo, che disciplina la materia più nel dettaglio. L'articolo 2 del Regolamento stabilisce che l'ambito delle scelte cui i cittadini sono chiamati a concorrere è quello delle spese in conto capitale in generale, e quindi, a titolo esemplificativo, quelle concernenti «manutenzione straordinaria, riqualificazione/riorganizzazione di spazi, rigenerazione urbana, opere pubbliche, attrezzature/arredi». Il bilancio partecipativo, sancisce l'articolo 3, comma 1, del Regolamento, «costituisce parte integrante del generale processo di programmazione strategica ed operativa del Comune», mentre il successivo comma 2 afferma che «le diverse fasi in cui si articola il bilancio partecipativo debbono essere sviluppate in coerenza con i vincoli di risorse e le scadenze temporali del suddetto processo di programmazione».

La procedura del bilancio partecipativo del Comune di Bologna prevede, appunto, quattro fasi. La prima è chiamata «coinvolgimento dei cittadini, informazione, comunicazione e ascolto». Questa fase, specifica l'articolo 8 del Regolamento, si compone dei seguenti contenuti:

- «a)presentazione del percorso, delle modalità di svolgimento, della tempistica;
- b)messa a disposizione dei materiali relativi e ogni altra informazione utile a favorire la conoscenza dello stato di fatto e delle ipotesi di intervento;
- c)raccolta delle priorità dei soggetti coinvolti».

Questa prima fase viene svolta attraverso incontri pubblici e laboratori, strumenti telematici e tutte le altre modalità di ascolto considerate efficaci ed appropriate. Da questa prima fase, delinea il comma 1 dell'articolo 8 del Regolamento, «emergono le disponibilità dei partecipanti a impegnarsi nella prosecuzione del processo partecipativo».

La seconda fase è intitolata «co-progettazione delle proposte e verifiche di fattibilità». A questa fase prendono parte i soggetti resi disponibili durante la prima. Le attività previste dalla seconda fase, stabilisce l'articolo 9, comma 3, sono le seguenti:

- «a)analisi delle priorità emerse;
- b)condivisione delle priorità a cui le proposte devono rispondere;
- c)definizione delle aree di intervento;
- d)elaborazione delle proposte».

Tutte queste attività vengono supportate da tecnici e facilitatori comunali. Le proposte vengono «analizzate, approfondite e verificate da tavoli tecnici del Comune, per quanto attiene gli aspetti generali di tipo tecnico ed economico, nonché relativi alle fasi e ai tempi di realizzazione» (articolo 9, comma 5). Le proposte che vengono poi ammesse alla fase successiva, quella del voto, sono «il prodotto delle proposte emerse dalla co-progettazione e dall'analisi di fattibilità tecnica di cui al precedente comma 5» (comma 6).

Le proposte ammesse al voto vengono ampiamente e organicamente pubblicizzate, per almeno trenta giorni, attraverso gli strumenti di comunicazione del Comune e sono «diffuse nei singoli territori con le forme indicate da ciascun Quartiere secondo quanto previsto al precedente articolo 6» (articolo 10).

La terza fase è, appunto, quella del voto. Al termine del periodo di pubblicizzazione, le proposte elaborate sono sottoposte alla valutazione della cittadinanza. Quest'ultima, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento, è costituita da:

- 1)i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Bologna;

2)quelli residenti nel Comune, non ancora elettori, che abbiano compiuto il sedicesimo anno d'età;

3)i cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitino la propria attività prevalente di lavoro e di studio;

4)gli stranieri e gli apolidi residenti nel Comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e di studio.

Questi soggetti, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del Regolamento, vengono chiamati ad esprimersi «sulle proposte relative al proprio Quartiere di residenza o di riferimento». Ogni elettore può votare solo una proposta, e le operazioni di voto avvengono attraverso modalità telematiche. Il Comune si impegna a mettere a disposizione delle postazioni per il voto assistito. La fase di voto può durare al massimo venti giorni.

Al termine delle votazioni si apre l'ultima fase, quella della presa in carico delle opere e della loro realizzazione. A tal proposito, l'articolo 12 del Regolamento stabilisce che «per ciascun Quartiere saranno scelte le proposte più votate fino a concorrenza delle risorse disponibili». La proposta più votata per ogni Quartiere deve essere comunque interamente finanziata. Nel caso in cui il budget di quest'ultima sia inferiore alla cifra assegnata al Quartiere, il comma 4 dello stesso articolo determina che la quota rimanente venga «assegnata a proposte successive in ordine di graduatoria e tenuto conto della compatibilità con le proposte selezionate». Spiega però il comma successivo: «Qualora il budget della seconda proposta sia più alto delle risorse disponibili, saranno realizzati solo gli interventi dotati di autonomia funzionale all'interno di quella proposta che rispondono al criterio della maggiore fattibilità, tempestività di esecuzione e immediata fruibilità per i cittadini. In mancanza di interventi aventi tali caratteristiche, le risorse ancora disponibili verranno assegnate - rispettando l'ordine della graduatoria - alle proposte in grado di soddisfare il requisito dell'autonomia funzionale».

Da segnalare, infine, l'articolo 14, che sancisce il carattere sperimentale del Regolamento stesso: «Il presente Regolamento ha carattere sperimentale e come tale suscettibile di successive modifiche e integrazioni». Non viene però menzionata la

durata della sperimentazione: fino a quale data dovrebbe durare? O quante dovrebbero essere le edizioni sperimentali del bilancio partecipativo? Non è specificato. Inoltre, qualsiasi Regolamento è suscettibile di successive modifiche e integrazioni, a prescindere dal suo carattere sperimentale. Forse determinate dinamiche politiche hanno indotto il legislatore bolognese, che avrebbe voluto istituzionalizzare del tutto questa pratica, a inserire una clausola, seppur molto blanda, di sperimentalità? Si tratta di un punto che meriterebbe un ulteriore approfondimento.

Si può ora passare all'analisi dei dibattiti pubblici tenutisi a Genova e a Livorno.

Il primo, svoltosi fra l'1 febbraio 2009 e il 30 aprile 2009, è in un certo senso il «padre» dei dibattiti pubblici in Italia. Prima di tutto perché, come spiegato nella *Relazione conclusiva* sul dibattito, esso è stato «il primo caso in Italia di *débat public* “alla francese” relativo a una grande opera infrastrutturale» tenutosi in una grande città. Il documento ricorda che l'idea di fondo di un *débat public* alla francese è quella di «aprire un confronto pubblico preventivo su una grande infrastruttura, prima che essa sia giunta allo stadio della progettazione», con lo scopo di «diffondere tutte le informazioni necessarie con la massima trasparenza e capillarità, di dare voce a tutti i cittadini senza alcuna preclusione e di favorire il confronto tra di essi e il soggetto proponente». Per assicurare un dialogo quanto più oggettivo e imparziale possibile, nel caso del dibattito di Genova è stata nominata una apposita Commissione di esperti, tutti esterni al contesto genovese, con il compito di assicurare il corretto svolgimento del dibattito e di favorire lo sviluppo di un confronto basato su argomenti. La Commissione per il dibattito pubblico di Genova era composta da Luigi Bobbio dell'Università di Torino, Paola Pucci del Politecnico di Milano, Andrea Mariotto dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia e Jean-Michel Fourniau dell'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité di Parigi.

Il dibattito pubblico del 2009 è poi stato più volte richiamato dalla stampa nazionale nelle settimane successive al crollo del Ponte Morandi di Genova, avvenuto il 14 agosto 2018.

Perché questo dibattito sia stato riportato alla memoria dalla stampa italiana nei giorni che seguirono il disastro di cui si è accennato, dipende proprio dall'oggetto della procedura partecipativa. Il Ponte Morandi costituiva il tratto finale dell'autostrada A10 Ventimiglia-Genova, ed era stato inaugurato nel 1967. Genova costituisce uno snodo autostradale cruciale in Italia. Le autostrade che attraversano Genova fungono anche da tangenziale per il traffico urbano che origina dalla città. Col tempo era quindi sorto il bisogno di dividere il traffico cittadino da quello di attraversamento e dai flussi connessi con il porto. Si legge nella *Relazione finale* sul dibattito:

«L'idea di raddoppiare più a monte l'autostrada A10 nel Ponente della città di Genova fu concretizzata negli anni Ottanta con il progetto della "bretella Voltri-Rivarolo", che incontrò la fortissima opposizione degli abitanti della Val Polcevera. In seguito a un ricorso, da essi promosso, la procedura di approvazione fu bloccata nel 1990 da una sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale e, viste le difficoltà che aveva incontrato sul piano del consenso, il progetto fu lasciato cadere. Fu ripreso solo alla fine degli anni Novanta e, nel 2001, fu incluso dal Cipe (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) nel programma delle opere strategiche elaborato ai sensi della legge obiettivo (legge 443/2001). Autostrade per l'Italia (Aspi) predispose quindi uno studio di fattibilità sulla base dell'attuale tracciato 4 (costruzione di un nuovo viadotto a monte del ponte Morandi). Per evitare il pesante impatto che tale tracciato avrebbe avuto sul territorio, nel 2003, d'intesa con Regione, Provincia e Comune, Aspi si orientò sull'attraversamento del Polcevera in subalveo, ma nel 2005 questa ipotesi fu scartata di comune accordo per i rischi che avrebbe potuto comportare per la falda di acqua potabile che alimenta l'acquedotto di Genova. Si ritornò pertanto alla soluzione precedente (rifacimento del ponte Morandi a monte) che fu ufficializzata nel 2006 in un protocollo d'intesa tra Regione, Provincia, Comune e Anas. Sulla base di questo mandato Aspi predispose il progetto preliminare per l'attuale tracciato 4 che consegnò nel febbraio 2008. Nel frattempo tra le istituzioni genovesi erano sorti numerosi dubbi sulla soluzione concordata nel 2006, sia per l'interferenza con gli stabilimenti di Ansaldo Energia, sia per il pesante impatto sulle abitazioni. La Regione aveva quindi suggerito di ricostruire il ponte Morandi verso mare, evitando così il passaggio sopra l'Ansaldo (attuale tracciato 5), mentre il Comune aveva proposto una soluzione alta (attuale tracciato 1). A sua volta Aspi decise di aggiungere una nuova proposta intermedia (attuale tracciato 3) e, infine, nel dicembre 2008, fu suggerita – da parte del Comune – una quinta ipotesi (attuale tracciato 2)».

A fine 2008, così, il Comune di Genova decise di affrontare la scelta sul tracciato ricorrendo allo strumento del dibattito pubblico. In particolare il 14 ottobre 2018, si legge nella Relazione, il Consiglio Comunale invitò la Giunta Comunale a muoversi in questa direzione. La Giunta si attivò subito, e già il successivo 13 novembre deliberò l'attivazione del dibattito pubblico sulle ipotesi di tracciato della Gronda di Ponente. Con lo stesso provvedimento stanziò anche 70.000 euro per il finanziamento della Commissione indipendente, che venne nominata nelle settimane successive.

Il Comune ritenne necessario che la scelta finale di Aspi avvenisse prima delle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo, che si sarebbero tenute in Italia il 6 e il 7 giugno 2009. I tempi per l'effettuazione del dibattito pubblico furono allora scansionati in questo modo:

- 1) la fase preparatoria sarebbe durata dall'11 dicembre 2008 al 31 gennaio 2009;
- 2) il dibattito pubblico vero e proprio si sarebbe svolto, come già scritto, dall'1 febbraio 2009 al 30 aprile 2009;
- 3) la Commissione indipendente avrebbe dovuto pubblicare la *Relazione conclusiva* entro quindici giorni dal termine del dibattito;
- 4) entro quindici giorni dalla pubblicazione della *Relazione*, e quindi massimo entro il 31 maggio, il soggetto proponente avrebbe dovuto pubblicare la propria dichiarazione finale.

In teoria, durante il dibattito si sarebbe dovuto discutere solo delle cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera. Ciò comportava, si legge nella *Relazione finale*, «l'esclusione dal dibattito delle altre parti del tracciato per cui non erano state previste alternative (in particolare, il nodo di Voltri) e soprattutto l'impossibilità di aprire il dibattito sull'opportunità della Gronda e sulla cosiddetta opzione zero», ossia sulla possibilità di non realizzare affatto l'opera. Tuttavia, appena dopo l'apertura del dibattito pubblico, fu subito chiaro che la materia oggetto di dibattito si sarebbe estesa: «La contestazione alla nuova autostrada si è rivelata subito forte e ha posto domande difficilmente eludibili». La questione riguardante l'opportunità della Gronda divenne presto uno dei nodi centrali della discussione. Questo non deve stupire: è improbabile, come scritto anche nella *Relazione*, che un dibattito pubblico possa riguardare solo il «come» di un'opera, e non anche il «se». Ed è proprio questo spostamento dell'oggetto del contendere la prova «che il dibattito pubblico non è stato un rituale preordinato», dato che questo strumento di democrazia deliberativa ha proprio lo scopo «di “scoprire” i problemi quali sono percepiti dai diversi gruppi sociali che vi partecipano, di rivelare conflitti latenti, di mettere a fuoco nuovi aspetti».

La *Relazione finale* mette in evidenza come la fase preparatoria sia durata poco più di un mese, periodo durante il quale la Commissione ha svolto interviste, analizzato i

documenti forniti da Aspi, effettuato sopralluoghi in Val Polcevera per «capire quali sono gli oggetti del contendere, i conflitti latenti, le richieste, i timori, le obiezioni, allo scopo di predisporre il materiale informativo per il grande pubblico e soprattutto di impostare lo svolgimento del dibattito: quali incontri pubblici, su quali temi, in quali luoghi».

Per quanto concerne la fase del dibattito pubblico vero e proprio, la *Relazione finale* ricorda come il primo obiettivo di tale procedura di democrazia deliberativa sia quello di «diffondere un'informazione completa tra tutti i cittadini, in modo che la discussione possa svilupparsi su basi conoscitive solide e comuni». A tal fine sono stati utilizzati i seguenti strumenti:

1)un dépliant - contenente la mappa dei tracciati, una presentazione del dibattito pubblico e il calendario degli incontri – di cui sono state stampate 230.000 copie che sono state distribuite presso le edicole, i quotidiani locali, gli uffici pubblici e le biblioteche;

2)il documento iniziale di Aspi intitolato *La Gronda di Genova. Presentazione sintetica delle ipotesi di tracciato*, di cui sono state stampate 1.600 copie che sono state distribuite in tutti gli incontri pubblici;

3)uno specifico sito web, dal quale era possibile scaricare il documento iniziale di Aspi, e che consentiva ai soggetti interessati di partecipare al dibattito attraverso un forum, di scaricare i Quaderni degli attori e di visitare una specifica sezione dedicata a domande e risposte. Il sito era costantemente aggiornato, e la Commissione tentava di rispondere alle domande e alle sollecitazioni dei cittadini in massimo due giorni.

Data l'incompletezza dell'istruttoria, durante il primo mese di dibattito pubblico ulteriori informazioni furono integrate sul sito. Inoltre, i media diedero ampia risonanza al dibattito.

Il calendario iniziale prevedeva la realizzazione di dodici incontri: sei di presentazione nel mese di febbraio, cinque incontri tematici fra marzo e aprile e quello conclusivo alla fine di aprile.

I sei incontri di presentazione si sono svolti secondo il calendario fissato, e sono stati anche quelli contrassegnati da maggiori contestazioni. Come riporta la *Relazione*: «A

Voltri un terzo dei partecipanti ha abbandonato la sala subito dopo gli interventi iniziali, su invito dei comitati, ma poi vi ha fatto in parte ritorno. A Rivarolo e soprattutto a Bolzaneto la discussione si è svolta in teatri gremiti all'inverosimile e in un clima incandescente: striscioni "No Gronda", slogan, grida e fischi all'indirizzo degli interventi non graditi». Gli incontri sono durati due ore, delle quali la prima è stata dedicata alla proiezione di un filmato di Aspi e alle presentazioni di Anas e del Comune di Genova; la seconda alle domande del pubblico e alle risposte di Aspi o del Comune. Le domande, spiega la *Relazione*, «sono state estratte a sorte da un'urna in cui i partecipanti avevano depositato le loro richieste». In totale, nell'insieme degli incontri sono state depositate 244 domande, di cui 91 sono state trattate durante il dibattito, e altre 120 «hanno ricevuto risposta scritta posta in calce ai verbali pubblicati sul sito».

Gli incontri tematici, che da calendario fissato dovevano essere cinque, sono infine stati sette. Questi incontri «hanno consentito di trattare tutti gli aspetti chiave del progetto» e sono stati preceduti da presentazioni di esperti e, spesso, anche di Aspi. In generale, si legge nella *Relazione*, durante gli incontri tematici il livello di conflittualità è stato più basso rispetto a quello riscontrato negli incontri di presentazione, ma anche nelle sette riunioni tematiche non sono mancati momenti di contestazione che hanno reso più difficile l'approfondimento delle questioni trattate. Ad esempio:

«All'incontro di Rivarolo del 17 marzo dedicato all'approfondimento dei singoli tracciati, i comitati si sono opposti alla divisione in quattro gruppi di lavoro proposta dalla Commissione per affrontare con Aspi gli aspetti critici di ogni tracciato: due gruppi si sono sciolti (Tracciati alti e Voltri), un gruppo (Alternative basse) si è riunito a ranghi ridotti e soltanto il quarto gruppo (Sinistra Polcevera) ha svolto regolarmente il suo lavoro, mentre le 200 persone che avevano abbandonato i gruppi si sono riunite in un'assemblea spontanea. La seconda parte dell'incontro – dedicata alla discussione sulle alternative di tracciato proposte dai cittadini – si è invece svolta regolarmente, sia pure tra forti contestazioni».

L'incontro finale, tenutosi il 29 aprile 2009 a Palazzo Ducale a Genova, è stato il più affollato ed è stato preceduto da una manifestazione indetta dai comitati e tenutasi in Piazza Matteotti. L'incontro, si legge nella *Relazione*, «è stato aperto da una presentazione della Commissione che ha illustrato le linee guida di questa relazione, è stato seguito da una dichiarazione di Alberto Selleri (Aspi) sui risultati raggiunti e sulle modifiche progettuali in corso di elaborazione ed è stato concluso da un intervento

dell'assessore Andrea Ranieri. I comitati hanno presentato una relazione critica allo studio trasportistico di Aspi del dicembre 2008 e hanno letto un comunicato. La discussione è stata anche qui contrassegnata da contestazioni».

Oltre agli incontri pubblici si sono svolti anche degli «incontri collaterali», ossia «riunioni più ristrette che si sono svolte collateralmente per approfondire specifici aspetti». Tra marzo e aprile, riporta la Commissione, si sono svolti tre tipi di incontri collaterali:

1)un laboratorio sul traffico e sulla mobilità, che si è riunito tre volte «con una significativa partecipazione di esponenti di istituzioni, associazioni e comitati di cittadini»;

2)riunioni ristrette sui nuovi tracciati. Si legge nella *Relazione*: «organizzate per dar seguito all'incontro tematico di Rivarolo del 17 marzo dedicato all'approfondimento dei tracciati. In quella sede si era svolto un importante confronto tra Aspi e alcuni cittadini che avevano proposto alternative progettuali sul raddoppio della A7 a monte di Rivarolo. E, più tardi, nell'assemblea plenaria i cittadini che avevano proposto tracciati alternativi per l'autostrada avevano esposto i loro progetti e avevano ricevuto da Aspi l'assicurazione che le loro proposte sarebbero state considerate con la massima attenzione. È parso quindi necessario organizzare due incontri diretti tra Aspi e gli autori delle proposte»;

3)un tavolo delle garanzie. Questo tavolo nacque nel momento in cui la Commissione si rese conto «che sarebbe stato importante cominciare ad affrontare il problema del “dopo”, ossia – ammesso si fosse deciso di realizzare l'autostrada – come garantire che la progettazione fosse svolta con uno stretto rapporto con il territorio, come impostare il programma delle opere compensative e con quali strumenti le espressioni del territorio avrebbero potuto interloquire con Aspi nelle fasi successive». Al tavolo aderirono il Comune di Genova, i quattro municipi coinvolti dal progetto della Gronda, i rappresentanti del Coordinamento dei Comitati e le associazioni ambientaliste. Il tavolo si riunì quattro volte, e al termine del suo lavoro propose la creazione di un Osservatorio locale.

Si sottolinea, infine, come i cittadini abbiano potuto mandare dei contributi anche al di fuori degli incontri programmati. Nel periodo del dibattito, infatti, la Commissione ha ricevuto ben 365 mail in cui i cittadini chiedevano chiarimenti, manifestavano preoccupazioni o sollevavano questioni sull'utilità della nuova autostrada e sulla plausibilità di soluzioni alternative. Sul forum, una specifica sezione del sito web dedicato al dibattito, sono stati depositati 158 messaggi. Infine, in piena adesione al modello francese, la Commissione invitò cittadini e associazioni «a formulare commenti e proposte che sarebbero stati pubblicati, sotto una comune veste tipografica, come “Quaderni degli attori”». Ne furono prodotti quarantacinque, di cui ventisette da istituzioni o organizzazioni, e diciotto da comuni cittadini.

Si può adesso concludere il capitolo rendendo conto del dibattito pubblico tenutosi nel 2016 a Livorno sul tema della riqualificazione del porto della città. Questo caso è di estremo interesse, in quanto costituisce la più importante applicazione della l. r. 46/2013 della Regione Toscana in materia di democrazia partecipativa.

Come si legge anche in questo caso nella *Relazione finale* sull'iniziativa (battezzata «Dibattito in porto») l'iter attraverso il quale si è giunti poi alla realizzazione del dibattito è stato il seguente. Prima, a seguito di comunicazione dell'Autorità portuale di Livorno, è stata svolta un'istruttoria per verificare la sussistenza delle condizioni previste per l'attivazione obbligatoria della procedura, ex l. r. 46/2013. Dopodiché, «al fine di stabilire se il progetto di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno si trovasse in una fase preliminare della sua elaborazione, tale da consentire l'efficace svolgimento di un dibattito pubblico, l'Autorità per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione (APP) ha proceduto ad una serie di incontri istruttori con alcuni soggetti istituzionali coinvolti nel progetto, in particolare con l'Autorità Portuale di Livorno (APL) e con la Giunta Regionale della Toscana». Questi incontri hanno anche condotto all'individuazione del tema generale su cui si sarebbe concentrato il dibattito: gli studi di fattibilità già realizzati sulla fase 1 del progetto Darsena Europa e la proposta di Piano attuativo riguardante l'area della Stazione marittima. Il 31 luglio 2015 si è svolto un ulteriore incontro «tra l'Autorità regionale per la partecipazione e l'Autorità portuale di Livorno con la Regione Toscana, e in particolare con gli assessorati competenti,

ovvero l'Assessore all'Urbanistica e ai Trasporti, Vincenzo Ceccarelli, e l'Assessore alla Partecipazione Vittorio Bugli. L'incontro ha avuto la finalità di informare la Regione Toscana sul possibile svolgimento di un dibattito pubblico e acquisire la disponibilità della Regione stessa a collaborare, per quanto di sua competenza, alla sua realizzazione».

Il 16 settembre 2015 l'Autorità ha indetto il dibattito pubblico sul progetto di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno, e il 12 dicembre 2015 ha nominato Sophie Guillain responsabile del dibattito, che è stato poi realizzato fra il 12 aprile 2016 e il 14 giugno 2016. La *Relazione finale* fu inviata all'Autorità della Partecipazione il 21 luglio 2016. L'Autorità l'avrebbe poi trasmessa al Consiglio e alla Giunta Regionale, che ne avrebbero disposto la pubblicazione sui rispettivi siti istituzionali. La Giunta ne avrebbe curato la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana. A decorrere dalla data di quest'ultima pubblicazione, l'Autorità Portuale di Livorno avrebbe avuto novanta giorni di tempo per rispondere ai punti principali esposti nella *Relazione finale*.

Più nel dettaglio, si legge nella *Relazione*, l'oggetto del dibattito pubblico era individuabile in due ambiti:

1) la prima fase di costruzione della Piattaforma Europa, ovvero l'espansione a mare che avrebbe raddoppiato l'estensione dell'area portuale. L'Autorità Portuale livornese stava già studiando quale fosse la miglior soluzione «dal punto di vista funzionale, realizzativo ed economico-finanziario»;

2) il piano per l'area della Stazione Marittima, piano che riguardava «uno snodo fondamentale tra l'area portuale destinata al traffico crociere e traghetti e il centro storico della città di Livorno, nella riqualificazione del porto passeggeri, in gestione alla società Porto di Livorno 2000».

Significativa da sottolineare è la circostanza per cui la Responsabile del dibattito abbia disposto la creazione di un Tavolo di coordinamento del dibattito, organismo non previsto dalla l. r. 46/2013. Il Tavolo «si è riunito prima del dibattito e nei momenti più significativi del processo, con lo scopo di informare e coordinare le azioni dei soggetti principali e di adattare il dibattito alle esigenze del momento, riscontrate nel suo stesso

svolgimento». Era aperto ai soggetti istituzionali promotori del progetto e del dibattito (quindi all’Autorità portuale di Livorno, alla Regione Toscana e alla sua Autorità per la partecipazione) e ai rappresentanti del Comune e della Provincia di Livorno.

Il 25 maggio, sempre su iniziativa della Responsabile del dibattito, si riunì un tavolo scientifico costituito da professionisti, esperti e ricercatori legati all’ambito della partecipazione «con l’obiettivo di discutere il dibattito pubblico di Livorno legandolo ad un contesto più ampio di cambiamento. Infatti, l’introduzione del dibattito pubblico per le grandi opere, introdotto nel nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. n. 50/2016, art. 22) è stata considerata in relazione all’esperienza - ancora in corso in quel momento - del dibattito pubblico livornese, perché potesse essere osservato come pilota».

Per quanto riguarda la diffusione delle informazioni necessarie per l’effettuazione del dibattito, il principale strumento adoperato fu un dossier che «narrava» gli oggetti del dibattito. Questo documento fu curato dall’Autorità Portuale di Livorno. La Responsabile del dibattito, la segretaria del dibattito e l’Autorità per la Partecipazione ne rilessero i contenuti, «per verificarne la veridicità e l’agevolezza nella comprensione».

Durante il dibattito pubblico, si legge nella *Relazione*, le modalità di dialogo messe a disposizione sono state:

- 1) una riunione pubblica di apertura;
- 2) un punto di accoglienza e strumenti interattivi allestiti dall’Autorità Portuale nel Port Center. Quest’ultimo, aperto nel novembre del 2015, viene descritto come «un luogo aperto alla cittadinanza ed ai turisti (con una particolare attenzione alle scuole e agli studenti) che, perseguendo l’obiettivo di sensibilizzazione e di valorizzazione dell’attività portuale, offre al pubblico la possibilità di conoscere meglio l’attività portuale attraverso animazioni pedagogiche, visite guidate ed esposizioni permanenti». Durante il periodo di svolgimento del dibattito, il Port Center è stato aperto al pubblico il sabato mattina e alcuni pomeriggi della settimana. Si legge nella *Relazione*: «Del personale ha accolto il pubblico per spiegare il funzionamento del porto e le componenti del progetto grazie agli strumenti interattivi messi a disposizione dall’Autorità Portuale. Presso gli spazi del Port Center sono stati messi a disposizione del pubblico gli

strumenti di comunicazione, mentre una linea diretta ha consentito la reperibilità costante dello staff del dibattito pubblico per fornire informazioni e raccogliere prenotazioni per gli eventi e le attività previste»;

3)dei punti d'ascolto itineranti che, mediante la pratica dell'*outreach*, ossia andando verso la gente, hanno cercato di raccogliere le opinioni di chi difficilmente prende parte alle iniziative pubbliche;

4)tre laboratori tematici riguardanti Piattaforma Europa, Stazione Marittima e l'impatto di questi progetti. «Gli incontri sono stati predisposti con differenti metodi di coinvolgimento dei partecipanti, attraverso strumenti di elaborazione per gruppi (con schede collettive e individuali, in un lavoro per tavoli di 5-10 persone) e/o presa di parola diretta. In tali occasioni, come nelle riunioni di apertura e chiusura del dibattito e nei workshop degli *stakeholder*, i soggetti istituzionali coinvolti direttamente dal dibattito e dai suoi progetti (Autorità Portuale, Regione, Comune, Provincia) hanno avuto una rappresentanza in ascolto e in dialogo con i partecipanti»;

5)due workshop con gli *stakeholder*, che hanno avuto l'obiettivo di affinare, all'inizio del e durante il processo, «i punti di approfondimento del dibattito pubblico in occasione dei laboratori tematici». I due workshop hanno anche permesso di focalizzare quegli elementi sui quali gli attori coinvolti hanno interesse a impegnarsi maggiormente, tenendo conto della loro diversità e della loro importanza;

6)tre pomeriggi dedicati a visite in bus e a piedi nelle aree portuali;

7)un incontro di chiusura del dibattito pubblico.

Durante il dibattito si sono anche svolti degli incontri finalizzati ad approfondire punti di vista specifici degli interlocutori sui progetti a dibattito. Sono stati incontrati individualmente «alcuni soggetti rappresentanti di associazioni e imprese del territorio, tra cui WWF, Legambiente, FIAB, Università di Pisa, Università di Firenze, Sport Insieme per Livorno, Vivi San Jacopo, ecc.». Per preparare al meglio gli incontri pubblici, lo staff del dibattito ha svolto ulteriori incontri con il Comune di Livorno e con i suoi assessori.

Una specifica sezione della *Relazione* è dedicata alle modalità d'informazione, comunicazione ed espressione del pubblico: «Durante le riunioni e tramite tutte gli

eventi di partecipazione sul territorio, alcuni strumenti sono stati utilizzati per garantire la raccolta delle opinioni, delle domande e dei punti di vista espressi dagli intervenenti, nonché la diffusione delle informazioni sui progetti e sullo svolgimento del dibattito». In particolare, sono stati adoperati strumenti fisici e digitali. Tra i primi vengono citati:

- 1) schede individuali in occasione degli incontri pubblici, «come supporto di facilitazione specifico di ogni evento e del relativo argomento trattato»;
- 2) questionario di valutazione in corso di dibattito, volto a misurare il livello di comprensione dei contenuti proposti ed affrontati e a valutare l'approccio metodologico utilizzato;
- 3) un volantino, distribuito in 13.000 copie, «con una parte da riempire, staccare e consegnare in posti pubblici o attraverso una foto della risposta da inviare via internet»;
- 4) cento manifesti negli spazi pubblicitari del Comune di Livorno e cento locandine negli spazi pubblicitari della città;
- 5) 1.000 V-card, distribuite durante gli incontri e utilizzabili come biglietto per le visite nel porto;
- 6) il dossier del dibattito, stampato in 500 copie, e la sua sintesi, stampata in 2.500, che hanno rappresentato «il principale strumento di supporto e riferimento sulle informazioni relative ai progetti a dibattito».

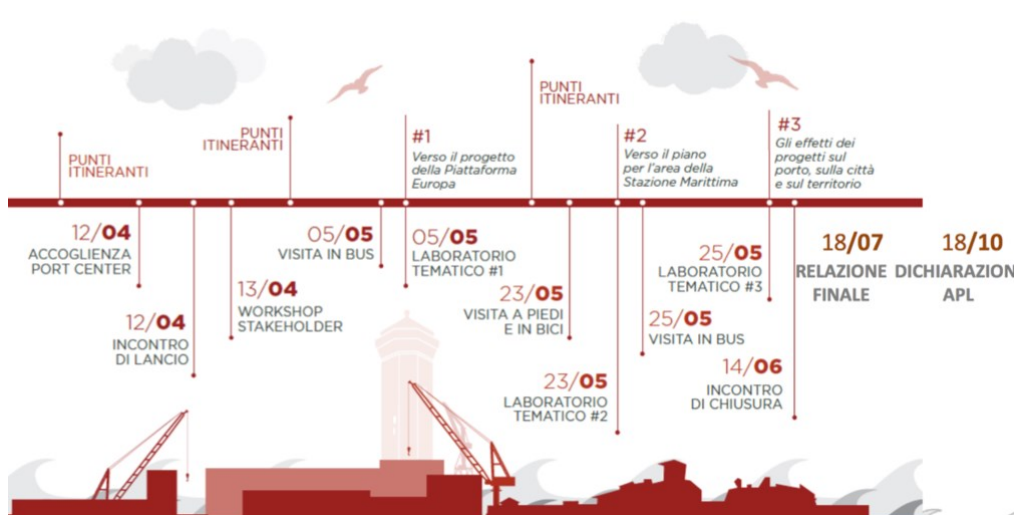
Tra gli strumenti digitali la *Relazione* elenca:

- 1) un sito internet dedicato, con apposito spazio per domande, Frequently Asked Questions, Quaderni degli *stakeholder* e per la consultazione di verbali e presentazioni degli incontri;
- 2) due spazi su Facebook, una pagina e un profilo, dedicati al dibattito;
- 3) uno spazio Twitter, con tanto di specifico *hashtag* per catalogare tutti i post pubblicati sul social network aventi come oggetto il dibattito;
- 4) un indirizzo email per prendere contatto con lo staff del dibattito, effettuare prenotazioni e diffondere informazioni;

- 5) un indirizzo email per prendere contatto direttamente con la Responsabile del dibattito;
- 6) Open Toscana, uno spazio regionale su tutti i processi partecipativi finanziati dall'Autorità per la partecipazione;
- 7) il mailing d'invito all'indirizzario di cittadini e *stakeholder* preparato e aggiornato durante lo svolgimento del dibattito;
- 8) un questionario di valutazione al termine della procedura pubblica, per comprendere le percezioni dei partecipanti sul processo e sulla metodologia adottata;
- 9) una linea diretta che ha registrato più di 300 telefonate in entrata.

Il grafico seguente, riportato nella *Relazione*, mostra la cronologia degli incontri e delle attività svolte durante il dibattito pubblico.

*Grafico 5: cronologia delle attività svolte nell'ambito del dibattito pubblico di Livorno*



### **Capitolo 3. Bilancio partecipativo e dibattito pubblico a Milano: analisi delle esperienze**

Come si è visto nelle pagine precedenti, il bilancio partecipativo e il dibattito pubblico non sono, nel contesto milanese, delle pratiche istituzionalizzate. Tuttavia a Milano si sono già svolte due edizioni di bilancio partecipativo, e un importante dibattito pubblico riguardante i Navigli. Nelle prossime pagine si renderà conto di queste esperienze.

#### *3.1. La prima edizione del bilancio partecipativo a Milano*

L'idea di sperimentare il bilancio partecipativo a Milano era presente già nel programma elettorale di Giuliano Pisapia, eletto Sindaco della città nel 2011. Nel programma della coalizione che lo sosteneva (composta da Partito Democratico, Sinistra Ecologia e Libertà, Lista Civica Milano Civica, Lista Sinistra per Pisapia, Italia dei Valori, Lista Bonino-Pannella, Verdi, Lista Civica Milly Moratti per Pisapia) si leggeva infatti: «I prossimi cinque anni saranno quelli della democrazia partecipativa, una scommessa positiva sulla volontà e capacità di cambiamento, un atto di fiducia nei confronti dei cittadini. La partecipazione deve essere uno strumento reale per decidere e governare, dal bilancio partecipato alle scelte di insediamento, di infrastrutture».

In effetti, fu proprio durante l'amministrazione di Pisapia che si tenne a Milano la prima esperienza di bilancio partecipativo. Essa venne approvata con una apposita deliberazione di Giunta Comunale, la 2088/2014, avente come oggetto «Progetto pilota per il bilancio partecipativo – Sperimentazione nelle nove zone di decentramento del Comune di Milano».

La sperimentazione fu ufficialmente rinominata «Conto, Partecipo, Scelgo» e si svolse fra luglio 2015 e novembre 2015, quattro anni dopo l'insediamento di Giuliano Pisapia a Sindaco della città. L'iniziativa (soprattutto per come essa venne organizzata) fu oggetto di critiche da una parte del mondo politico milanese. Patrizia Bedori, attualmente consigliere comunale per il Movimento 5 Stelle, affermò: «Il percorso per l'individuazione dei progetti è partito in grande ritardo e la giunta si è data una mossa solo per evidenti fini elettorali. Così della realizzazione dei progetti dovrà ora farsi

carico la prossima amministrazione. Il bilancio partecipativo ha inoltre bisogno di una partecipazione allargata e di progetti pensati con calma. Qui invece hanno fatto tutto in tempi strettissimi e senza coinvolgere l'intera popolazione, ma solo una serie di circoli vicini al Pd» (Franco, 2015). Delle critiche avanzate da Patrizia Bedori una, quella per cui della realizzazione dei progetti si sarebbe dovuta far carico l'amministrazione successiva, è risultata sicuramente fondata.

Un documento informativo redatto dal Comune di Milano, intitolato *Conto, Partecipo, Scelgo. Bilancio partecipativo del Comune di Milano. Che cos'è il bilancio, come si svolge il percorso e tutto ciò che occorre sapere per partecipare attivamente* illustra in modo chiaro come si è svolta la procedura.

Tra luglio 2015 e settembre 2015 gli abitanti della città hanno potuto partecipare a degli incontri pubblici organizzati in ogni quartiere. Gli incontri sono stati gestiti da facilitatori, esperti di processi partecipativi che hanno stimolato i cittadini a discutere in modo costruttivo. Sul sito web del progetto sono state pubblicate le sintesi di quanto discusso. Luoghi e date degli incontri sono stati pubblicizzati sul sito web del Comune, su quello del progetto e attraverso altro materiale divulgativo. Durante questi incontri ogni partecipante ha avuto la possibilità di candidarsi per i laboratori di co-progettazione degli interventi.

La seconda tappa, quella appunto dei laboratori di co-progettazione, si è svolta tra il 24 e il 25 ottobre 2015. Grazie alle disponibilità raccolte nella prima fase (610 secondo ACLI Milano) è stato selezionato un numero limitato ma rappresentativo di partecipanti (210, sempre secondo ACLI Milano) ai nove laboratori di co-progettazione, uno per ogni zona della città. Durante i laboratori sono stati analizzati gli spunti emersi nella fase precedente per produrre un numero limitato di progetti per ogni zona. Il documento informativo sottolinea come questa seconda fase fosse molto importante, in quanto ai membri dei laboratori non si chiedeva «di contrapporre il proprio progetto a quello degli altri, ma di collaborare e costruire alcuni progetti condivisi utili per il territorio, che tengano conto delle diverse esigenze manifestate nella fase di ascolto». Questa specifica previsione sottolineata dal documento informativo lascia immaginare che, all'interno dei laboratori, le dinamiche intercorse tra i partecipanti fossero di natura deliberativa. Il documento specificava che, per raggiungere questo scopo, i laboratori sarebbero stati

gestiti da facilitatori esperti che avrebbero lavorato a stretto contatto con i tecnici del Comune, in modo da orientarsi su progetti fattibili e sostenibili. I progetti così elaborati sarebbero stati pubblicati sul sito web del bilancio partecipativo e pubblicizzati attraverso materiale divulgativo.

La terza fase, quella del voto, si è tenuta tra il 12 e il 29 novembre 2015. Le preferenze si sono potute esprimere attraverso il sito web del progetto e nelle sedi fisiche predisposte per il voto assistito. Si legge infatti sul sito del Comune di Milano: «In particolare nei due sabati 21 e 28 novembre si potrà votare nelle biblioteche di Milano e presso i Circoli ACLI Villapizzone, Pratocentenaro, Gorla, Lambrate, Gallaratese nonché presso la sede provinciale ACLI e presso i circoli ARCI Casciavit, Club 27 e Bellezza. Dal 12 al 29 novembre, sarà possibile votare anche in diverse sedi ACLI milanesi ed ARCI Milano nei giorni lavorativi. Inoltre, poiché nell'ambito del Bilancio Partecipativo era prevista anche un'attività di distribuzione di "crediti decisionali" alle scuole, per quegli istituti che hanno presentato proposte specifiche o sono inseriti all'interno di uno dei quaranta grandi progetti, ciascun alunno, anche se minore di quattordici anni, ha a disposizione un voto che può essere espresso con scheda cartacea direttamente nella scuola di appartenenza»<sup>30</sup>. Al voto e all'intera procedura hanno potuto prendere parte «tutti coloro che abitano, studiano o lavorano a Milano di età pari o superiore ai 14 anni», salvo l'eccezione appena delineata. Un video esplicativo pubblicato sul sito del Comune di Milano mostra come ogni votante potesse esprimere solo una preferenza<sup>31</sup>. In ciascuna zona, specifica il documento informativo, sarebbero stati scelti i progetti più votati fino a esaurimento delle risorse finanziarie disponibili. Queste ultime ammontavano a euro 9.000.000, equamente ripartiti nelle nove zone della città.

La quarta e ultima fase è stata quella della realizzazione e del monitoraggio dei progetti selezionati. Una volta approvati, spiega il documento informativo, il Comune avrebbe provveduto a istruirne e ad avviarne la realizzazione. Lo stato dei progetti sarebbe stato mostrato sul sito del bilancio partecipativo.

---

<sup>30</sup>[https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio\\_dal\\_2012/bilancio\\_patrimonio\\_tributi/bilancio\\_partecipativo\\_ora\\_voto?fbclid=IwAR1sEtXPq0V0tCnI7VQZcG766XxrzBa3EWuP8VKReIJS7AgU2mRWunNHpc](https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio_dal_2012/bilancio_patrimonio_tributi/bilancio_partecipativo_ora_voto?fbclid=IwAR1sEtXPq0V0tCnI7VQZcG766XxrzBa3EWuP8VKReIJS7AgU2mRWunNHpc) (ultima consultazione in data 28/11/2019).

<sup>31</sup> *Ibid.*

Nei termini in cui è stata descritta, si può affermare che la prima edizione del bilancio partecipativo sia stata caratterizzata da un certo livello di deliberatività. Il disegno della *policy* sembra ricalcare in modo piuttosto lampante quello del bilancio partecipativo di Bologna. Affermando ciò, tuttavia, non si statuisce che il *policy-maker* milanese si sia ispirato al legislatore bolognese. Ciò sarebbe impossibile: la prima edizione del bilancio partecipativo a Milano si è tenuta nel 2015, il Regolamento sul bilancio partecipativo del Comune di Bologna è arrivato l'anno successivo. Si può però dire che l'impostazione della prima edizione del bilancio partecipativo milanese riprende quella del bilancio partecipativo bolognese, assunto in questa sede come riferimento teorico.

La prima edizione del bilancio partecipativo di Milano è stata inficiata da diverse criticità, delle quali si renderà conto in un'apposita sezione di questo capitolo.

### *3.2. La seconda edizione del bilancio partecipativo a Milano*

La seconda edizione del bilancio partecipativo a Milano si è tenuta fra settembre 2017 e giugno 2018, ed è stata profondamente diversa dalla precedente. Prima di tutto per il budget messo a disposizione dal Comune, consistente in euro 4.500.000, equamente distribuiti fra le nove zone di Milano. Come mai questo ridimensionamento? Essenzialmente per due ragioni. Prima di tutto, spiega il dottor Eugenio Petz (funzionario della Direzione Servizi Civici, Partecipazione e Sport del Comune di Milano), «ci siamo resi conto che la somma impegnata per questa procedura era troppo alta rispetto al valore medio dei progetti arrivati al voto».

Si osservi a proposito la seguente tabella, che mostra i valori dei progetti arrivati al voto nel 2015:

Tabella 2: i progetti arrivati al voto alla prima edizione del bilancio partecipativo milanese, con relativi costi e numero di voti ottenuti

Zona	Progetto n.	Titolo	Costo	Voti progetto	Voti totali Zona
1	2	Aula da sogno	300.000	1.979	4.766
1	6	Piazza bella piazza	1.000.000	923	
1	1	più verde in Zona 1	700.000	647	
1	4	I piccoli di via Palermo	150.000	582	
1	5	ScaldaSocial	700.000	390	
1	3	Museo urbano diffuso interattivo	150.000	245	
2	13	Condividi.Mi2	550.000	971	3.888
2	14	Nuovi spazi sportivi al parco Trotter	1.000.000	731	
2	9	Centro culturale polivalente	1.000.000	659	
2	15	Un po' per uno fa contenti tutti	1.000.000	413	

2	12	Spazio alle idee	1.000 .000	374	
2	10	Giochiamo e muoviamoci in bici a Greco	1.000 .000	300	
2	7	L'altro volto della galleria: passaggi sicuri	1.000 .000	217	
2	11	Giochiamo e muoviamoci in bici a Gorla	1.000 .000	163	
2	8	L'altro volto della galleria: percorsi pedonali e ambienti scolastici	800.0 00	60	
<b>3</b>	<b>17</b>	<b>Vivere il Parco Lambro</b>	<b>800.0 00</b>	<b>966</b>	
3	18	Oggi s(t)iamo fuori	1.000 .000	835	
3	16	Muoversi meglio in zona 3	1.000 .000	451	2.724
3	19	una nuova identità per il Casoretto	1.000 .000	386	
3	20	Casa di quartiere	1.000 .000	86	
<b>4</b>	<b>21</b>	<b>Vado in giro sicuro</b>	<b>1.000 .000</b>	<b>1.904</b>	3.066
4	22	Come è bella la città	1.000 .000	1.162	
<b>5</b>	<b>26</b>	<b>Recuperare per valorizzare!</b>	<b>800.0 00</b>	<b>3.277</b>	<b>5.737</b>

5	25	Disegno e lingue a colori	700.0 00	1.090	
5	24	Per stare bene insieme	1.000 .000	761	
5	23	Ecomobilità	300.0 00	609	
<b>6</b>	<b>28</b>	<b>Didattica e cultura</b>	<b>1.000 .000</b>	<b>712</b>	
6	27	Sicuri sulle strade	550.0 00	328	1.415
6	30	Zona 6 in bici	150.0 00	197	
6	29	Il verde tra natura e città	150.0 00	178	
<b>7</b>	<b>33</b>	<b>La via verde, per vivere sani e sicuri da piazza Sicilia al parco Trenno</b>	<b>360.0 00</b>	<b>1.273</b>	
7	31	Incontriamoci a Vercellina, San Siro e Baggio: Sì, ma dove?	750.0 00	724	2.534
7	32	Muoviti in libertà tra parchi e città a tutte le età	600.0 00	537	
<b>8</b>	<b>35</b>	<b>L'oasi della cultura</b>	<b>600.0 00</b>	<b>1.472</b>	
8	37	Uniamo i parchi con la bicicletta	1.000 .000	598	2.896
8	34	Nuovi spazi da vivere e illuminare	230.0 00	439	

8	36	Stiamo meglio nel verde	730.000	387	
<b>9</b>	<b>39</b>	<b>Vivi la zona 9</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.982</b>	
9	38	Vivere bene in sicurezza	1.000.000	670	3.146
9	40	Muoverci Sicuri	1.000.000	494	
<b>TOTALE</b>				<b>30.172</b>	<b>30.172</b>

Come si può notare, solo venti dei quaranta progetti in questione impiegano per intero la cifra messa a disposizione dal Comune per ogni Zona. Il valore medio di ogni progetto si attesta su euro 751.750<sup>32</sup>.

D'altro canto, spiega Petz, l'aver messo a disposizione una cifra così alta «ha portato alla presentazione di progetti molto macro, combinati come un mosaico di idee eterogenee tra di loro, e quindi difficili da implementare, anche perché disorganici e richiedenti competenze troppo diversificate». Per questo motivo nella seconda edizione ci si è mossi per avere progetti più omogenei e, conclude Petz, «a noi è sembrato, dopo attente valutazioni, che progetti omogenei e chiari a livello locale potessero attingere a una scala il cui valore massimo si attestasse su 500.000 euro». Infatti, nella seconda edizione era proprio questa la cifra messa a disposizione per ognuna delle nove zone del Comune di Milano. Andrebbe poi valutato (si tratta di un'operazione che in questa sede non si è riusciti a compiere) se il dimezzamento delle risorse economiche messe a disposizione ha effettivamente portato i progetti della seconda edizione a prevedere al loro interno interventi più omogenei fra di loro. Ragionando in astratto, si può ritenere che la riduzione del budget disponibile dovrebbe aver portato a una diminuzione del

<sup>32</sup> La tabella sopra riportata è stata trovata all'indirizzo <http://www.vita.it/it/article/2015/12/03/bilancio-partecipativo-i-9-progetti-finanziati-a-milano/137624/> (ultima consultazione in data 21/01/2020). La si è ritenuta comunque attendibile, in quanto il documento scaricabile che contiene il grafico reca il logo ufficiale dell'iniziativa oggetto di studio.

numero di interventi previsti da ogni progetto (ammesso che il costo medio di ogni intervento sia rimasto più o meno inalterato nel passaggio dalla prima alla seconda edizione). Non è ben chiaro, almeno a parere di chi scrive, in che modo la diminuzione del finanziamento disponibile possa aver portato a una omogeneizzazione degli interventi previsti da ogni progetto.

Questa edizione del bilancio partecipativo milanese è stata anche strutturata in modo diverso rispetto alla prima. A definire le regole della seconda edizione è un documento intitolato «Patto di partecipazione», licenziato attraverso una determina dirigenziale del 16 giugno 2017. La determina, a sua volta, ha recepito l'indirizzo contenuto nella delibera di Giunta Comunale numero 983 dell'1 giugno 2017, avente come oggetto «Approvazione delle linee di indirizzo per la realizzazione del Bilancio Partecipativo edizione 2017, a carattere sperimentale, mediante un accordo di collaborazione con l'Università di Coimbra, l'Università degli Studi di Milano e la Società Onesource, per l'utilizzo della piattaforma digitale "Empatia"». Quest'ultima, spiega Giulia Bertone (Bertone, 2017), fondatrice della Fondazione Rete Civica Milanese, è un «progetto europeo finanziato dall'iniziativa HORIZON 2020 CAPS (*Collective Awareness Platform for Sustainability and Social Innovation*)». Milano, spiega Bertone, è stata *pilot* ufficiale del progetto «Empatia» insieme ad altri Comuni europei, tra cui Lisbona (Portogallo), Říčany (Repubblica Ceca), Wuppertal (Germania). Proprio questa circostanza rappresenta una prima grande novità della seconda edizione: «Milano riparte nell'ambito di un'esperienza europea di ricerca e innovazione, affiancata da un *network* che lavora da tempo sulla progettazione e sulla sperimentazione di metodologie e strumenti di "innovazione democratica" per migliorare le pratiche partecipative alla luce dei cambiamenti socio-tecnologici che caratterizzano la nostra epoca. Per tutta la fase di avvio, e fino a dicembre 2017, infatti, il progetto "Empatia" offre all'Amministrazione il supporto scientifico, metodologico e tecnologico per disegnare e avviare il processo» (Bertone, 2017).

Il Patto di partecipazione stabiliva che al processo potessero partecipare, formulando e supportando le proposte e votando i progetti finalisti, «tutti i residenti nel Comune di Milano anche muniti di permesso di soggiorno di lunga durata in corso di validità ed i *city users*, a partire dai sedici anni di età». Per *city users* si intendevano tutti coloro che

avessero «un rapporto continuativo con il territorio comunale per ragioni di studio, lavoro o domicilio».

Il percorso partecipativo si è avvalso della piattaforma web raggiungibile all'indirizzo [www.bilanciopartecipativomilano.it](http://www.bilanciopartecipativomilano.it). Per partecipare al bilancio partecipativo, quanti lo desiderassero si sono dovuti registrare come utenti a tale piattaforma.

La prima fase, svoltasi tra il 30 settembre 2017 e il 10 dicembre 2017, è stata quella della raccolta delle proposte e dei supporti. Ogni cittadino ha potuto presentare solo una proposta sul sito del bilancio partecipativo. Ogni proposta doveva riguardare un solo municipio del Comune, anche diverso da quello di residenza del proponente. Prima di essere pubblicata online, ogni proposta ha dovuto passare un vaglio preliminare da parte di una Commissione Tecnica, che ne verificava la coerenza con l'ambito di applicazione e le regole del bilancio partecipativo. Le proposte presentate dovevano rispettare alcuni parametri:

- 1) gli ambiti territoriali, edilizi o tematici dovevano essere di competenza dei municipi e/o del Comune, e non di privati;
- 2) il progetto doveva comportare solo lavori pubblici (realizzazione o manutenzione straordinaria di opere e spazi pubblici) ed eventualmente l'acquisto di beni durevoli;
- 3) il valore stimato dell'intervento doveva essere compreso tra euro 100.000 ed euro 500.000, inclusi IVA e oneri accessori;
- 4) l'intervento non doveva essere in conflitto con progetti preesistenti o in corso di progettazione, né con strumenti già approvati di pianificazione territoriale;
- 5) l'investimento non doveva essere contrario ai principi di efficienza, efficacia e sostenibilità.

In questa prima fase, i proponenti hanno anche avuto la possibilità di organizzare eventi per condividere la loro idea.

Le proposte raccolte sono state pubblicate sul sito del bilancio partecipativo affinché i cittadini potessero esprimere le loro preferenze (o meglio, i loro «supporti»). Si legge a tal proposito nel Patto di partecipazione: «Per ciascuna proposta è possibile dare un solo “supporto”. Non ci sono limiti al numero di proposte alle quali dare la preferenza».

La seconda fase (che stando al Patto di partecipazione doveva aver luogo tra novembre 2017 e febbraio 2018, ma che secondo il sito ufficiale del bilancio partecipativo è stata espletata tra dicembre 2017 e febbraio 2018) è stata quella della valutazione e progettazione delle proposte. A questa fase sono state ammesse, per ogni municipio, le proposte che avevano ricevuto il maggior numero di preferenze. Si legge sul sito ufficiale del bilancio partecipativo: «Per ciascun Municipio sono ammesse alla fase 2 - di valutazione e progettazione - le proposte che, in ordine di graduatoria, raggiungano la cifra di un milione di Euro - che corrisponde al doppio del budget per ciascun Municipio - calcolata sul budget minimo indicato dai proponenti»<sup>33</sup>. In questa fase il Patto di partecipazione prevedeva che l'amministrazione sottoponesse queste proposte ad «una valutazione di massima in ordine alla loro fattibilità». L'amministrazione ha anche dovuto formulare una ulteriore stima di costo, e ha dovuto svolgere queste operazioni in costante concerto con i promotori dei progetti, soprattutto nei casi in cui si fossero rivelate opportune o necessarie modifiche dell'impianto progettuale iniziale per migliorarne la realizzabilità. L'investimento stimato per il progetto finale poteva ovviamente variare rispetto al costo stimato della proposta iniziale<sup>34</sup>. La co-progettazione, si legge in un documento pubblicato da Simona Bonfante, *policy advisor* del Comune di Milano, si è svolta tramite «incontri, dialoghi telefonici e comunicazioni digitali tra lo staff del Bilancio Partecipativo, i proponenti, i settori tecnici del Comune, i Municipi, e con la collaborazione del Politecnico di Milano»<sup>35</sup>.

Il terzo passaggio è stato quello della votazione dei progetti, che è avvenuta tra il 15 marzo 2018 e il 15 aprile 2018. In questa fase i cittadini hanno potuto scegliere i progetti da realizzare. Il voto, stando al Patto di partecipazione, si sarebbe espresso «sul sito del Bilancio partecipativo esclusivamente con modalità online». Il Patto dichiarava altresì che si sarebbero potute attivare postazioni assistite presso i Municipi, le Case della Partecipazione, le biblioteche comunali, i Centri di Aggregazione Multifunzionali e altri spazi che avessero comunicato la loro disponibilità. Il sito web del bilancio partecipativo segnala che quasi 1.000 votanti hanno espresso la loro preferenza

---

<sup>33</sup> <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/12> (ultima consultazione in data 30/12/2019).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> <https://www.slideshare.net/kuliscioff/premio-pa-sostenibile2018bilancio-partecipativo-milano> (ultima consultazione in data 01/12/2019).

offline<sup>36</sup>. In queste settimane, come segnala Paolo Grassi (Grassi, 2018, p. 163) e come riscontrabile anche sul sito ufficiale del bilancio partecipativo, le proposte sono state presentate in varie occasioni pubbliche.

Stando al Patto di partecipazione, sarebbero stati realizzati i progetti in ordine di graduatoria, per l'intero ammontare del loro costo stimato, fino ad esaurimento del budget complessivo municipale. In base alla posizione in graduatoria, il progetto avrebbe ottenuto realizzazione totale (nel caso in cui il progetto potesse essere interamente coperto dal budget a disposizione) o parziale (nel caso in cui il budget residuo non fosse sufficiente alla completa realizzazione del progetto). In questo caso la Commissione Tecnica avrebbe valutato la possibilità di ridimensionare il progetto, per renderlo compatibile con il budget disponibile salvaguardandone la coerenza con gli obiettivi dichiarati. L'eventuale ridefinizione del progetto sarebbe stata svolta di concerto con i cittadini promotori. Qualora il budget residuo si fosse rivelato inadatto a raggiungere, anche solo parzialmente, gli obiettivi iniziali del progetto, questo non sarebbe stato finanziato. Il budget residuo non utilizzato sarebbe stato assegnato al Municipio, che avrebbe deciso come utilizzarlo rispettando uno dei criteri stabiliti dal Patto di partecipazione.

Da giugno 2018 sarebbe infine iniziato il monitoraggio dei progetti finanziati.

La seconda edizione del bilancio partecipativo sembra dunque essersi caratterizzata, rispetto alla prima, per un approccio meno deliberativo e più partecipativo-diretto, e essersi distanziata dai modelli di Grottammare e Bologna. Giulia Bertone (Bertone, 2017) commenta così il diverso approccio adottato dal Comune per la seconda edizione: «È un sostanziale cambiamento di prospettiva, se si pensa che nella scorsa edizione ai singoli cittadini non era data la possibilità di fare proposte dirette». La seconda sperimentazione, inoltre, pare avere avuto una componente digitale più marcata rispetto alla prima. A conferma di quest'ultima osservazione, si può citare un documento curato da Simona Bonfante che evidenzia come la prima edizione si sia basata primariamente sulla partecipazione analogica<sup>37</sup>, e la seconda su quella digitale. Giulia Bertone

---

<sup>36</sup> <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/60> (ultima consultazione in data 28/11/2019).

<sup>37</sup>

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEGNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default>

sottolinea come la prima esperienza di bilancio partecipativo si sia «giocata quasi tutta esclusivamente *offline*» (Bertone, 2017), mentre la seconda, «nonostante il ruolo decisivo della piattaforma» e quindi del digitale, avrebbe attivato un processo ibrido.

Come mai queste differenze di metodo? A rispondere è ancora Eugenio Petz,: «Bisogna tenere in considerazione che la prima edizione si è svolta quando la chiusura della consiliatura era vicina. Per effettuare le operazioni del bilancio partecipativo 2015 nel breve tempo disponibile sino alla fine della consiliatura è stato utilizzato un metodo molto analogico con un potente appoggio sul sistema dei facilitatori».

### *3.3. Il dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli*

Il dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli, si legge nella *Relazione finale*, ha riguardato il progetto di fattibilità tecnica ed economica inerente la «Connessione idraulica Naviglio Martesana - Darsena e la riapertura di cinque tratti dei Navigli Milanesi». Questo progetto, elaborato da Metropolitana Milanese Spa, riprendeva e aggiornava uno studio di fattibilità risalente al 2015 ed elaborato dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano. Ovviamente il Politecnico non aveva lavorato su questo studio di fattibilità per mera curiosità intellettuale. Fra il 12 e il 13 giugno 2011, infatti, in concomitanza con il referendum nazionale (riguardante l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, la produzione di energia elettrica nucleare sul territorio nazionale e il legittimo impedimento) a Milano si tenne un referendum consultivo locale d'indirizzo, articolato in cinque quesiti. Il referendum era promosso dal comitato «Milano si muove»<sup>38</sup>. Uno dei quesiti recitava: «Volete voi che il Comune di Milano provveda alla risistemazione della Darsena quale porto della città ed area ecologica e proceda gradualmente alla riattivazione idraulica e paesaggistica del sistema dei Navigli milanesi sulla base di uno specifico percorso progettuale di fattibilità?». Alla domanda rispose il 49,09% degli aventi diritto, e il «sì»

---

[https://files.allegati\\_eventi/bonfante\\_2017\\_03\\_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d](https://files.allegati_eventi/bonfante_2017_03_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d)  
(ultima consultazione in data 24/01/2020).

<sup>38</sup>

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2011/06/10/news/referendum\\_milano\\_al\\_voto\\_il\\_12\\_e\\_13\\_anche\\_per\\_i\\_quesiti\\_su\\_expo\\_e\\_ambiente-17510577/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2011/06/10/news/referendum_milano_al_voto_il_12_e_13_anche_per_i_quesiti_su_expo_e_ambiente-17510577/) (ultima consultazione in data 21/01/2020).

vinse con una percentuale plebiscitaria: 94,32%. Così il 13 giugno 2013 venne stipulata la *Convenzione quadro tra il Comune di Milano e il Politecnico di Milano (Dipartimento di architettura e studi urbani - Dastu) concernente lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e tecnica finalizzate allo studio di fattibilità della riapertura dei navigli milanesi nell'ambito della riattivazione del sistema complessivo dei Navigli e della sua navigabilità* con il fine di «definire le attività preliminari finalizzate ad uno studio che configuri, attraverso una successione di interventi graduali, un itinerario verso la riapertura completa dei Navigli milanesi (Martesana, Cerchia Interna, Naviglio di via Vallone, Conca di Viarenna, Darsena) in funzione della riconnessione idraulica dell'intero sistema dei Navigli lombardi e della possibilità di riattivazione della navigazione lungo tutti i tracciati». Il 14 aprile 2014 venne firmata un'altra convenzione per la seconda parte dello studio di fattibilità in cui peraltro si affidava a MM Spa «l'incarico di provvedere alle attività di sviluppo, coordinamento tecnico e di supporto al Politecnico di Milano mediante apposito incarico da attribuire a soggetti interni ovvero mediante professionisti esterni selezionati nel rispetto della vigente normativa in materia». L'idea di riaprire i Navigli risulta poi più volte citata nel *Programma del candidato Sindaco Beppe Sala e delle liste che lo sostengono per le elezioni amministrative della Città di Milano*. Su questo tema in un certo senso l'amministrazione Sala ha proseguito il lavoro iniziato dalla Giunta del predecessore Pisapia.

Il progetto sottoposto a dibattito pubblico, spiega la *Relazione*, «prevede la riconnessione idraulica del Naviglio Martesana sino alla Darsena, attraverso la posa di una condotta sotterranea della lunghezza di oltre sette chilometri, finalizzata alla separazione delle acque “pulite” della Martesana da quelle “sporche” del Seveso. Inoltre, il progetto prevede la riapertura di cinque tratte e la loro predisposizione alla navigabilità». Le tratte in questione sono:

- 1)Tratto A, via Melchiorre Gioia (da Cassina de' Pomm a via Carissimi), per una lunghezza di 850 metri;
- 2)Tratto B, Conca dell'Incoronata (da viale Montegrappa a via Castelfidardo), per una lunghezza di 230 metri;

3)Tratto C, via Francesco Sforza (da via Laghetto a corso di Porta Romana), per una lunghezza di 400 metri;

4)Tratto D, piazza Vetra e via Molino delle Armi (da via Vettabbia a corso di Porta Ticinese), per una lunghezza di 300 metri;

5)Tratto E, Conca di Viarenna (da via Marco d'Oggiono alla Darsena), per una lunghezza di 260 metri.

La riapertura delle tratte misura dunque 2.040 metri, rispetto ai 7.700 di lunghezza complessiva del tratto cittadino del Naviglio della Martesana.

Il dibattito pubblico si è tenuto fra l'11 giugno 2018 e il 24 settembre 2018 (24 luglio 2018, se si considera la data dell'ultimo incontro di dibattito vero e proprio prima di quello di presentazione della *Relazione finale*, tenutosi appunto il 24 settembre). A sancire ufficialmente la decisione di svolgere tale pratica di democrazia deliberativa è stata una delibera di Giunta Comunale, la 650/2018, «in ottemperanza a quanto richiesto dal Consiglio Comunale, che attraverso l'approvazione dell'Ordine del giorno del 26.03.2018 (P.G. n. 132697/2018) impegnava la Giunta “a realizzare un processo di consultazione pubblica in merito all'intervento di connessione idraulica Naviglio Martesana - Darsena e riapertura di cinque tratte dei Navigli Milanesi”».

Il dibattito pubblico è stato coordinato da Andrea Pillon, amministratore unico di Avventura Urbana, con l'assistenza specialistica di Alberto Cena, Iolanda Romano ed Elena Bellu di Avventura Urbana.

Il dibattito, si legge nella *Relazione conclusiva*, è stato effettuato seguendo «lo schema tipico del dibattito pubblico alla francese». La procedura è iniziata con la presentazione e la pubblicazione del progetto di fattibilità sulla riapertura dei Navigli. I cittadini, si legge nel documento, «hanno potuto prendere parte al dibattito in varie forme, sia attraverso incontri dal vivo aperti al pubblico, sia interagendo per iscritto via e-mail o attraverso l'invio di documenti scritti».

È stato predisposto un sito web del progetto, visitabile all'indirizzo [progettonavigli.comune.milano.it](http://progettonavigli.comune.milano.it). Sul sito sono state pubblicate le informazioni di dettaglio sul progetto ed è stata predisposta una struttura di dialogo che i partecipanti hanno potuto utilizzare per mandare richieste di chiarimento o pubblicare proposte e

suggerimenti: «Nella sezione “Partecipa al dibattito” è stato infatti possibile porre delle domande, avanzare delle osservazioni oppure presentare suggerimenti e proposte che sono state caricate, con una medesima veste grafica, sul sito del progetto alla voce “Quaderni degli attori”». Sotto questo profilo, dunque, il dibattito pubblico sui Navigli non sembra essere stato impostato in modo molto diverso da quello di Genova sulla Gronda o da quello sul rifacimento del porto di Livorno. Infine, si legge nella *Relazione*, «i cittadini hanno potuto, anche attraverso le associazioni presenti sul territorio, organizzare e gestire incontri e momenti di discussione i cui risultati sono entrati a far parte della documentazione prodotta dal dibattito pubblico: in questi casi è stato chiesto agli organizzatori degli incontri di presentare un resoconto delle discussioni, che sono stati caricati sul sito del progetto alla voce “Quaderni degli attori”».

Nel complesso, dunque:

- 1) si sono svolti ventitré incontri, di cui dodici gestiti da associazioni, uno di inaugurazione e uno di chiusura, cinque nelle zone interessate dagli interventi, tre con gli *stakeholder*, uno sulla questione dell’analisi costi-benefici;
- 2) sono pervenuti quarantatré Quaderni degli attori;
- 3) sono state ricevute 219 mail;
- 4) è stato redatto un Quaderno degli attori «omnibus» con tutte le indicazioni brevi ricevute via mail (in totale, quindi, sul sito ufficiale del procedimento ci si aspettava di reperire quarantaquattro Quaderni degli attori, attualmente però se ne contano quarantacinque<sup>39</sup>);
- 5) il sito web è stato visitato da 20.272 utenti unici;
- 6) sono stati pubblicati sette post sul canale Facebook del Comune di Milano, con una copertura di 812.232 contatti e 65.074 interazioni;
- 7) sono state stampate e distribuite 3.000 brochure illustrative del progetto;
- 8) sono state stampate e distribuite 500 locandine di promozione dei cinque incontri territoriali;

---

<sup>39</sup> <https://progettonavigli.comune.milano.it/partecipa-al-dibattito/quaderni-degli-attori/> (ultima consultazione in data 01/12/2019).

9) è stata realizzata una mostra stabile a Palazzo Marino, e una itinerante allestita nelle sedi dei cinque incontri territoriali.

L'incontro d'apertura si è tenuto a Palazzo Marino l'11 giugno. In questa circostanza il Sindaco Giuseppe Sala ha presentato il dossier del Progetto Navigli. Sono inoltre state rese pubbliche le modalità di partecipazione al dibattito pubblico e comunicate le date degli incontri di presentazione nelle cinque aree interessate.

Tra il 19 giugno e il 24 luglio si sono tenuti i cinque incontri di presentazione e discussione nelle aree interessate, più uno riguardante l'analisi costi-benefici. Più nel dettaglio, gli incontri hanno seguito il seguente calendario:

1) il 19 giugno, presso la Parrocchia S. Maria Goretti, si è tenuto l'incontro riguardante il Tratto A;

2) il 26 giugno, presso il Liceo Classico Parini, si è tenuto l'incontro riguardante il Tratto B;

3) il 3 luglio, presso l'Università Statale di Milano, ha avuto luogo l'incontro riguardante il Tratto C;

4) il 10 luglio, presso il Circolo De Amicis, ha avuto luogo l'incontro concernente il Tratto D;

5) il 17 luglio, presso l'Emit Feltrinelli, si è tenuto l'incontro riguardante il Tratto E.

Tutti gli incontri sono stati suddivisi in tre parti:

1) presentazione del progetto di fattibilità;

2) discussione dei cittadini suddivisi per tavoli;

3) restituzione sintetica delle discussioni e conclusioni dei lavori da parte dei proponenti.

Il lavoro di ogni tavolo è stato favorito dall'attività di facilitatori. Al termine di ogni incontro è stato dato spazio anche a interventi di singoli cittadini e associazioni e comitati locali. Una sintetica restituzione degli esiti di ogni incontro è stata caricata sul sito web del procedimento.

L'incontro del 24 luglio, svoltosi a Palazzo Marino e intitolato «Costi e benefici dell'intervento nel contesto metropolitano e lombardo», sempre suddiviso in tre parti, ha seguito una scansione diversa:

- 1) sintesi dei principali temi emersi durante il dibattito pubblico fino a quel momento;
- 2) illustrazione dei contenuti tecnici sulla sostenibilità economica del progetto e dell'analisi costi-benefici;
- 3) invito al pubblico da parte del coordinatore a inviare contributi scritti con domande o osservazioni critiche sui temi esposti.

Sono inoltre stati organizzati dei momenti di incontro specifici con gli *stakeholder*, come verificatosi anche nel caso del dibattito pubblico di Livorno. Nel caso di Milano, queste occasioni avevano lo scopo di presentare e discutere il progetto oggetto del dibattito:

- 1) il 5 luglio, presso la sede dell'Assessorato alla Partecipazione del Comune di Milano, si è svolto un incontro con le associazioni della mobilità locale;
- 2) il 17 luglio, a Palazzo Marino, se ne è svolto uno con il tavolo dello sviluppo economico;
- 3) il 19 luglio, di nuovo presso l'Assessorato alla Partecipazione, sono invece state incontrate le associazioni ambientaliste.

Un aspetto interessante del dibattito pubblico milanese è rappresentato dal fatto che, oltre agli incontri «ufficiali», «è stata incentivata la discussione pubblica diffusa, stimolando e coadiuvando l'organizzazione spontanea di ulteriori incontri da parte delle associazioni del territorio». Questa strategia ha portato allo svolgimento di altri dodici incontri organizzati e gestiti autonomamente:

«- “Il progetto di riapertura dei Navigli milanesi” organizzato dal Rotary Club Milano naviglio Grande San Carlo, presso Hotel dei Cavalieri di Piazza Missori, il 12 giugno;

- “La riapertura dei Navigli: rigenerazione culturale, rivalutazione ambientale e potenzialità turistico/culturali e di trasporto pubblico”, organizzato dall'Istituto per i Navigli/Associazione Amici dei Navigli, il 12 giugno, con la partecipazione di:

Assimpredil Ance, Centro Studi Grande Milano, all'Auditorium "Claudio De Albertis" di Assimpredil Ance;

- "Incontro per discutere i contenuti del progetto", organizzato dall'Associazione Riaprire i Navigli, presso il Barcone di Milano, 13 giugno;

- "Il progetto comunale di riapertura della cerchia interna" organizzato da Italia Nostra – Sezione di Milano, in via Duccio da Boninsegna 21/23, il 18 giugno;

- "I nuovi Navigli milanesi. Storia per il futuro e del progetto comunale di riapertura degli storici navigli", presentazione del libro organizzato dalla Fondazione Carlo Perini – Fondazione Cariplo presso villa Scheibler, il 27 giugno;

- "Ti racconto i miei Navigli ieri, oggi e domani", organizzato dall'Istituto comprensivo Milano Spiga e Associazione Riaprire i Navigli presso il Cortile della Ditta Martin Luciano, il 29 giugno;

- "Riapertura dei Navigli? Parliamone! Riportare in luce i navigli urbani: ritorno al passato o infrastruttura verde per la Milano del futuro?", organizzato da Legambiente in collaborazione con Associazione Villa Pallavicini e Associazione via Padova Viva, presso Villa Pallavicini, il 5 luglio;

- "Confronto sul progetto di riapertura dei Navigli" organizzato dal Laboratorio Off Topic presso il CAM (Centri Aggregativi Multifunzionali) di via Scaldasole, 6 luglio;

- "Riaprire i Navigli? Criticità e/o opportunità", organizzato dall'Associazione Culturale Urban Curator TAT, alla Libreria Open, 9 luglio;

- "Le ragioni del no alla riapertura dei Navigli" organizzato dal Consigliere Fabrizio De Pasquale, in Sala Alessi, Palazzo Marino, 11 luglio;

- "Riaprire i Navigli. Perché, come e quando" organizzato dall'Associazione Riaprire i Navigli, in Sala Alessi, Palazzo Marino, 18 luglio;

- "Progetto comunale di riapertura degli storici Navigli", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Milano e da Asla Associazione Studi Legali Associati, presso la Sala Conferenze "E. Gualdoni", Palazzo di Giustizia Milano, 24 luglio».

### 3.4. Bilancio partecipativo: criticità emerse

Delle due sperimentazioni di bilancio partecipativo che si sono svolte a Milano, la prima è stata quella che ha mostrato maggiori criticità. Nessuno stupore: le pubbliche amministrazioni, esattamente come gli esseri umani, hanno bisogno di imparare dai loro errori. Nel motivare le ragioni che hanno spinto l'amministrazione a impostare la prima edizione del bilancio partecipativo in un certo modo, Eugenio Petz cita «le inevitabili difficoltà dell'apprendistato».

Ad ogni modo, a entrambe le edizioni del bilancio partecipativo può essere rivolta una critica riguardante gli aspetti quantitativi e qualitativi della partecipazione ottenuta. Della prima, poi, si possono evidenziare altre due criticità: procedure di voto non trasparenti e ritardi nella realizzazione dei progetti vincitori.

Si parta dalla prima questione, declinata in riferimento alla prima edizione del bilancio partecipativo. Un documento elaborato da Simona Bonfante e presentato durante la Settimana dell'Amministrazione Aperta<sup>40</sup> (tenutasi dal 4 all'11 marzo 2017) mostra come, durante la prima fase, siano stati coinvolti in totale 2.205 cittadini, cioè lo 0,18% della popolazione residente a Milano secondo il censimento del 2011 (anno in cui, secondo l'Istat, la città contava 1.242.123 residenti), lo 0,22% se si considera il numero di individui dotati di elettorato attivo per le comunali del 2011<sup>41</sup>. L'articolazione della partecipazione è mostrata nel grafico che segue, estratto dal lavoro di Bonfante:

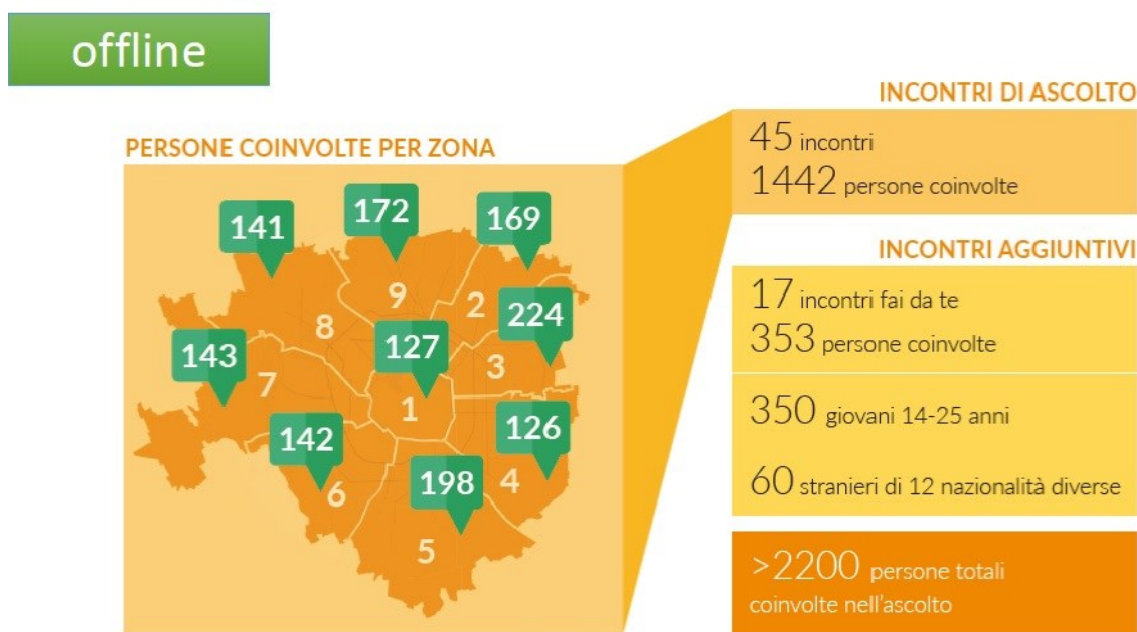
---

<sup>40</sup>

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEGNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati\\_eventi/bonfante\\_2017\\_03\\_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEGNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/bonfante_2017_03_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d) (ultima consultazione in data 24/01/2020).

<sup>41</sup> <https://www.repubblica.it/static/speciale/2011/elezioni/comunali/milano.html> (ultima consultazione in data 05/12/2019).

Grafico 6: articolazione della partecipazione durante la prima edizione del bilancio partecipativo del Comune di Milano secondo Simona Bonfante



Le cifre relative ai «giovani 14-25 anni» e agli «stranieri di dodici nazionalità diverse» sembrerebbero riferirsi a ulteriori specifiche attività realizzate appositamente per coinvolgere quelle fasce di popolazione<sup>42</sup>.

L'impossibilità di raggiungere numeri importanti durante questa fase sarebbe stata dovuta alla «evidente carenza di tempi» (Rovelli, 2016) e al «periodo difficile a cavallo delle ferie» (ibid.).

La fase finale di voto ha coinvolto più persone: sempre stando a Bonfante, per l'esattezza 30.172. Di queste, 23.835 hanno votato online (1.700 tramite voto assistito), e 6.337 su supporto cartaceo nelle scuole<sup>43</sup>. Una cifra pari, stavolta, al 2,42% della

<sup>42</sup> <https://www.aclimilano.it/conclusa-con-successo-lesperienza-del-bilancio-partecipativo-del-comune-di-milano/> (ultima consultazione in data 20/01/2020).

<sup>43</sup> [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEgNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati\\_eventi/bonfante\\_2017\\_03\\_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEgNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/bonfante_2017_03_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d) (ultima consultazione in data 24/01/2020).

popolazione residente a Milano nel 2011 (il 3,04% se si considera il numero di individui dotati di elettorato attivo per le comunali del 2011)<sup>44</sup>.

Per quanto riguarda l'edizione svoltasi tra il 2017 e il 2018, i votanti totali sono stati 17.627 (l'1,42% dei residenti della città nel 2011 e l'1,78% degli aventi diritto di voto per le comunali del 2011). Di questi, 16.649 hanno espresso il proprio voto online, e 978 hanno invece votato seguendo modalità offline. Dato che stando al Patto di partecipazione ogni votante poteva esprimere fino a tre preferenze, i voti totali espressi sono stati 40.501, che diventano 45.346 tenendo in considerazione anche i voti bonus assegnati a ogni progetto stando, di nuovo, al Patto di partecipazione<sup>45</sup>.

La sezione «Open data» del sito ufficiale del bilancio partecipativo fornisce, in riferimento all'edizione del 2017-2018, dei dati interessanti per poter studiare dal punto di vista qualitativo la partecipazione a questa iniziativa. Una circostanza interessante da notare è che coloro che hanno espresso online le proprie preferenze (cioè il 94% di chi ha votato) sono mediamente caratterizzati da un tasso di scolarizzazione molto alto<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> <https://www.repubblica.it/static/speciale/2011/elezioni/comunali/milano.html> (ultima consultazione in data 05/12/2019).

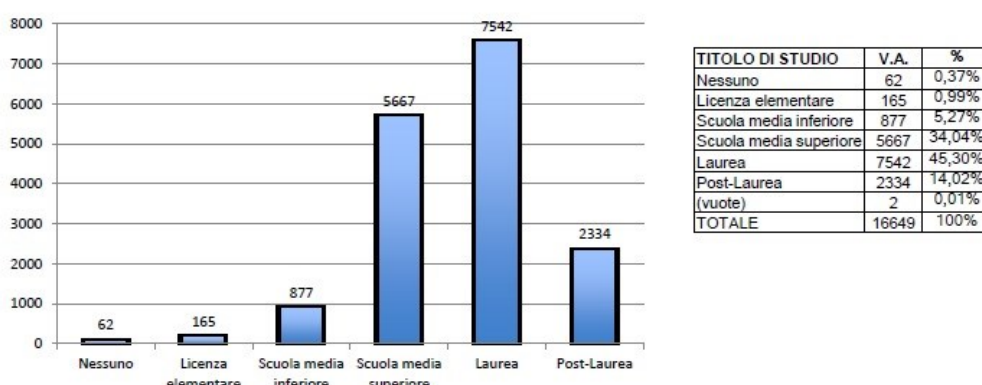
<sup>45</sup> <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/60> (ultima consultazione in data 28/11/2019).

<sup>46</sup> Il grafico che segue è tratto da <https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/infodiscs/getfile/808%22> (ultima consultazione in data 24/01/2020).

Grafico 7: titolo di studio dei votanti online alla seconda edizione del bilancio partecipativo del Comune di Milano



## VOTANTI ONLINE: TITOLO DI STUDIO



In effetti Stefano Stortone, membro dello staff del progetto «Empatia», ha ammesso: «Oggi la partecipazione è elitaria a tutti gli effetti, però valorizza quell'élite che non è élite: a partecipare sono comunque cittadini comuni - seppur con un tasso di scolarizzazione più alto - che sono esclusi dalle dinamiche politiche e amministrative» (Dominioni, 2018). Difficile pensare che, sotto questo profilo, nella precedente edizione si fossero instaurate dinamiche diverse.

Per quanto concerne gli altri limiti della prima edizione, Bertone sottolineava come le modalità di voto per la seconda edizione sarebbero state più rigorose rispetto alla precedente «per assicurare la partecipazione dei soli aventi diritto e per evitare abusi come la reiterazione del voto da parte di uno stesso soggetto» (Bertone, 2017). Non si tratta di un'illusione. Lo stesso Eugenio Petz ammette infatti: «Non possiamo escludere che durante il primo bilancio partecipativo fenomeni di doppio voto ci siano stati».

Infine, la questione dei ritardi. Presentando il 31 maggio 2017 l'avvio della seconda edizione del bilancio partecipativo, il Sindaco di Milano Giuseppe Sala ha dichiarato: «Il vecchio bilancio partecipativo è stato importante dal punto di vista della

partecipazione ma una serie di progetti fanno ancora fatica ad andare avanti. C'è grande differenza tra una proposta e un progetto. Quindi nel bilancio partecipativo 2017 abbiamo deciso di fare di meno, ma dando la garanzia che arriveremo a realizzare tutti i progetti» (Mingoia, 2017). Poche settimane prima il Municipio 4, a maggioranza di centro-destra, aveva denunciato come molti dei progetti vincitori fossero stati accantonati, rimandati o si fossero arenati<sup>47</sup>. Il Municipio aveva chiesto un incontro con un delegato dell'Assessorato alla partecipazione. Del progetto vincitore nel Municipio 4 sarebbe stato realizzato poco, e senza certezza sui tempi. Un problema che ha riguardato anche le altre zone della città. Come mai queste difficoltà? Si tratta, prima di tutto, di una questione di metodo. Spiega Eugenio Petz: «La prima edizione ci ha insegnato che la trasformazione di idee originali, ancorché molto fantasiose, in progetti realizzativi dal forte contenuto tecnico è un passaggio molto difficile e che va costruito con estrema attenzione. Nel 2015 i progetti portati al voto contenevano una dimensione di aleatorietà ancora molto forte, a rischio che pur votati non potessero essere realizzati, qualora le verifiche sul campo avessero condotto alla conclusione che non si potevano realizzare. Noi abbiamo voluto evitare questo rischio a priori, quindi nella metodologia del secondo bilancio c'è stata una fase di approfondimento tecnico tra i cittadini promotori di idee e gli uffici tecnici comunali molto approfondita, con ripetute occasioni di incontro». In effetti questa fase della seconda edizione citata da Petz era sostanzialmente assente nella prima. Inoltre bisogna ricordare la circostanza per cui i progetti vincitori erano impostati come una *summa* di numerosi interventi molto eterogenei fra loro e richiedenti competenze tanto diversificate, fattore che, rendendo i progetti (come ha detto Petz) difficili da implementare non dovrebbe aver favorito la riduzione dei loro tempi di realizzazione.

Alcune dichiarazioni rilasciate da Petz durante l'intervista inducono a ritenere che i ritardi nella realizzazione dei progetti vincitori della prima edizione siano da imputare non solo a errori nel disegno della *policy*, ma anche a ragioni di natura politica. In particolare, Petz afferma: «Era previsto che la prima edizione del bilancio partecipativo sarebbe andata ed effetto nella successiva consiliatura, con tutte le incognite relative allo schieramento che avrebbe vinto le elezioni. Il promotore della vecchia edizione ha

---

<sup>47</sup> <http://www.milanotoday.it/politica/bilancio-partecipativo-progetti-non-partono.html> (ultima consultazione in data 06/12/2019).

in qualche modo scommesso sul suo nuovo ingaggio politico. Purtroppo così non è stato» e questo avrebbe fatto, almeno inizialmente, cadere l'interesse verso l'edizione del 2015. Quello che Petz sembra suggerire è che, al di là dei «canonici» tempi burocratici e degli errori nel disegno della *policy*, se nella nuova Giunta fosse stato presente uno dei promotori della prima edizione del bilancio partecipativo, la spinta politica finalizzata alla celere realizzazione dei progetti vincitori sarebbe stata più pressante<sup>48</sup>.

In effetti la prima edizione del bilancio partecipativo era stata politicamente sostenuta dal Sindaco Giuliano Pisapia e dall'Assessore al Bilancio Francesca Balzani. Già il 22 marzo 2015, ben prima quindi che partisse la prima sperimentazione, il Sindaco aveva annunciato che non avrebbe corso l'anno successivo per la rielezione<sup>49</sup>. Francesca Balzani, candidatasi nel 2016 alle primarie del centro-sinistra milanese, arrivò seconda venendo sconfitta da Giuseppe Sala, diventato poi Sindaco. La sconfitta di Balzani è avvenuta non senza polemiche. L'area politica da cui proveniva non è infatti riuscita a dirimere le controversie interne e a presentare un candidato unico. La presenza di Pierfrancesco Majorino (Assessore alle Politiche sociali e ai Servizi alla salute nella giunta Pisapia) tra i candidati avrebbe infatti eroso i consensi della prima<sup>50</sup>.

Ed è anche vero che, quando la Giunta del nuovo Sindaco Giuseppe Sala si è insediata, essa si è trovata a dover portare avanti i progetti vincitori di un'iniziativa che essa non aveva sponsorizzato. Tuttavia, risulta molto difficile comprendere la reale esistenza e portata di eventuali responsabilità politiche. Bisogna tenere conto, ad esempio, del fatto che nel *Programma del candidato Sindaco Beppe Sala e delle liste che lo sostengono per le elezioni amministrative della città di Milano* era già riportato tra gli obiettivi del futuro Sindaco quello di «proseguire l'esperienza del bilancio partecipativo del Comune». Risulta difficile credere che un politico come Giuseppe Sala, con alle spalle importanti esperienze manageriali sia nel settore pubblico che in quello privato, potesse

---

<sup>48</sup> Si tratta, è bene sottolinearlo, di una mia personale interpretazione di quanto detto dalla fonte, Eugenio Petz. Nessuna delle mie personali interpretazioni formulate in questo lavoro partendo dalle dichiarazioni delle fonti intervistate può essere considerata responsabilità di queste ultime.

<sup>49</sup>

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2015/03/22/news/pisapia\\_non\\_si\\_ricandida\\_centrodestra\\_all\\_attacco\\_pronti\\_a\\_riprenderci\\_milano\\_nel\\_2016\\_-110214337/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2015/03/22/news/pisapia_non_si_ricandida_centrodestra_all_attacco_pronti_a_riprenderci_milano_nel_2016_-110214337/) (ultima consultazione in data 06/12/2019).

<sup>50</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/08/primarie-milano-2016-sala-candidato-sindaco-col-42-dei-voti-harakiri-della-sinistra-maggioritaria-ma-divisa/2441539/> (ultima consultazione in data 06/12/2019).

ritenere fattibile lanciare una seconda edizione del bilancio partecipativo macchiata, per usare le parole di Petz, «dall'ombra di discredito generata dalla prima edizione qualora i risultati di quest'ultima non fossero stati integralmente ripresi». Il 30 novembre 2016, inoltre, l'Assessorato alla Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data organizzò un incontro sulla prima edizione del bilancio partecipativo, per fornire «un resoconto dei lavori in corso e di quelli programmati»<sup>51</sup>. Il video dell'incontro è pubblicamente disponibile sulla pagina Facebook dell'Assessore Lorenzo Lipparini<sup>52</sup>. All'inizio dell'incontro Lipparini ricorda: «Come amministrazione dobbiamo prenderci carico di quello che è stato un percorso iniziato nel 2015 e che non è ancora concluso». Dopo circa sedici minuti di discorso, poi, l'Assessore sottolinea come fra gli impegni presi in campagna elettorale da Giuseppe Sala ci fosse quello di «portare avanti la realizzazione degli impegni presi nel 2015».

### *3.5. Dibattito pubblico sui Navigli: critiche e temi emersi*

Stando alla *Relazione finale*, il dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli avrebbe permesso di «far emergere opportunità e limiti dell'intervento e di raccogliere una molteplicità di osservazioni critiche e proposte migliorative che possono consentire al proponente di migliorare il progetto in una fase della sua elaborazione in cui sono ancora possibili eventuali variazioni». Se lo scopo di un dibattito pubblico è, come postula Andrea Pillon nella *Relazione finale*, quello di favorire l'emersione degli interessi e delle posizioni delle comunità interessate dall'intervento, allora la procedura svoltasi a Milano nel 2018 ha raggiunto il suo scopo. Tutto ciò nonostante i partecipanti abbiano lamentato una certa ristrettezza dei tempi. Le osservazioni contenute nei Quaderni degli attori, nelle mail, nelle sintesi dei cinque dibattiti territoriali coprono secondo il coordinatore del dibattito un ampio spettro, e alcune di queste sono anche molto dettagliate e tecniche.

Un importante punto di contatto tra l'esperienza di dibattito milanese e quella genovese sta nel fatto che in entrambi i casi, inizialmente, il dibattito avrebbe dovuto

---

<sup>51</sup> <https://lorenzolipparini.it/bilancio-partecipativo-milano-a-che-punto-siamo> (ultima consultazione in data 28/01/2020).

<sup>52</sup> <https://www.facebook.com/L.Lipparini/videos/1319591094773439/> (ultima consultazione in data 28/01/2020).

riguardare solo il «come» delle opere in questione. In ambo le circostanze, invece, durante la procedura è emersa con prepotenza anche la dimensione del «se», la cosiddetta «opzione zero»: «Molte discussioni si sono concentrate proprio sulle ragioni dell'opera e sulle priorità degli interventi alternativi che l'amministrazione dovrebbe perseguire. Ne sono testimonianza i numerosi Quaderni degli attori e gli interventi dei cittadini che, indipendentemente dalle criticità o dai vantaggi offerti da singole parti del progetto, mettono in evidenza visioni e strategie differenti di sviluppo della città e soprattutto un uso alternativo delle risorse pubbliche».

Dal punto di vista più tecnico-ingegneristico, il dibattito ha portato all'apertura di una discussione sulla gestione delle risorse idriche: «Il dibattito ha consentito di sviluppare una discussione articolata e particolarmente ricca di spunti e competenze sulla gestione delle risorse idriche e sulla valorizzazione del sistema irriguo dell'area metropolitana milanese. Le proposte raccolte non si limitano infatti alla sola riapertura del Naviglio della Martesana ma ricomprendono il ben più ampio e articolato sistema dei canali milanesi e la loro connessione con i sistemi idrografici del Seveso, dell'Adda e del Ticino. Analoga attenzione è stata posta, nel corso dell'intero dibattito, alla corretta depurazione delle acque, al controllo dei livelli di falda e all'uso delle risorse idriche a fini agricoli ed energetici».

La metodologia adottata per condurre gli incontri territoriali è stata oggetto di alcune critiche. *In primis*, secondo alcuni partecipanti la divisione in tavoli di lavoro avrebbe impedito «un reale confronto con il proponente dell'opera». Spiega Andrea Pillon nella *Relazione finale*: «La scelta del coordinatore di non organizzare gli incontri in modo “assembleare” ma per tavoli di lavoro è stata dettata in realtà proprio dalla volontà di coinvolgere il più alto numero di partecipanti alla discussione. Infatti la divisione per tavoli ha consentito a tutti i partecipanti di discutere il progetto, di avanzare critiche e suggerimenti e, quando ritenuto necessario dagli stessi partecipanti, di confrontarsi con i proponenti del progetto (i tecnici che hanno elaborato il progetto sono sempre stati presenti agli incontri e sono intervenuti nelle discussioni dei tavoli per fornire chiarimenti)».

In seconda istanza, è stata criticata anche la conduzione dei lavori ai tavoli e la presunta non imparzialità dei facilitatori. Un'accusa che, secondo la *Relazione finale*, può essere

respinta constatando la correttezza dei resoconti delle discussioni ai tavoli, elaborati dagli stessi facilitatori. I resoconti sono infatti stati sottoposti a due verifiche:

«- la prima, al termine di ciascun incontro, quando i facilitatori riportavano, alla presenza di tutti i partecipanti, quanto discusso nei singoli tavoli. La restituzione in plenaria aveva due obiettivi: il primo era quello di condividere con tutti i partecipanti quanto discusso nei singoli tavoli; il secondo era proprio quello di verificare, in modo aperto e trasparente, che il facilitatore avesse compreso le posizioni emerse e che queste fossero riportate correttamente. In alcuni casi i cittadini sono intervenuti per integrare o correggere quanto riportato dai facilitatori, contribuendo così alla corretta restituzione degli esiti delle discussioni;

- la seconda verifica avveniva attraverso la pubblicazione sul sito del progetto della restituzione scritta dei singoli incontri. A riprova della correttezza del lavoro svolto, si segnala che nel corso del dibattito non sono giunte richieste di integrazioni o critiche rispetto a quanto riportato dai facilitatori».

Anche la decisione di effettuare gli incontri solo nelle parti della città effettivamente coinvolte dagli interventi, e di escluderne altre che avrebbero potuto essere interessate dagli impatti positivi o negativi dell'opera, è stata stigmatizzata. La *Relazione finale*, sottolineando che gli incontri territoriali erano aperti a tutti i cittadini a prescindere dalla loro residenza nelle zone interessate, evidenzia come tale scelta derivi dal fatto che gli incontri territoriali «avevano l'obiettivo di entrare nel dettaglio del progetto delle cinque tratte per raccogliere critiche e suggerimenti puntuali che potessero aiutare il proponente nelle successive fasi di progettazione».

Oltre ad aver ricevuto delle critiche circa la metodologia adoperata, il dibattito pubblico ha subito anche delle censure politiche. Fabrizio De Pasquale ad esempio, capogruppo di Forza Italia nel Consiglio Comunale di Milano, è arrivato a dichiarare: «È una buffonata, non un dibattito pubblico. Non si capisce la fretta. I cittadini avranno un mese, durante le vacanze estive, per leggere il materiale e far conoscere le proprie osservazioni. È un'operazione di propaganda che costerà 173.000 euro ai milanesi» (Mingoia, 2018). Il Consiglio del Municipio 2 ha poi approvato una mozione a firma Riccardo Truppo (Fratelli d'Italia) e Alice Perazzi (Movimento 5 Stelle) in cui il Municipio lamentava di non essere stato istituzionalmente coinvolto nel dibattito,

sottolineando come esso sia risultato «viziato e carente della necessaria istruttoria, compreso temporalmente senza motivo». La mozione chiedeva dunque al Comune di «indire e favorire un referendum municipale sul progetto Navigli al fine di permettere alla popolazione di decidere circa il futuro dell'immagine e dell'identità del proprio Municipio che da questo progetto sarebbero stravolte e trasformate per sempre» (Monza, 2019).

Per quanto riguarda i temi principali affrontati durante il dibattito, uno dei più importanti è stato quello relativo agli obiettivi del progetto. Obiettivi che, stando a quanto riportato nella *Relazione* conclusiva, forse il dibattito non è riuscito a chiarire del tutto: «Nonostante l'illustrazione delle finalità del progetto nell'incontro di avvio del dibattito, poi ripresa nei successivi incontri territoriali e nell'incontro di approfondimento dedicato ai risultati dell'analisi costi benefici, risulta ancora non del tutto chiaro il legame tra il progetto di riapertura dei Navigli ed una strategia più ampia di sviluppo della città». Ed è forse proprio a causa di una debole adesione alla strategia alla base del progetto che, su questo tema, le posizioni emerse durante il dibattito si sono rivelate molto polarizzate.

La posizione più critica ha considerato la riapertura dei Navigli «un'operazione non necessaria e per alcuni aspetti forzata, ovvero la “simulazione di un tracciato antico” che non ha “nulla a che vedere con il recupero della propria storia”, o anche “una riproposizione forzata di un segno paesaggistico” estraneo al contesto economico, urbanistico e culturale, una “operazione folkloristica, costosa ma non pregiata”. In alcuni casi la critica si spinge a paventare “rischi economici ed esecutivi” per la città che non sarebbero giustificati». La posizione più favorevole ha invece considerato il progetto come «un'occasione di sviluppo economico e turistico e di riqualificazione ambientale ed urbana, che può “avvicinare Milano ad altre città del nord Europa”. Secondo questa visione il progetto, se considerato nella sua versione integrale, consentirebbe alla città di Milano di reinterpretare in chiave moderna il suo rapporto con l'acqua, trasformandola in meglio. [...] Il progetto avrebbe inoltre la funzione di valorizzare lo spazio pubblico e la qualità urbana».

Un altro punto diverse volte al centro del confronto è stato quello riguardante la riapertura totale o parziale dei Navigli. Il Sindaco di Milano nel 2017 parlava di

riapertura totale<sup>53</sup>, pur se divisa in fasi. Benché i partecipanti abbiano compreso che l'amministrazione preferisca una riapertura per fasi per non gravare troppo sul bilancio e per minimizzare gli impatti dei cantieri sulla città, i sostenitori della riapertura totale hanno paventato il timore che la riapertura integrale possa non concretizzarsi: «Si teme infatti che l'assenza di una programmazione puntuale delle prossime fasi possa pregiudicare il compimento dell'intero disegno (“la mancanza di un cronoprogramma e di un piano di sostenibilità finanziaria dell'intera opera aumenta il rischio e il sospetto che ci si limiterà a realizzare solo le cinque tratte iniziali, lasciando poi l'opera incompiuta”»).

Alcune voci si sono poi registrate, appunto, a favore di una realizzazione solo parziale dell'intervento, quindi a favore di una riapertura solo parziale dei Navigli: «Una delle proposte suggerisce di completare la riconnessione idraulica e di realizzare la riapertura delle tratte che valorizzano le aree di maggior pregio storico ed architettonico (Conca dell'Incoronata e Conca di Viarenna). In questo modo si otterrebbero i vantaggi ambientali ipotizzati dal progetto limitando i costi di realizzazione e le criticità relative alla mobilità e alla sosta (soprattutto nelle aree di via Sforza e via Melchiorre Gioia). I sostenitori di questa proposta segnalano inoltre che un progetto così fortemente orientato al recupero storico ed archeologico delle antiche conche porterebbe dei vantaggi in termini economici perché potrebbe “essere inserito nel progetto *Canaux Historiques- Voies d'eau Vivantes* dell'Unione Europea, come già avvenuto per il progetto di restauro del naviglio di Paderno”, consentendo così di reperire altre risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione».

Un'altra questione che ha sollevato grandi preoccupazioni e critiche è quella relativa agli impatti che il progetto di riapertura dei Navigli potrebbe avere sulla mobilità pubblica e privata. Da questo punto di vista durante il dibattito sono emerse due diverse visioni sulla mobilità e sull'uso del territorio: una «lenta» e una «veloce». La prima «considera il progetto un'occasione per ripensare il sistema della mobilità locale, incentrandolo non più sull'uso dell'auto privata, ma su una mobilità ciclabile e pedonale, in grado di collegare Milano con l'area della città metropolitana e restituire vivibilità ai quartieri, che sono “soffocati dal traffico e dall'inquinamento”. I sostenitori

---

<sup>53</sup> [https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/07/26/news/milano\\_apertura\\_navigli\\_sala\\_presenta\\_progetto-171690053/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/07/26/news/milano_apertura_navigli_sala_presenta_progetto-171690053/) (ultima consultazione in data 29/01/2020).

di questa visione sono favorevoli alla chiusura graduale del traffico nel centro storico e a politiche che disincentivino l'uso del mezzo privato a favore del trasporto pubblico e considerano il progetto come un passo importante in questa direzione». La seconda, d'altro canto, «considera invece la rapidità degli spostamenti, sia per il trasporto pubblico che per quello privato, una prerogativa irrinunciabile per una città dinamica come Milano. Una visione che mette al centro la mobilità tradizionale e segnala le ricadute negative che il progetto potrebbe avere su un sistema già debole: la riduzione delle sezioni delle carreggiate, l'eliminazione di aree di parcheggio, maggiori difficoltà di accesso ai passi carrai, agli esercizi commerciali e alle funzioni pubbliche».

Altri temi fortemente divisivi sono stati quelli concernenti la futura navigabilità dei Navigli riaperti e i costi per la realizzazione dei progetti. Sotto quest'ultimo profilo, «sebbene il progetto presentato riportasse in modo chiaro il costo complessivo dell'intervento (centocinquanta milioni di euro ripartiti tra costi di costruzione, oneri per la sicurezza, spese tecniche ed imprevisti ed oneri fiscali)», durante il dibattito sono emerse diverse perplessità. Alcuni hanno paventato il rischio che il costo (pur correttamente stimato) crescesse durante la realizzazione degli interventi. Alcuni, invece, sono giunti a mettere in discussione le stime effettuate dall'amministrazione: «In particolare, si fa riferimento al Quaderno degli attori di Gianni Beltrame ed Altri, dove si afferma che il costo del progetto sarebbe “attualmente nell'ordine di cinquecento milioni di euro, per la versione di progetto limitata alla condotta sotterranea di connessione dei cinque specchi d'acqua, e almeno sei volte maggiore, tre miliardi di euro, nell'ipotesi di riapertura totale della cerchia”».

Uno dei temi più apprezzati del progetto è stato invece quello riguardante le ricadute ambientali dell'intervento e «in particolare i benefici derivati dalla riconnessione idraulica». Senza addentrarsi in dettagli tecnici, come giustamente fa invece la *Relazione finale*, si può citare quanto scrive Andrea Pillon nella *Relazione* stessa: «I temi ambientali hanno riscosso maggiore attenzione rispetto ad altri benefici che si dichiarano di voler perseguire con il progetto: si tratta infatti di valori che interpretano una volontà di trasformazione della città».

Il 5 febbraio 2019, a Palazzo Marino, si è svolto un incontro per discutere le controdeduzioni del dibattito pubblico. In tale circostanza, il Sindaco Sala ha

dichiarato<sup>54</sup>: «A mio avviso, il primo grande dubbio che è emerso dal dibattito è questo: ha senso riaprire solo certe parti o bisogna riaprire integralmente? Il secondo dubbio, che fa paio col primo, è: abbiamo l'assicurazione che i fondi necessari siano disponibili e che non sacrifichiamo cose prioritarie per la città?» La risposta del Sindaco è stata la seguente: «Dovremmo chiedere a MM Spa di avviare il più velocemente possibile la progettazione dell'ipotesi di riapertura totale». Per quanto riguarda il secondo punto, la situazione al 5 febbraio appariva complessa. «In Consiglio Comunale si disse che il Comune sarebbe partito nel momento in cui avesse trovato i finanziamenti, proprio per evitare il rischio di penalizzare altre istanze. La Regione Lombardia aveva mostrato apertura per un certo periodo», salvo poi bocciare un emendamento al bilancio di previsione che prevedeva lo stanziamento di euro 50.000.000 per il progetto di riapertura dei Navigli, con i consiglieri regionali della Lega che avevano votato a sfavore dell'erogazione del denaro, disattendendo le parole di Matteo Salvini, Segretario Federale della Lega e all'epoca Ministro degli Interni, che si era dichiarato favorevole alla riapertura dei Navigli (Luce, 2018). «Dal Governo» proseguiva Sala «in questo momento mi sembra difficile che arrivino soldi. Dopodomani sarò a Bruxelles per un secondo incontro con il Commissario europeo per i trasporti, Violeta Bulc, con cui mi ero già visto, per verificare se ci sono possibilità». Nel primo incontro, raccontava Sala, il Commissario gli aveva detto che c'era una possibilità di finanziamento, a patto di considerare la riapertura dei Navigli un'occasione di cambiamento del sistema di mobilità e di trasporto. «Spero che l'incontro di dopodomani sia decisivo».

Addirittura, il 26 ottobre 2019 Sala sembra aver fatto un grosso passo indietro: «Io sono molto innamorato dell'idea di riaprire i Navigli, ma oggi non ritengo saggio farlo perché ci sono altre questioni aperte sulla città: se mai mi dovessi ricandidare, so che i cittadini mi porranno la questione e dovrò trovare una risposta definitiva»<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> La registrazione integrale del discorso del Sindaco è disponibile al link [https://ia800908.us.archive.org/23/items/RiaperturaNavigliMilano2018--IIBluffDelSindacoSala/palazzo\\_marino\\_5-2-19\\_risposte\\_ai\\_quesiti\\_dei\\_quaderni\\_audio\\_sala.mp3](https://ia800908.us.archive.org/23/items/RiaperturaNavigliMilano2018--IIBluffDelSindacoSala/palazzo_marino_5-2-19_risposte_ai_quesiti_dei_quaderni_audio_sala.mp3) (ultima consultazione in data 30/01/2020).

<sup>55</sup>

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/10/26/news/milano\\_navigli\\_riapertura\\_beppe\\_sala\\_seveso\\_esondazioni-239535060/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/10/26/news/milano_navigli_riapertura_beppe_sala_seveso_esondazioni-239535060/) (ultima consultazione in data 03/12/2019).

#### Capitolo 4. Quale futuro per la democrazia deliberativa a Milano? Le possibilità di istituzionalizzazione e i Patti di collaborazione<sup>56</sup>

Il 24 novembre 2019, al termine della manifestazione «Milano partecipa»<sup>57</sup>, l'Assessore alla Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open Data Lorenzo Lipparini ha annunciato la volontà di redigere un nuovo Regolamento comunale in materia di partecipazione. Peraltro, la redazione dell'atto dovrebbe essere preceduta da una forma di consultazione della popolazione. Milano, ha aggiunto Lipparini, ha deciso «di dotarsi di una piattaforma che consentirà di gestire tutte le relazioni coi cittadini a supporto degli istituti di iniziativa popolare e democrazia deliberativa»<sup>58</sup>. La soluzione di piattaforma (modulare e *open source*) presa a modello dal Comune di Milano è quella della piattaforma *Decidim*, già in uso da diversi anni a Barcellona. La piattaforma, ha spiegato Lipparini, è stata tradotta in italiano e integrata allo SPID (Servizio Pubblico di Identità Digitale) nell'ambito del terzo Piano d'azione nazionale per l'open government e «il Comune di Milano adatterà lo strumento alle esigenze delle diverse amministrazioni locali».

La stesura di un nuovo Regolamento sugli istituti di partecipazione potrà rappresentare un'opportunità per istituzionalizzare quelle politiche di democrazia deliberativa (bilancio partecipativo e dibattito pubblico) che il Comune di Milano ha già sperimentato ma che al momento rimangono esperienze *una tantum*. Come spiega Eugenio Petz, nel nuovo Regolamento potrebbero confluire «alcuni istituti nuovi tra cui il bilancio partecipativo e il dibattito pubblico». Per quanto riguarda il bilancio partecipativo, alcune idee sulle quali l'amministrazione sta lavorando, anticipa ancora Petz, sono quella di renderlo una procedura attivabile dal basso e quella di legarlo a un

---

<sup>56</sup> Il contenuto di questo capitolo riprende in sostanza al 100% il contenuto di alcuni lavori di ricerca che l'autore ha svolto durante il proprio tirocinio curriculare presso il Comune di Milano, prima presso la Direzione di progetto Piano Quartieri (per quanto riguarda lo studio della piattaforma digitale barcellonese *Decidim*), poi presso la Direzione Servizi Civici, Partecipazione e Sport (per quanto concerne lo studio dei Patti di collaborazione in Italia e a Milano).

<sup>57</sup> «Milano partecipa» è stato un evento (durante il quale si sono tenuti workshop, conferenze, interviste, lecture, tavole rotonde e mostre) promosso dal Comune di Milano e da Fondazione Cariplo, durato dal 22 novembre 2019 al 24 novembre 2019. L'evento aveva lo scopo di «comprendere la democrazia e il ruolo che ciascuno di noi è chiamato a giocare». Per i dettagli si veda <https://www.milanopartecipa.com/> (ultima consultazione in data 18/01/2020).

<sup>58</sup> <https://www.comune.milano.it/-/milano-partecipa.-lipparini-a-marzo-le-prime-consultazioni-sulla-piattaforma-del-comune-> (ultima consultazione in data 11/12/2019).

altro innovativo strumento di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, i Patti di collaborazione, sui quali il Comune di Milano è già dotato di un apposito Regolamento da maggio 2019. Per quanto concerne invece la piattaforma, dice Petz: «L'istituzionalizzazione di forme di dibattito pubblico deve essere effetto del Regolamento. Il Regolamento deve però avere uno strumento tecnico di applicazione. La piattaforma è lo strumento su cui si applicherà in concreto il Regolamento, mentre è quest'ultimo che segnerà l'istituzionalizzazione».

In questo capitolo finale, quindi, si intende da un lato studiare il funzionamento della piattaforma barcellonese *Decidim*, il cui utilizzo dovrebbe essere istituzionalizzato nel nuovo Regolamento e che dovrebbe fungere da supporto per la gestione di nuove forme istituzionalizzate di consultazione/dibattito pubblico. Dall'altro, si studieranno i Patti di collaborazione - nella loro storia, nella loro diffusione in Italia e nella loro applicazione a Milano – e le possibilità di legare fra loro il bilancio partecipativo e questi ultimi.

#### *4.1. Che cos'è e come funziona Decidim, la piattaforma barcellonese che Milano «importerà»*

Decidim, un progetto nato e sviluppato a Barcellona, è una piattaforma *open source* di democrazia partecipativa, che viene utilizzata da città e organizzazioni<sup>59</sup>. Lo strumento risulta già alquanto diffuso soprattutto in Europa, ma anche al di fuori. Viene usato ad esempio, oltre che a Barcellona, ad Helsinki (Finlandia), a Città del Messico e a Veracruz (Messico), a Nanterre (Francia) e a Waterloo (Belgio)<sup>60</sup>. Gli amministratori che decidono di usare Decidim possono «configurare arene partecipative (iniziative, assemblee, processi, consultazioni) e arricchirle con molteplici componenti (incontri presenziali, sondaggi, proposte, votazioni, monitoraggio dei risultati, commenti e molto altro)»<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> <https://decidim.org/faqs/> (ultima consultazione in data 13/12/2019).

<sup>60</sup> <https://decidim.org/usedby/> (ultima consultazione in data 13/12/2019).

<sup>61</sup> <https://decidim.org/faqs/> (ultima consultazione in data 13/12/2019).

In particolare, Decidim.barcelona è la piattaforma digitale di partecipazione del Comune di Barcellona. Uno spazio pensato per costruire una città aperta, trasparente, collaborativa e con il protagonismo degli abitanti<sup>62</sup>.

Per poter utilizzare quasi tutte le funzionalità di Decidim.barcelona (tra cui aderire ai processi partecipativi, formulare proposte, condividere idee nei dibattiti e fare commenti) occorre registrarsi alla piattaforma. I cittadini residenti a Barcellona possono anche appoggiare le proposte<sup>63</sup>.

Gli utenti possono consultare i processi partecipativi, avanzare nuove proposte, commentare quelle già esistenti (sia quelle dei cittadini che quelle del Comune), proporre argomenti a favore o contro o riflessioni generali, appoggiare le proposte, condividere le proposte sui social.

I cittadini possono anche monitorare tutte le proposte, conoscere tutte le informazioni sugli incontri correnti e sui dibattiti in corso di svolgimento, svolgere la stessa operazione anche per le iniziative concluse e i dibattiti faccia a faccia, contrassegnare una proposta e seguirne tutta l'evoluzione.

Su Decidim.barcelona si può partecipare e decidere su numerose questioni, attraverso degli strumenti (digitali ma anche fisici) che costituiscono il cuore del meccanismo messo in piedi dalla piattaforma: gli organismi di partecipazione, i processi partecipativi e le iniziative cittadine. Nell'ambito di ciascuno di questi strumenti si può partecipare in modi diversi: avanzando proposte individualmente o insieme a altri soggetti, prendendo parte a dibattiti, stilando una classifica dei progetti da eseguire, partecipando a incontri fisici e ancora altro<sup>64</sup>.

Si può adesso analizzare come funzionano più nel dettaglio gli strumenti sopra accennati.

---

<sup>62</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/decidim?locale=es> (ultima consultazione in data 14/12/2019).

<sup>63</sup> La ragione per cui solo i residenti possano sostenere le proposte è descritta in questi termini: «Si tratta di prendere decisioni che interessano il Comune e le persone che vi abitano e quindi ci sembra che siano loro che devono prendere la decisione finale. È vero che ci sono persone che non sono registrate a Barcellona e che, nonostante tutto, possono essere influenzate da queste decisioni, l'elenco dei residenti è il più grande censimento che abbiamo, che ci consente di raggiungere il massimo numero possibile di persone e che allo stesso tempo garantisce che il processo di partecipazione sia sicuro». <https://www.decidim.barcelona/pages/per-que-no-puc-donar-suport?locale=es> (ultima consultazione in data 14/12/2019).

<sup>64</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/help?locale=es> (ultima consultazione in data 14/12/2019).

Gli organismi di partecipazione sono canali di incontro e di interlocuzione regolare tra la cittadinanza e il Comune di Barcellona per dibattere e raccogliere opinioni e proposte al fine di determinare le politiche locali. Non tutti i loro incontri sono aperti. Se lo sono, attraverso Decidim.barcelona gli utenti possono parteciparvi in vari modi, ad esempio aggiungendo punti all'ordine del giorno o commentando le proposte avanzate e le decisioni prese<sup>65</sup>.

I processi partecipativi vengono invece definiti come «una serie di incontri limitati nel tempo volti a promuovere il dibattito e gli scambi organizzativi all'interno della cittadinanza, o tra questa e i responsabili municipali»<sup>66</sup>. Un video tutorial pubblicato sul sito ufficiale della piattaforma spiega più nel dettaglio in cosa consistono i processi partecipativi. Il video è disponibile all'indirizzo <https://www.decidim.barcelona/pages/processos-participatius?locale=es>. Tutti i processi partecipativi si sviluppano in almeno quattro fasi: informazione, dibattito, restituzione e monitoraggio. A seconda delle caratteristiche e degli argomenti del singolo processo partecipativo, ogni fase può essere caratterizzata da differenti spazi e meccanismi di partecipazione. Anche se ogni processo partecipativo può svilupparsi in maniera diversa, nella maggior parte dei casi ogni processo prevede tre strumenti specifici di partecipazione attiva: la partecipazione a dibattiti digitali, la presenza a dibattiti fisici e la possibilità di avanzare e commentare proposte. La maggioranza dei processi partecipativi permette infatti la realizzazione di dibattiti attraverso la piattaforma, lasciando commenti o interagendo con quelli degli altri utenti. Per quanto riguarda gli incontri fisici, grazie alla piattaforma è possibile iscriversi ad essi e scaricare i documenti e le conclusioni generate durante gli incontri già conclusi. Durante gli incontri fisici vengono raccolte proposte di azioni da realizzare. Le proposte vengono pubblicate sulla piattaforma. Gli utenti possono seguire le proposte, ricevendo in questo modo aggiornamenti sulla loro evoluzione, o supportandole. Gli utenti possono altresì aggiungere nuove proposte. Tutti i processi partecipativi prevedono, come si è detto, una fase di rendicontazione e una di monitoraggio, che sono consultabili sulla piattaforma senza necessità di esservi registrati. In queste fasi, tutta la città viene

---

<sup>65</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/organs-participacio?locale=es> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<sup>66</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/processos-participatius?locale=es> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

informata dei risultati del processo partecipativo. In questo modo, la piattaforma si predispone anche come uno strumento di trasparenza e *accountability*.

Le iniziative cittadine vengono definite come «lo strumento detenuto dalla cittadinanza per promuovere, attraverso la raccolta di firme, azioni del Comune su temi di interesse collettivo, nell'ambito delle sue competenze. Sono pertanto un meccanismo che riconosce alle persone la capacità di essere agenti attivi per ciò che riguarda l'intera comunità, e che favorisce il protagonismo della cittadinanza al momento di definire priorità nell'agenda politica della città. Le iniziative cittadine possono riguardare tutta la città, o uno o più distretti, o in casi eccezionali un territorio inferiore al distretto»<sup>67</sup>.

Le iniziative cittadine attivabili attraverso raccolta firme possono consistere:

- 1) nell'inserire un punto all'ordine del giorno del Consiglio comunale o del Consiglio di distretto;
- 2) nell'indire un processo partecipativo;
- 3) nel convocare un'audizione pubblica (un incontro, in una data determinata, fra i rappresentanti comunali e la cittadinanza, affinché questa possa ricevere informazioni, presentare e discutere proposte riguardo un determinato intervento pubblico o programma di attuazione)<sup>68</sup>;
- 4) nel richiedere la creazione di un nuovo organo di partecipazione;
- 5) nel lanciare l'approvazione o la modifica di una normativa;
- 6) nel sollecitare lo svolgimento di una consultazione cittadina (le consultazioni cittadine servono a stabilire le decisioni della cittadinanza su questioni importanti per la città. Possono essere semplici e riguardare una sola questione, o complesse, e in tal caso le domande poste saranno diverse. La decisione si esprimerà attraverso un voto libero, diretto, eguale e segreto, in forma elettronica o tradizionale. L'ambito della consultazione può essere di città, di distretto o di più di un distretto o, eccezionalmente,

---

<sup>67</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/iniciatives-ciutadanes> (ultima consultazione in data 16/12/2019).

<sup>68</sup> <https://www.decidim.barcelona/pages/tipus-iniciatives-ciutadanes?locale=es> (ultima consultazione in data 17/12/2019).

di un'area inferiore al distretto)<sup>69</sup>. Questa spiegazione sembra descrivere ciò che nell'ordinamento italiano viene chiamato referendum;

7) nel convocare un consiglio di quartiere (nel consiglio di quartiere si trattano i piani, i progetti e gli interventi che hanno luogo nel quartiere. Le proposte dibattute vengono trasmesse agli organi competenti del Comune di Barcellona, affinché diano riscontro. È l'organo di rafforzamento comunitario e di partecipazione politica della cittadinanza in relazione alle questioni che riguardano il quartiere. Il suo fine è quello di essere un canale di partecipazione cittadina nell'attuazione delle politiche pubbliche di vicinato e convivenza, e di favorire la coesione sociale e il miglioramento della qualità della vita)<sup>70</sup>.

Le iniziative cittadine devono essere promosse da un minimo di tre persone con più di diciotto anni e che non abbiano cariche elettive<sup>71</sup>. Possono inoltre ricevere l'appoggio di tutti i residenti che abbiano più di sedici anni residenti nell'ambito territoriale cui l'iniziativa si riferisce.

La *Guías prácticas de la participación ciudadana en Barcelona* evidenzia come il numero minimo di firme necessario vari in funzione dell'obiettivo e dell'ambito territoriale al quale l'iniziativa si riferisce. La *Guías* specifica gli obblighi cui gli organi barcellonesi devono adempiere qualora le iniziative proposte raggiungano il numero minimo di firme necessario alla loro attivazione.

#### 4.2. I Patti di collaborazione: cosa sono e quanto sono diffusi in Italia

Nell'ultimo paragrafo di questo lavoro si analizzerà la possibilità, prospettata da Eugenio Petz, di legare il bilancio partecipativo e i Patti di collaborazione. Prima però si studierà che cosa sono questi ultimi, quanto sono diffusi in Italia, come sono stati

---

<sup>69</sup> *Ibid.* (ultima consultazione in data 17/12/2019).

<sup>70</sup> *Ibid.* (consultato in data 17/12/2019).

<sup>71</sup> La *Guías prácticas de la participación ciudadana en Barcelona* riporta come le iniziative cittadine possano essere adite anche da «*qualquier entidad, asociación no lucrativa, organización empresarial sindicato o colegio profesional, siempre que su ámbito de actuación sea la ciudad de Barcelona*». Molte di queste espressioni hanno sfumature di significato ambigue, che vanno oltre le mie competenze di traduzione dallo spagnolo. Non volendo omettere l'informazione, ho comunque preferito riportarla in nota.

istituzionalizzati nel contesto milanese e quanto sono diffusi sul territorio del Comune di Milano.

Se, come si vedrà in seguito, i Patti di collaborazione hanno ottenuto una buona diffusione in Italia, lo si deve anche all'azione di Labsus (Laboratorio per la Sussidiarietà). Nella propria presentazione online, Labsus afferma di partire da una certezza: «La certezza è che le persone sono portatrici non solo di bisogni ma anche di capacità e che è possibile che queste capacità siano messe a disposizione della comunità per contribuire a dare soluzione, insieme con le amministrazioni pubbliche, ai problemi di interesse generale»<sup>72</sup>. La certezza trova le proprie basi giuridiche nella legge costituzionale 3/2001. Il provvedimento in esame ha sostituito il vecchio articolo 118 della Costituzione con una nuova formulazione, il cui comma 4 sancisce: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Considerata questa certezza, l'obiettivo che si pone Labsus consiste nel «far sapere al maggior numero possibile di persone che nella nostra Costituzione c'è questa grande novità rappresentata dal principio di sussidiarietà e che questa novità può cambiare il loro modo di stare, come cittadini, in questa società»<sup>73</sup>.

La sussidiarietà di cui il Laboratorio si fa ambasciatore trova la sua reale essenza «nell'essere la piattaforma costituzionale su cui costruire un nuovo modello di società caratterizzato dalla presenza diffusa di cittadini attivi, cioè cittadini autonomi, solidali e responsabili, alleati dell'amministrazione nel prendersi cura dei beni comuni»<sup>74</sup>. Si tratta di un modello di cittadinanza che, fino alla summenzionata riforma costituzionale, appariva quasi eretica, visto che l'ordinamento non permetteva ai comuni cittadini di occuparsi della *res publica* restando semplici cittadini. Era considerata folle l'idea che un comune cittadino, «senza iscriversi ad associazioni di volontariato o similari»<sup>75</sup>, potesse avere la voglia e la capacità di prendersi cura di un bene comune insieme agli altri cittadini e in collaborazione con la Pubblica Amministrazione.

---

<sup>72</sup> <https://www.labsus.org/progetto/> (ultima consultazione in data 09/09/2019).

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

La riforma costituzionale del 2001 ha ribaltato questo paradigma, e Labsus ha deciso così di attivarsi per far sì che sempre più cittadini si mobilitino sulla base di questo principio di sussidiarietà responsabile, per contribuire alla rinascita del Paese. In questo senso Labsus agisce come *think tank*, come consulente degli enti pubblici e come giornale, come «cassa di risonanza» di tutte le iniziative implementate in giro per l'Italia che si fondano sul nuovo principio della sussidiarietà.

Labsus ha aiutato diversi Comuni a redigere i propri Regolamenti relativi ai Patti di collaborazione. Nell'aprile del 2015, la Giunta del Comune di Roma aveva nominato un gruppo di lavoro del quale faceva parte anche il presidente di Labsus, il professor Gregorio Arena. Il gruppo aveva lavorato, fino a ottobre 2015, alla stesura di una bozza di Regolamento per i Patti di collaborazione. La bozza era da poco stata trasmessa agli assessori competenti quando la Giunta dell'epoca, presieduta dal Sindaco Ignazio Marino, cadde. È comunque all'articolo 5, comma 1 di quella bozza che Gregorio Arena fa riferimento per spiegare cosa sia un Patto di collaborazione: «Il primo comma dell'art. 5 del Regolamento definisce la natura e il ruolo del Patto di collaborazione, definito “lo strumento con cui il Comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa”» (Arena, 2016). Altro articolo importante della bozza richiamato da Arena è l'articolo 1, comma 3, il quale recita: «La collaborazione tra cittadini e amministrazione, che si estrinseca attraverso l'adozione di atti amministrativi di natura non autoritativa, realizza l'amministrazione condivisa». Ciò significa che i Patti di collaborazione sono atti disciplinati dal diritto privato, come i contratti. Definire i Patti di collaborazione «atti amministrativi di natura non autoritativa» ha una implicazione significativa, in quanto in questo modo si postula «parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione nell'ambito del modello dell'amministrazione condivisa, fondato sulla sussidiarietà» (ibid.).

Il sito web della Fondazione Innovazione Urbana (fondata dal comune di Bologna e dall'Università degli Studi di Bologna) descrive in questi termini il contenuto di un Patto di collaborazione: «Prevede che un bene comune possa diventare oggetto di azioni di cura, rigenerazione, riuso o gestione per iniziativa di cittadini singoli o associati, ovvero su proposta dei funzionari o dei responsabili politici comunali. Tale proposta proviene “dall'alto” o “dal basso” ma risulta sempre come azione, materiale e/o

immateriale, che non può prescindere dal responsabilizzare le diverse parti contraenti, che si impegnano a rispettare gli impegni pattuiti»<sup>76</sup>.

Proprio il Comune di Bologna è stato, nel febbraio del 2014, il primo ente locale a dotarsi del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. Anche in questo caso Labsus ha avuto un ruolo: il Regolamento è stato infatti approvato dal Comune di Bologna al termine di un progetto intitolato «Le città come beni comuni» e promosso dallo stesso Labsus. Il 17 ottobre, alla conferenza stampa di presentazione del progetto, il sindaco di Bologna Virginio Merola dichiarò: «Le attività del progetto sono ideate in modo da rendere Bologna una realtà esemplare, che possa rappresentare, dal punto di vista normativo ed operativo, un progetto pilota da raccontare ed esportare in altre città. Questo obiettivo è stato raggiunto agendo su due principali ambiti: da un lato un lavoro sul funzionamento dell'amministrazione comunale per rendere procedure e regolamenti orientati alle possibilità dei cittadini di attivarsi per la cura dei beni comuni; dall'altro la sperimentazione operativa di forme di gestione civica di spazi pubblici su tre aree della città, selezionate attraverso il pieno coinvolgimento dei quartieri» (Rostelli, 2013). Le tre aree oggetto degli interventi pilota erano:

- 1) Parco della Zucca (Quartiere Navile): dove si sperimentò la cura degli arredi, del verde e del giardino;
- 2) Via Santo Stefano, Via Fondazza e Piazza Carducci (Quartiere Santo Stefano): dove si lavorò alla cura dei portici, delle piccole aree verdi e alla sensibilizzazione dei residenti;
- 3) Piazza Spadolini e Giardini Bentivogli e Vittime di Marcinelle (Quartiere San Donato): dove si sperimentò una forma di gestione civica di un immobile comunale (ex ufficio anagrafe) e delle aree che lo circondano (ibid.).

Se l'obiettivo era quello di rendere Bologna «un progetto pilota da raccontare ed esportare in altre città», si può affermare che l'operazione è riuscita. Dal 2014 al settembre del 2019 sono infatti in totale 206 i Comuni che si sono dotati del Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni (201 enti locali se si

---

<sup>76</sup> <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/68-urbancenter/collaborare-bologna/1560-patti-di-collaborazione-il-punto-della-situazione> (ultima consultazione in data 10/09/2019).

considera che un Regolamento è stato adottato all'interno dell'Unione della Romagna Faentina, composta da sei Comuni della Provincia di Ravenna). Il seguente grafico mostra come i Comuni che hanno adottato il Regolamento siano distribuiti in modo abbastanza omogeneo sul territorio, senza grandi disuguaglianze fra il Nord, il Centro e il Sud.

*Grafico 8: mappa dei Comuni italiani che si sono dotati di un Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*



Basterebbe già solo il colpo d'occhio per individuare le aree in cui i Patti di collaborazione non sono ancora particolarmente diffusi. Colpisce subito ad esempio la presenza in Sardegna di soli tre Comuni, tutti localizzati nel nord dell'isola, in Provincia di Sassari, dotatisi del Regolamento in questione. Altro vuoto difficile da non notare è quello localizzato fra la Basilicata e le province settentrionali della Calabria. A nord,

appaiono particolarmente spopolate le aree del cuneese, della Provincia Autonoma di Bolzano e dell'Emilia Romagna a nord di Modena.

Si può altresì facilmente notare una concentrazione molto significativa lungo una cerniera che parte dall'Emilia Romagna a sud di Modena, passa dalla Toscana e dall'Umbria e termina in Lazio. Si tratta, con esclusione del Lazio, di un'area geografica in cui la subcultura rossa è storicamente dominante.

La tabella riportata sotto mostra più nel dettaglio la diffusione del Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni in Italia, per Regione, aggiornata al 13 settembre 2019, come desumibile dal sito ufficiale di Labsus.

*Tabella 3: diffusione per Regione del Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni in Italia, aggiornata al 13/09/2019*

<b>Regione</b>	<b>Numero Comuni che hanno adottato i Patti di collaborazione</b>	<b>Numero totale Comuni della Regione</b>	<b>Rapporto Percentuale e Numero Comuni che hanno adottato i Patti nella Regione/Numero Comuni della Regione</b>	<b>Rapporto Percentuale e Numero Comuni che hanno adottato i Patti nella Regione/Numero Comuni che hanno adottato i patti nell'area geografica</b>	<b>Rapporto percentuale e Numero Comuni che hanno adottato i Patti nella Regione/Numero Comuni che hanno adottato i Patti in Italia</b>	<b>Numero Capoluoghi di Provincia/Città Metropolitane/Libero Consorzio Comunale che hanno adottato i Patti</b>
Val	1	74	1,35%	1,27%	0,49%	0 su 1

d'Aosta						
Piemonte	16	1181	1,35%	20,25%	7,77%	3 su 8
Liguria	3	234	1,28%	3,8%	1,46%	1 su 4
Lombardia	23	1507	1,53%	29,11%	11,17%	9 su 12
Trentino Alto Adige	4	291	1,37%	5,06%	1,94%	1 su 2
Veneto	9	563	1,6%	11,39%	4,37%	3 su 7
Friuli Venezia Giulia	4	215	1,86%	5,06%	1,94%	1 su 4
Emilia Romagna	19	328	5,79%	24,05%	9,22%	5 su 10
<b>Totale area Nord Italia</b>	<b>79</b>	<b>4393</b>	<b>1,8%</b>		<b>38,35%</b>	<b>23 su 48</b>
Toscana	28	273	10,26%	49,12%	13,59%	8 su 11
Umbria	9	92	9,78%	15,79%	4,37%	2 su 2

a						
Marche	3	228	1,31%	5,26%	1,46%	1 su 6
Lazio	17	378	4,5%	29,82%	8,25%	2 su 5
<b>Totale area Centro Italia</b>	57	971	5,87%		27,67%	13 su 24
Abruzzo	8	305	2,62%	11,43%	3,88%	2 su 4
Molise	2	136	1,47%	2,86%	0,97%	0 su 2
Puglia	19	257	7,39%	27,14%	9,22%	4 su 8
Campania	13	550	2,36%	18,57%	6,31%	1 su 5
Basilicata	1	131	0,76%	1,43%	0,49%	1 su 2
Calabria	4	404	0,99%	5,71%	1,94%	1 su 5
Sicilia	20	390	5,13%	28,57%	9,71%	1 su 9
Sardegna	3	377	0,79%	4,29%	1,46%	1 su 5
<b>Totale area Sud Italia e isole</b>	70	2550	2,74%		33,98%	11 su 40

<b>Totale</b>	206	7914	2,6%		100%	47 su 112
<b>Italia</b>						

Alcune note sui dati contenuti nella tabella di cui sopra, prima di procedere alla loro analisi. I dati relativi al numero di Comuni in ogni Regione sono aggiornati al primo gennaio 2019. Per quanto riguarda il numero di capoluoghi di Provincia/Città Metropolitana/Libero Consorzio Comunale, esso, si ricorda, non combacia con il numero delle «tradizionali» province, in quanto alcune di esse hanno più di un capoluogo. Per quanto concerne i capoluoghi di Provincia della Regione Friuli Venezia Giulia, bisogna specificare che la Legge Regionale 20/2016 ha soppresso quelle che erano le storiche Province regionali (Trieste, Pordenone, Udine e Gorizia). Tuttavia, l'articolo 46 della l. r. 20/2016 sancisce: «I Comuni di Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia mantengono le prerogative connesse alla qualificazione di “capoluogo di Provincia” prevista dalla normativa statale e regionale». Infine, si segnala che nel frattempo tre Comuni che avevano adottato il Regolamento sui Patti (Pergine Valdarno e Laterina in provincia di Arezzo, e Valle Mosso in provincia di Biella) sono stati sciolti. I primi due si sono fusi fra loro, il terzo è confluito insieme ad altri Comuni per costituirne uno nuovo. Avendo legiferato in materia sono comunque stati conteggiati.

Si può dunque adesso passare all'analisi dei dati vera e propria.

I 206 Comuni che hanno adottato il Regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni sono distribuiti in modo abbastanza equilibrato sul territorio nazionale. Se si guarda ai numeri assoluti, 79 di questi Comuni sono localizzati nell'Italia settentrionale, 57 in quella centrale e 70 in quella meridionale e nelle due Regioni insulari. La collocazione delle Regioni all'interno delle diverse macro-aree è la stessa effettuata dall'Istat.

Dai dati risulta, così, che il 38,35% dei Comuni che hanno adottato lo strumento dei Patti è collocato nell'Italia settentrionale; il 27,67% in quella centrale; e il 33,98% in quella meridionale e insulare.

Affermare però che i Patti di collaborazione siano più diffusi nell'Italia settentrionale che in quella centrale e meridionale/insulare sarebbe una conclusione affrettata. Le tre

macro-aree, infatti, non hanno lo stesso numero di Regioni e, soprattutto, non hanno lo stesso numero di Comuni.

In Italia ci sono, in totale, 7.914 Comuni. 4.393 di questi (il 55,5% del complesso) si trovano in Regioni settentrionali. Eppure, come si è visto, in questa macro-area si colloca solo il 38,38% dei Comuni che hanno adottato i Patti in Italia. Di contro, i Comuni dell'Italia centrale sono solo 971 (il 12,27% sul totale dei Comuni italiani), ma in questa macro-area è situato il 27,67% dei Comuni che hanno adottato i Patti. I Comuni dell'Italia meridionale e insulare sono 2.550 (32,22% sul totale dei Comuni italiani) e qui si situa il 33,98% dei Comuni che si sono dotati del Regolamento in materia.

La scarsa diffusione dei Patti di collaborazione nella macro-area del nord Italia è attestata da un altro indice: solo l'1,8% dei Comuni dell'area sono forniti di un Regolamento sui Patti di Collaborazione. Nell'Italia centrale invece ben il 5,87% dei Comuni ha istituzionalizzato i Patti. Questa percentuale scende al 2,74% nell'Italia meridionale. Le Regioni in cui il tasso percentuale di adozione dei Patti risulta più alto sono la Toscana (il 10,26% dei Comuni ha il Regolamento sui Patti), l'Umbria (9,78%), la Puglia (7,39%) e l'Emilia Romagna (5,79%). Curiosamente, si tratta delle stesse uniche quattro Regioni in Italia che si sono finora dotate di una specifica legge regionale in materia di democrazia partecipativa/deliberativa.

Altro aspetto interessante da notare è il seguente. Se si ipotizzasse a livello regionale una distribuzione perfettamente omogenea dei Patti in Italia (ipotesi ovviamente non plausibile, dato che qualsiasi fenomeno sociale è dotato di un certo grado di variabilità), in ogni Regione italiana dovrebbe collocarsi il 5% dei Comuni che hanno legiferato sui Patti di collaborazione.

La realtà ci mostra, come prevedibile, qualcosa di diverso. In media, infatti, ogni regione dell'Italia settentrionale contiene al proprio interno il 4,79% dei Comuni che hanno adottato il Regolamento sui Patti di collaborazione a livello nazionale. Questa percentuale schizza al 6,92% per le Regioni dell'Italia centrale, e si attesta sul valore minimo (4,25%) per le Regioni della macro-area meridionale-insulare.

La media relativa alla macro-area dell'Italia settentrionale è sicuramente influenzata da valori anormalmente alti come quello della Lombardia (11,17%) e dell'Emilia Romagna (9,22%), e da altri molto bassi come quello della Valle d'Aosta (0,49%) e della Liguria (1,46%). Il coefficiente di variazione (dato dal rapporto fra lo scarto quadratico medio e la media aritmetica) per questa macro-area vale 0,79. Un valore molto alto, considerato che il c.v. varia fra 0 e 1, e che evidenzia come esista una forte variabilità fra le Regioni della macro-area.

La media delle Regioni dell'Italia centrale è a sua volta condizionata dal valore altissimo della Toscana (13,59%) e da quello, invece, molto basso delle Marche (1,46%). Tuttavia, il c.v. per l'area dell'Italia centrale vale 0,66. Una cifra alta, ma comunque inferiore sia a quella dell'Italia settentrionale che, come si vedrà, a quella dell'Italia meridionale e insulare. Si tratta di un'ulteriore prova che mostra come i Patti di collaborazione siano diffusi di più (e in modo più omogeneo) nell'Italia centrale, rispetto alle altre macro-aree.

Infine, per quanto concerne il Sud e le isole, il valore medio riscontrato (4,25%) risente dei valori molto alti della Sicilia (9,71%) e della Puglia (9,22%), e di quelli bassissimi della Basilicata (0,49%) e del Molise (0,97%). Per la macro-area dell'Italia meridionale e insulare il c.v. assume valore 0,82.

L'ultimo indice riportato nella tabella (numero Capoluoghi di Provincia/Città Metropolitana/Libero Consorzio Comunale che hanno adottato i Patti) vuole invece studiare quanto i Patti di Collaborazione siano diffusi nelle Città più importanti di ogni Regione. È indubbio, infatti, che un capoluogo svolga un ruolo di traino economico e culturale rispetto alle altre città della Provincia/della Città Metropolitana/del Libero Consorzio Comunale.

Si scopre, così, che 23 dei 48 Comuni capoluogo dell'Italia settentrionale hanno adottato lo strumento Patti di collaborazione (quasi uno su due). Il rapporto assume un valore ancora più alto nella macro-area dell'Italia centrale, in cui 13 dei 24 Comuni capoluogo si sono dotati del Regolamento sui beni comuni. Molto peggiore la situazione invece nell'Italia meridionale e insulare, dove solo 11 Comuni capoluogo su 40 hanno legiferato in materia di Patti di collaborazione.

Un'ultima analisi che può aver senso svolgere, in merito alla diffusione in Italia del Regolamento sui Patti di collaborazione, riguarda la sua distribuzione fra i Comuni «maggiori» e «minori». In questa sede, per Comuni maggiori si intendono quelli con più di 15.000 residenti, e per «minori» quelli con meno di 15.000 residenti. La soglia non è scelta a caso. *In primis*, la legge 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco e dei membri del Consiglio Comunale, prevede delle modalità diverse di elezione per i Comuni sotto i 15.000 residenti e per quelli invece più popolati. In seconda battuta, se divide la popolazione italiana (circa 60.000.000) per il numero di Comuni (7.914) si ottiene come valore 7.581,5. Si può dire allora che un Comune con 15.000 abitanti conti il doppio della popolazione rispetto a un Comune italiano medio. Questa caratteristica dovrebbe presumibilmente renderlo un polo di riferimento economico e culturale per altri enti locali vicini più piccoli.

*Tabella 4: distribuzione del Regolamento sui Patti di collaborazione, per Regione, fra Comuni «maggiori» e Comuni «minori»*

<b>Regione</b>	Numero comuni con meno di 15000 abitanti che hanno adottato il Regolamento sui Patti (di cui capoluogo)	Numero comuni con più di 15000 abitanti che hanno adottato il Regolamento sui Patti (di cui capoluogo)
Val d'Aosta	1	
Piemonte	9	8 (3)
Liguria	2	1 (1)
Lombardi a	4	19 (9)
Trentino Alto	2	2 (1)

Adige		
Veneto	2	7 (3)
Friuli Venezia Giulia	2	2 (1)
Emilia Romagna	9	9 (5)
<b>Totale area Nord Italia</b>	31	48 (23)
Toscana	15	13 (8)
Umbria	3	6 (2)
Marche	1	2 (1)
Lazio	7	10 (2)
<b>Totale area Centro Italia</b>	26	31 (13)
Abruzzo	4	4 (2)
Molise	1	1
Puglia	3	16 (4)
Campania	9	4 (1)
Basilicata		1 (1)
Calabria	2	2 (1)

Sicilia	10	10 (1)
Sardegna	1	2 (1)
<b>Totale area Sud Italia e Isole</b>	30	40 (11)
<b>Totale Italia</b>	87	119 (47)

Il primo dato interessante da mettere in rilievo è che in tutte e tre le macro-aree il numero di Comuni «maggiori» che si sono dotati del Regolamento è maggiore del numero di quelli «minori». In totale, in Italia sono stati 119 i Comuni con più di 15.000 residenti a dotarsi del Regolamento, e 87 quelli con meno di 15.000 residenti. Ancora una volta, per comprendere la reale portata di questo fenomeno bisogna effettuare un po' di relativizzazione. Ossia, osservare che in Italia i Comuni con più di 15.000 abitanti sono appena 745<sup>77</sup>, mentre quelli con meno di 15.000 abitanti sono 7.169. Questo significa che il 15,97% dei Comuni sopra i 15.000 abitanti ha adottato il Regolamento in materia di beni comuni, e che invece solo l'1,21% dei Comuni con meno di 15.000 abitanti ha legiferato sui Patti di collaborazione.

#### *4.3. I Patti di collaborazione a Milano: le basi giuridiche*

I Patti di collaborazione sono arrivati ufficialmente a Milano nel 2019, grazie all'adozione del Regolamento intitolato *Disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani*. L'approvazione del Regolamento (il cui testo verrà più in là analizzato) è il naturale esito di una fase di sperimentazione dei Patti di collaborazione durata un anno, e inaugurata il 16 marzo 2018 dalla Delibera della Giunta Comunale numero 461.

<sup>77</sup> <http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=48> (ultima consultazione in data 25/09/2019).

La Delibera 461 aveva più nel dettaglio come oggetto: «Approvazione delle linee di indirizzo strategico per la sperimentazione di politiche dirette a promuovere la partecipazione dei cittadini attivi, di gruppi informali, associazioni riconosciute e altri operatori, nella gestione condivisa dei Beni Comuni. Durata della sperimentazione, propedeutica alla presentazione al Consiglio Comunale di un Regolamento in materia: dodici mesi. Immediatamente eseguibile».

Nelle premesse del documento, la Giunta Comunale faceva riferimento a un rapporto Istat del 23 luglio 2014 dedicato al censimento e all'analisi delle «attività gratuite a beneficio di altri», ossia del volontariato. L'indagine dell'Istat evidenziava una propensione sempre maggiore degli italiani «all'impegno personale in attività dirette al benessere della collettività». I cittadini attivi, proseguiva il documento, «generano un volume di energie civili estremamente rilevante, che si esprime con iniziative che hanno, in larga parte, obiettivi a dimensione locale, civica, e attitudine all'intervento di prossimità». Il documento evidenziava l'esistenza in Lombardia, al 2015, di ben 10.291 imprese che organizzano il volontariato, e di 159.874 addetti impegnati nelle imprese sociali.

Di fronte a un fenomeno di tale entità, proseguiva il testo della Delibera, «la Pubblica Amministrazione è chiamata dall'ordinamento a sostenere questi fenomeni in base al principio di sussidiarietà (orizzontale)», sancito dall'articolo 118 della Costituzione e di cui si è già parlato in questo lavoro. La Delibera, inoltre, richiamava in materia la legge 106/2016, «che delega il governo a presentare uno o più decreti legislativi in materia, con la finalità di *“sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione”*».

Dopo aver evidenziato questi riferimenti normativi, la Delibera proseguiva affermando: «La *governance* delle energie prodotte dalla cittadinanza attiva poggia su due pilastri: ascolto e collaborazione paritetica. Ciò indirizza l'amministrazione locale verso un modello organizzativo, un paradigma gestionale, nuovo, *non autoritativo*». La Delibera

inizia in questo momento a ritrarre le caratteristiche fondamentali dei Patti di collaborazione. Nella gestione condivisa dei beni comuni il rapporto tra cittadini e amministrazione, prosegue il documento, deve assumere una natura solidale, di alleanza, nel perseguimento degli interessi generali.

Ma cos'è un bene comune? Per fornire una definizione di massima, la Delibera fa riferimento alla sentenza 3665/2011 formulata dalla Cassazione Civile in Sezioni Unite. I passaggi fondamentali della sentenza recitano: «Là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi [...] “comune” vale a dire [...] strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini».

Lo strumento per la concretizzazione del «connubio tra cittadinanza attiva e amministrazione nella cura dei beni comuni» è l'«accordo di collaborazione», ossia il Patto, che deve essere istituzionalizzato attraverso un apposito Regolamento. Osservando le esperienze in corso nei 104 Comuni che si erano già dotati di un Regolamento in materia, la Delibera spiegava:

- 1)che la tipologia dei beni in oggetto spaziava dagli immobili comunali, di solito di piccole dimensioni, agli spazi aperti di proprietà comunali agli immobili sequestrati alla criminalità organizzata fino al patrimonio culturale;
- 2)che i soggetti coinvolti di solito erano cittadini attivi, gruppi informali, associazioni legalmente riconosciute, istituzioni scolastiche e comitati di genitori, fondazioni e imprese promotrici del cosiddetto «volontariato aziendale»;
- 3)che gli interventi e le attività da realizzare dovevano garantire la valorizzazione del godimento dei beni in favore della collettività;
- 4)che la tipologia delle attività spaziava dalla cura occasionale a quella costante e continuativa, dalla gestione condivisa alla rigenerazione, e che gli ambiti più frequenti erano la cura di spazi aperti a verde, le attività di inclusione di fasce più deboli della popolazione, attività di coesione sociale, di promozione dell'integrazione, di valorizzazione di ambienti culturali;

5)che si intendevano escluse dalla possibilità di accedere ai Patti di collaborazione le attività non coerenti con i principi degli Statuti Comunali e in particolare quelle consistenti in propaganda politica/sindacale/religiosa, diffusione di messaggi offensivi/fanatici/razzisti/minatori, le attività imprenditoriali e commerciali aventi finalità lucrative.

Il Patto di collaborazione, specificava la Delibera, «non ha natura patrimoniale, quindi non ricade nel *genus* dei contratti ex articolo 1321 del Codice Civile (resta escluso, in senso lato, il rapporto obbligatorio) e non può avere fini di lucro». Pur non essendo quindi perfettamente inquadrabile come contratto (anche Gregorio Arena, nell'articolo prima citato, affermava che il Patto non è un contratto, ma è un atto disciplinato dal diritto privato *come* un contratto), il Patto di collaborazione ha una natura contrattuale che si estrinseca non (infatti) nella natura patrimoniale del rapporto che esso instaura tra Pubblica Amministrazione e cittadini attivi, bensì nella parità di rapporti che esso crea fra i due soggetti.

L'utilizzo continuativo ed esclusivo di un bene immobile di proprietà comunale doveva essere regolato, sanciva il documento, anche da un apposito istituto giuridico come la concessione o il comodato d'uso. Il Patto doveva, inoltre, «esplicitamente disciplinare i relativi profili di responsabilità correlati alla gestione condivisa dei beni individuati, a cura del soggetto/i, senza determinare oneri e responsabilità per l'Amministrazione Comunale».

La raccolta di proposte di collaborazione con oggetto i beni comuni, chiariva la Delibera, «avviene mediante una procedura universale e trasparente quale un avviso pubblico a cadenza periodica». L'avviso avrebbe contenuto una lista di beni presentati ai cittadini attivi, lista che doveva essere elaborata e aggiornata periodicamente dagli uffici competenti. L'elenco in questione sarebbe stato aperto anche alle localizzazioni presentate da cittadini.

Alla luce di tutte queste considerazioni, la Delibera individuava (in modo indicativo) come idonei ad essere oggetto di sperimentazione i seguenti siti:

«1. Utilizzi di carattere temporaneo:

a. Area di Piazza Tirana;

- b. Area di largo A. Balestra;
- c. Aree verdi di via del Cardellino, adiacente al Centro sportivo Colombo, e di via Cesariano;
- d. Anfiteatro Martesana, sito in Largo Parco Martiri della Libertà Iracheni per iniziative di animazione a titolo gratuito;
- e. Aree pedonali in via Micene e in via Abbiati, prospiciente il civico 4;

2. Utilizzi di carattere continuativo:

- a. Immobile confiscato alla mafia in via Espinasse 106, da destinarsi a finalità che siano coerenti con la legislazione in materia di utilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata;
- b. Campo bocce del parco Franca Rame, sito nel quartiere Adriano;
- c. Il locale ad uso commerciale posto al piano terra dell'edificio in via Giovanola 13/27 sfitto da lungo tempo, previo consenso di Metropolitana Milanese S.p.A. La durata degli accordi di collaborazione attivati ai sensi del presente provvedimento deve essere contenuta nei termini della sperimentazione».

Con avviso pubblicato in data 8 marzo 2019, il Comune ripropose ai cittadini, per la stipula di Patti di collaborazione, le aree dell'Anfiteatro Martesana, di via Micene e del parco Franca Rame, e aggiunse anche le seguenti aree:

- 1) Via G. Mompiani;
- 2) Via Pomposa;
- 3) Via dei Panigarola;
- 4) Via dei Cinquecento;
- 5) Piazzale Corvetto;
- 6) Piazzale Ferrara;
- 7) Via Ravenna, giardino pubblico;
- 8) Piazza Costantino;

9) Via P. Nenni;

10) Via de Castilia adiacenze del civico 26;

11) Via G. Murat;

12) Via Rho;

L'avviso specificava che la durata dei Patti eventualmente sottoscritti sarebbe decorsa «dalla data di sottoscrizione sino ad approvazione da parte del Consiglio Comunale del Regolamento in materia di amministrazione condivisa dei beni comuni», considerato che nel periodo era ancora in vigore il regime sperimentale inaugurato dalla Delibera 461/2018.

Il Regolamento del 2019 è pieno di riferimenti ad argomenti che erano stati trattati nella Delibera dell'anno prima. L'articolo 2 del Regolamento contiene le definizioni utili alla comprensione dell'atto stesso. La definizione dei «beni comuni urbani» riprende largamente il testo della sentenza della Corte di Cassazione civile precedentemente citata. L'amministrazione condivisa dei beni comuni viene definita come «attività di cura, gestione condivisa o rigenerazione dei beni comuni, per la fruizione collettiva, in collaborazione con la Civica Amministrazione. L'amministrazione condivisa dei beni comuni è promossa dalla libera iniziativa dei cittadini attivi e dalla civica amministrazione». Le attività di cura sono quelle «volte alla protezione, conservazione e manutenzione dei beni comuni urbani, di proprietà della Civica Amministrazione». Le attività di cura possono riguardare anche beni comuni di proprietà privata o di altri enti pubblici, «conferiti nelle forme ammesse dall'ordinamento e secondo regole condivise con la Civica Amministrazione». La gestione condivisa consiste in un «programma di attività di valorizzazione dei beni comuni urbani», che di norma ha carattere periodico. La rigenerazione invece è un «programma di interventi volti alla tutela di un bene comune, o di parti di esso, che agisce sulla consistenza materiale del bene, allo scopo di riportarlo alla funzionalità originaria, di migliorare il profilo della funzionalità originaria».

L'articolo 3 sancisce i principi generali su cui si fonda il Regolamento. Data la lunghezza di tale norma, qui si riporta solo l'elenco dei principi, e si rimanda alla lettura

del Regolamento per le loro specifiche definizioni. I principi sono quelli della sussidiarietà orizzontale; dell'autonomia civica; della sussidiarietà verticale; della fiducia reciproca; della solidarietà e della responsabilità; dell'universalità e della trasparenza; della fruizione collettiva; della valorizzazione del pluralismo sociale e delle pari opportunità; dell'adeguatezza e della differenziazione; della sostenibilità; dell'informalità; dei sussidi e delle agevolazioni; della deflazione del contenzioso.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del Regolamento, «la partecipazione ad attività di cura, gestione condivisa e di rigenerazione dei beni comuni urbani è aperta a tutti». Anche i minorenni possono prendervi parte, sotto la responsabilità di un cittadino di maggiore età e comunque con il consenso dei genitori. Non sono invece ammessi all'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani «i cittadini che versino nella condizione di incapacità a contrattare con la Pubblica Amministrazione, abbiano commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, inerenti a entrate tributarie e extratributarie del Comune di Milano». Se la partecipazione dei cittadini avviene tramite organizzazioni informali, il cittadino che sottoscrive il Patto di collaborazione deve dichiarare di agire in nome di tale organizzazione iscrivendola all'albo delle organizzazioni informali e della cittadinanza attiva istituito dalla Civica Amministrazione (articolo 4, comma 2).

L'articolo 5 riporta un elenco esemplificativo e non esaustivo degli ambiti in cui possono svilupparsi i Patti di collaborazione. Essi sono:

- 1)l'educazione, l'istruzione e la formazione, nonché le attività culturali di interesse sociale;
- 2)la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e la promozione della protezione degli animali;
- 3)la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- 4)la promozione della partecipazione politica e civica e della corretta informazione;
- 5)l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori disoccupati, sottooccupati e delle persone svantaggiate;

6)la promozione della cultura della *sharing economy*, del mecenatismo finalizzato all'interesse pubblico;

7)la promozione della cultura della legalità.

L'articolo 6 del Regolamento elenca invece, ancora una volta in modo non esaustivo o tassativo, gli ambiti di responsabilità in cui i cittadini possono realizzare «in autonomia le attività loro attribuite nei Patti di collaborazione». Gli ambiti sono:

«a)custodia degli spazi e dei beni strumentali assegnati;

b)regolarità delle procedure di selezione degli appaltatori e conformità degli interventi alle regole dell'arte;

c)conduzione degli impianti tecnologici eventualmente presenti;

d)sicurezza generale dei cittadini impegnati nelle attività oggetto del Patto di collaborazione, delle interferenze lavorative, della sicurezza antincendio e delle misure antinfortunistiche;

e)sicurezza dei cittadini attivi impegnati nelle attività di rigenerazione, rientranti nell'ambito della manutenzione ordinaria, ad esempio negli interventi riguardanti edifici scolastici;

f)sicurezza del pubblico che fruisce delle attività oggetto del Patto di collaborazione con attenzione al rispetto dei parametri di affollamento e alla presenza dei presidi di assistenza sanitaria previsti dalla normativa per eventi e manifestazioni;

g)protezione dei dati e della privacy;

h)smaltimento dei rifiuti».

L'articolo 7 regola nel dettaglio i contenuti e le caratteristiche dei Patti di collaborazione. Il comma 1 stabilisce che «non è ammesso il rinnovo del Patto di collaborazione». Il comma 2 afferma che durante la collaborazione possono aggiungersi nuovi soggetti ai sottoscrittori originari, eventualmente anche con una ridefinizione parziale del Patto, «e solo con il consenso di tutti i sottoscrittori originari».

Il comma 3 dell'articolo 7 definisce, per ogni collaborazione, i punti che ogni Patto deve regolare:

- «a)gli obiettivi che la collaborazione persegue, e gli effetti attesi dal Patto;
- c)le azioni di cura, gestione rigenerazione, ed il loro programma di massima;
- d)la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa;
- e)le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni, eventualmente anche economici, dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento;
- f)le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del Patto;
- h)le reciproche responsabilità, anche in relazione a quanto disposto dalle norme in materia di sicurezza e agli ambiti descritti nell'art. 6;
- i)le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l'assunzione di responsabilità secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 14 del presente Regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività;
- j)le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune di Milano dai cittadini attivi in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati;
- k)le forme di sostegno messe a disposizione dall'amministrazione comunale;
- l)le misure di monitoraggio e pubblicità del Patto;
- m)eventuale supporto tecnico del personale comunale competente, la vigilanza sull'andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l'eventuale applicazione di penalità per l'inosservanza delle clausole del Patto;
- n)le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente Regolamento o delle clausole del Patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell'ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante;

o)le modalità di rivalsa dell'amministrazione nei confronti dei cittadini che dopo la stipula del Patto di collaborazione non adempiono, in tutto o in parte, a quanto da esso previsto;

p)le modalità per l'adeguamento e le modifiche degli interventi concordati».

Ai sensi dell'articolo 8, ogni Patto di collaborazione non ha, normalmente, durata superiore a tre anni. Possono tuttavia essere pattuiti periodi più lunghi «in considerazione dell'onere richiesto per gli interventi necessari alla rigenerazione e gestione condivisa del bene in oggetto».

L'articolo 9 del Regolamento determina che i cittadini attivi possano proporre e realizzare interventi di manutenzione ordinaria il cui valore non superi euro 100.000. Alla proposta deve essere allegato un piano di fattibilità e sostenibilità tecnico-economica che attesti la disponibilità delle finanze necessarie. Lo sviluppo progettuale «è effettuato da soggetti esterni alla Civica Amministrazione, in possesso di idoneo titolo professionale; i progetti devono acquisire il nulla osta degli organi tecnici della Civica Amministrazione». Gli interventi realizzati sono infine acquisiti al patrimonio comunale senza oneri a carico del Comune.

Il procedimento di formazione di un Patto di collaborazione segue, ai sensi dell'articolo 11, le seguenti fasi:

«1)sollecitazione delle manifestazioni di interesse mediante avvisi periodici:

a)l'Amministrazione invita i cittadini attivi ad avanzare proposte di collaborazione mediante periodici avvisi pubblici recanti un elenco di beni comuni urbani identificati, approvato dalla Giunta Comunale per i beni assegnati alle Direzioni dell'Amministrazione centrale o dalle Giunte Municipali per i beni assegnati ai Municipi;

b)di norma la ricezione delle proposte si conclude dopo quindici giorni dalla pubblicazione dell'avviso, salva diversa previsione dell'avviso in relazione alla complessità dell'intervento; gli avvisi sono esposti sul sito istituzionale dell'ente, in una sezione apposita, e possono essere pubblicati anche in forma aggregata (ad esempio esponendo le liste di più Municipi);

2)ricezione delle manifestazioni di interesse:

a) i cittadini attivi possono avanzare proposte relative a beni comuni non iscritti negli elenchi elaborati dalla civica amministrazione in ogni momento; la proposta deve identificare con chiarezza il bene in oggetto e presentare una relazione illustrativa del bene stesso, delle finalità, delle attività di cura programmabili e delle condizioni di fattibilità e di sostenibilità operativa ed economica, proporzionata all'intervento proposto.

Le proposte riguardanti beni comuni identificati dai cittadini attivi sono sottoposte alla verifica, ad opera della Direzione competente per i processi di partecipazione, con la collaborazione dei Municipi e delle direzioni tecniche necessarie, e di concerto con i promotori, delle seguenti condizioni:

«1) che i promotori non versino in alcuna delle condizioni ostative indicate all'art. 4;

2) che i siti indicati risultino effettivamente e durevolmente disponibili ovvero non siano già interessati, se di proprietà comunale, da programmi di valorizzazione economica o da interventi di altro tipo;

3) che la proposta arrechi un concreto miglioramento alla fruizione pubblica del bene che ne è oggetto;

4) che la proposta possieda ragionevoli requisiti di fattibilità tecnica, economica e di sostenibilità, in ordine alle finalità generali perseguite, alle risorse concrete disponibili e necessarie;

5) che la proposta non sia in contrasto con i valori costituzionali, i principi dello Statuto del Comune di Milano e non dia luogo ad attività

- di propaganda politica, sindacale e/o religiosa;

- di diffusione di messaggi offensivi o comunque lesivi della dignità umana (espressioni di fanatismo, razzismo, odio o minaccia);

- di presidio dell'ordine pubblico.

In fase istruttoria le proposte dei cittadini attivi possono essere rifiutate motivatamente entro sessanta giorni dalla data di ricezione attestata dal Protocollo generale, solo a

seguito di un tentativo di mediazione tra la Civica Amministrazione e il proponente che abbia dato esito negativo.

3) Inserimento dei beni comuni identificati dai cittadini attivi negli avvisi periodici di cui al punto 1):

Le proposte riguardanti beni comuni identificati dai cittadini attivi e risultate idonee a seguito delle verifiche descritte, confluiscono nel primo avviso periodico disponibile, allo scopo di prevenire successivi contrasti tra i cittadini e promuovere sinergie nell'ambito del territorio.

Nel caso che lo stesso bene sia oggetto di plurime proposte, sarà effettuato un tentativo di armonizzarle, di concerto con i promotori.

4) La redazione e stipula del patto di collaborazione:

La stipula del Patto di collaborazione è preceduta da una fase istruttoria, necessaria ad acquisire le necessarie intese e autorizzazioni, e a stabilire di concerto con i proponenti le condizioni definitive del Patto di collaborazione. La stipula dei Patti di collaborazione è attribuita di norma ai dirigenti titolari dei beni loro assegnati o alla Direzione competente per i processi di partecipazione in tutti gli altri casi. Ove l'iniziativa sul bene sia promossa dal Municipio, il Patto è firmato anche dal relativo dirigente. La stipula del Patto interviene solo a seguito di un provvedimento dirigenziale di approvazione dello schema di accordo».

Gli aspetti più interessanti di questa lunga previsione normativa sono i seguenti. *In primis*, la possibilità per i cittadini di avanzare proposte relative a beni comuni che non sono già presenti all'interno degli elenchi elaborati dalla Pubblica Amministrazione. Poi, il controllo che la proposta riguardante un bene comune identificato dai cittadini sia dotata di certi requisiti, procedura che viene espletata prima che il progetto venga inserito negli avvisi periodici. L'operazione di inserimento negli avvisi periodici delle proposte riguardanti beni non già rientranti negli elenchi ufficiali ha senza dubbio un fine lodevole, quello «di prevenire successivi contrasti tra i cittadini e promuovere sinergie nell'ambito del territorio». Va evidenziato, infine, che la Civica Amministrazione può rifiutare un progetto sul quale nutre delle perplessità solo dopo aver tentato una mediazione con i proponenti, e l'obbligo per il Comune di motivare

l'eventuale decisione finale di rifiuto della proposta. È lecito supporre, infine, che alle stesse verifiche cui sono sottoposte le proposte riguardanti un bene comune identificato dai cittadini prima di essere inserite negli avvisi periodici siano sottoposte anche quelle presentate dai cittadini in risposta a uno degli avvisi periodici e concernenti un bene già presente negli elenchi stilati dalla Pubblica Amministrazione (tranne che per quanto riguarda l'effettiva e durevole disponibilità del bene). A favore di questa lettura la circostanza per cui, si legge nell'articolo 11, in fase istruttoria possano essere rifiutate le «proposte dei cittadini attivi» in genere, sia quelle spontanee riguardanti beni comuni non già presenti negli elenchi del Comune, sia quelle di risposta a uno dei bandi periodici.

L'articolo 12 del Regolamento ammette la possibilità del recesso dai Patti di collaborazione in qualsiasi momento e normalmente senza penali. Nel caso in cui le attività previste da un Patto vengano svolte in modo difforme da quanto previsto dall'accordo, la Pubblica Amministrazione «può risolvere unilateralmente il rapporto, senza penalizzazioni». Ovviamente, per poter verificare un'eventuale divergenza fra le previsioni del Patto e le modalità con cui la collaborazione si sia effettivamente concretizzata, devono essere predisposte delle specifiche attività di monitoraggio, come specificato dall'articolo 10 del Regolamento.

Infine, ai sensi dell'articolo 13, la Civica Amministrazione contribuisce alla realizzazione della collaborazione:

- 1) attraverso attività di formazione «negli ambiti in cui si sviluppano le attività dei proponenti e nelle responsabilità connesse»;
- 2) mediante l'affiancamento di «personale interno a sostegno delle attività previste dai Patti di collaborazione, nell'ambito dell'orario di servizio»;
- 3) tramite l'assegnazione ai cittadini attivi, in via temporanea o prolungata, di «beni strumentali di qualunque genere, (ad es. strumenti informatici, presidi antinfortunistici, articoli per la cura del verde) in comodato, alle condizioni stabilite nel Patto di collaborazione».

#### 4.4. I Patti di collaborazione a Milano: analisi degli accordi e dei soggetti aderenti

Al 30 settembre 2019, il Comune di Milano dichiara sul suo sito ufficiale che risultano attivi sul proprio territorio undici Patti di collaborazione. Di questi accordi sono state studiate una serie di variabili, che vengono riportate nella tabella sottostante.

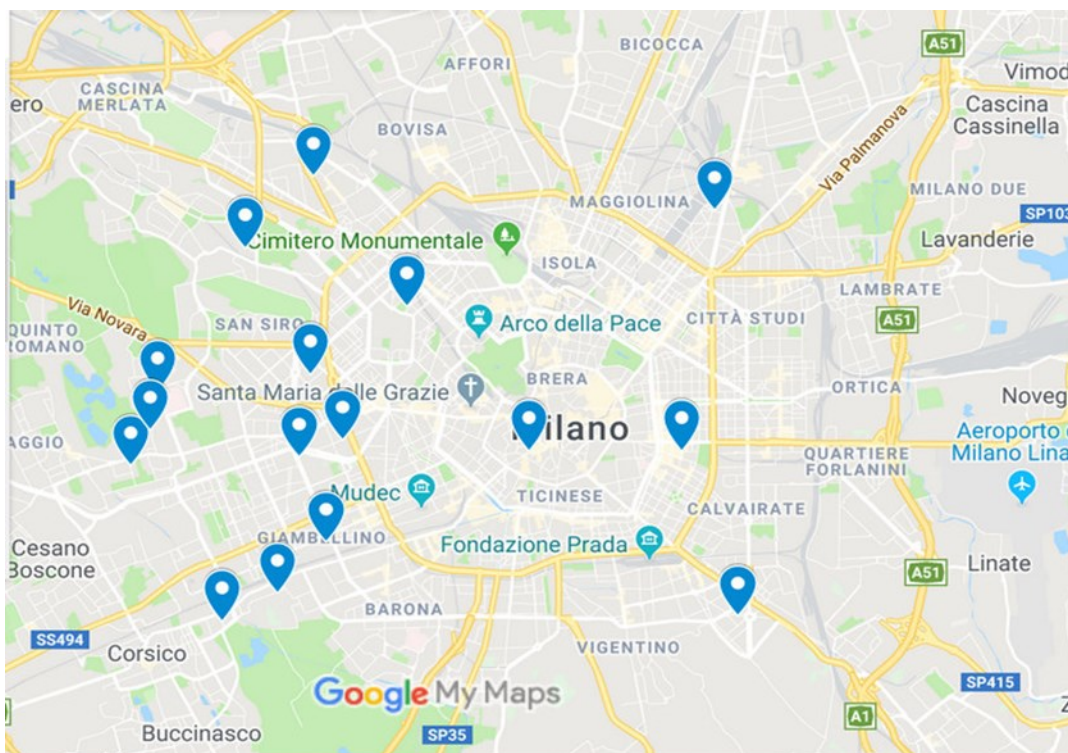
Tabella 5: Patti di collaborazione attivi a Milano al 30 settembre 2019

<b>Bene oggetto dell'intervento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Numero soggetti, oltre agli organi centrali del Comune, partecipanti al Patto</b>	<b>Data di stipula</b>	<b>Ambito di collaborazione</b>
Terminal Bus internazionali Autostazione di Lampugnano	8	2	25/05/2018	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano
Via Abbiati	7	5	21/12/2018	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano
Appartamento in Viale Espinasse, 106	8	2	31/01/2019	Educazione, istruzione e formazione/partecipazione civica
Giardino delle Culture, tra via Morosini e via Bezzecca	4	1 (unione però di 6 associazioni)	01/03/2019	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano
Caseggiati ERP in via Nikolajevska, via Santi ferdinando e via Guido Coppin	7 e 6	2	05/09/2019	Riqualificazione e rigenerazione dell'ambiente urbano
Aiole di via Mompiani	4	8 cittadini attivi e 4 associazioni	21/03/2019	Riqualificazione e rigenerazione dell'ambiente urbano/promozione dell'inclusione,

				dell'integrazione culturale e della coesione sociale
Largo Balestra, adiacenze via Giambellino	6	2 (di cui 1 Municipio e 1 associazione)	23/05/2019	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano; promozione partecipazione politica e civica
Stanze del silenzio	Potenzialmente in tutta la città, inizialmente 6 e 7	23	06/06/2019	Assistenza religiosa (non tipizzata dal Regolamento)/Promozione dell'inclusione e dell'integrazione culturale
Via Spoleto/Via Venini/Via Martiri Oscuri	2	4	Non è specificato	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano
Piazzale della Cooperazione	7	1	17/09/2019	Riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano
Museo Messina, Cascina Linterno-Casa Petrarca e Velodromo Vigorelli	1-7-8	4	18/09/2019	tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio con attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano

Un primo dato che emerge dall'analisi è che ci sono delle aree (Municipio 3, Municipio 5, Municipio 9) in cui nessun bene comune è oggetto di Patto di collaborazione. Altro elemento da mettere in evidenza è che, pur essendo undici i Patti di collaborazione, i beni comuni oggetto di Patto o in cui si svolgono attività legate a un accordo sono sedici. Il grafico che segue mostra la loro localizzazione.

Grafico 9: localizzazione dei beni comuni oggetto di Patto o in cui si svolgono attività legate a un Patto a Milano all'1 ottobre 2019



Risulta lampante come, all'1 ottobre 2019, la gran parte dei beni comuni oggetto di Patto o in cui si svolgono attività legate a un Patto siano condensati nella parte di città a ovest del centro storico (dodici su sedici).

Mediamente, a ogni Patto hanno preso parte 5,73 soggetti (cioè, in media, più spesso sei soggetti che cinque). Questo risultato è senza dubbio però influenzato dal valore anomalo di ventidue soggetti che hanno firmato il Patto sulle «stanze del silenzio». Se si esclude quindi dal computo questo Patto «anomalo», ogni Patto è stato mediamente proposto e sottoscritto da quattro soggetti non comunali (i Municipi, in questo contesto, vengono considerati soggetti diversi dagli organi centrali del Comune).

Per quanto concerne gli ambiti di collaborazione, è evidente che la maggior parte degli accordi si occupa, in tutto o in parte, di riqualificazione e rivitalizzazione dell'ambiente urbano. Fanno eccezione il Patto riguardante un immobile confiscato alla criminalità organizzata in Viale Espinasse 106, che dà vita a un progetto catalogabile negli ambiti «educazione, istruzione e formazione» e «partecipazione civica»; e il già citato Patto

sulle «Stanze del silenzio», che prevede la realizzazione di attività di supporto spirituale e di promozione dell'inclusione e dell'integrazione culturale.

Alle proposte hanno preso parte sessantuno soggetti diversi: l'associazione Retake risulta, infatti, aver aderito a tre Patti di collaborazione.

Per quanto concerne l'analisi dei soggetti aderenti, sono state effettuate dieci interviste. Per ogni Patto di collaborazione è stato scelto, a caso, un ente che lo aveva sottoscritto (ovviamente al di fuori del Comune). L'ente è stato contattato, e si è parlato con la persona all'interno di quell'ente che aveva seguito la costruzione e l'implementazione del Patto di collaborazione. Per il Patto riguardante Piazzale della Cooperazione non si è purtroppo, al momento, riuscito a contattare l'unico ente che lo aveva firmato. Il prospetto delle domande effettuate, e delle risposte ottenute, è riportato nella seguente tabella.

*Tabella 6: prospetto delle domande rivolte a dieci enti sottoscrittori di Patti di collaborazione e risposte ricevute*

<b>Nome intervistato</b>	<b>Ente</b>	<b>Patto di Collaborazione</b>	<b>Da quanto è attiva?</b>	<b>Numero volontari</b>	<b>Altre collaborazioni col Comune (realizzate o provate)?</b>	<b>Modalità raccolta a fondi (rapporti con associazioni filantropiche?)</b>	<b>Tempi raggiunti per procedura?</b>	<b>Atteggiamento del Comune: alla pari o "autoritativo"?</b>	<b>Comune ha aderito a suoi impegni?</b>	<b>Apporto Comune importante per raggiungimento obiettivi?</b>
Veronica Dini	Associazione Circola – Cultura, Diritti, Idee in movi	Espina sse	2016	4	Sì	Partecipazione a bandi di finanziamento, erogazione di consule	Sì	Alla pari	Sì	Sì

	mento					nze (Si)				
Riccardo Poli	Radio NoLo APS	Spoletto-Venini - Martiri Oscuri	Novembre 2017	Fra i 200 e i 250 tessereati e 80 volontari attivi	Dubbio ("forse come sostenitrice di un progetto del Bilancio Partecipativo)	Auto-tassazione, tessera mento, donazioni volontarie di privati, progetti con terzo settore dietro compenso (No)	Sì	Alla pari	Sì ("pochi elementi su cui ragionare")	"Pochi elementi su cui ragionare"
Mercedes Mas Solé	APS Casa per la Pace	Mompiani	1999	Circa 50	Sì (es.: vincitore Bando periferie)	Partecipazione a bandi, autofinanziamento (banchetti, cene), donazioni, tessere associative, organizzazioni di corsi pagati (Sì)	Sì	Alla pari	Sì	Sì
Luca Vinti	Associazione Fate Largo	Largo Balestrera	2018 (ma "i membri del consiglio direttivo rappresentano le"	20	Sì ("incontri con il Comune su Piano Periferie")	Partecipazione a bandi (Sì)	Sì	Alla pari per quanto riguarda rapporti con Direzione	Sì per uffici preposti, ma altri uffici "ostacolano" a causa	Sì

			diverse associazioni che collaborano al progetto, e queste associazioni sono più antiche)					Servizi Civici, Partecipazione e Sport, No per quanto riguarda uffici "collaterali" che comunque sono coinvolti nelle procedure	di scarsa conoscenza dei Patti di collaborazione	
Moreno Castelli	Alfabeti Onlus	Via Abbiati	1995	Circa 50	Sì	Auto-finanziamento, iscrizioni studenti, 5 per 1000, tessera mento soci, partecipazione bandi (No)	Sì	Alla pari	Non sa	Sì
Daniela D'Aquila	Associazione Sportiva Dilettantistica Comitato Velodromo	Un giorno per bene	2012 (ma è stato fondato riunendo gruppi legati al ciclismo)	Circa 50 (solo del Comitato "puro", senza cont	Sì (es.: partecipazione a seconda edizione Bilancio Partec	Auto-tassazione, sponsorizzazioni di aziende (Sì)	Sì	Alla pari	Sì	Sì

	Vigorelli		mo che esistevano da più tempo)	are i membri di tutti i soggetti che hanno creato il Comitato)	ipativo)					
Alessandro Bonardi	Gruppo nazionale di lavoro per la "Stanza del silenzio e/o dei culti"	Stanze del silenzio	2016	160 soci	No al 6 giugno 2019, ma a causa delle sue attività il Gruppo è già in contatto con altri enti pubblici	Erogazione di progetti formativi (No, ma "era nelle intenzioni")	Sì	Alla pari	Sì	Sì
Alessandro Pellarin	Associazione Artamica	Giardino delle culture	2014	Circa 10	Sì (es.: con il Municipio 4, e partecipazione a bando <i>Reinventing cities</i> )	Partecipazione a bandi privati, donazioni (Sì)	Sì	Alla pari con parte politica del Municipio, problemi con uffici tecnici	Sì	No
Andrea Ama	Retake Milan	Lampugnano	2006	Circa 2000 a	Sì	Auto-tassazione,	Sì	Alla pari	Sì (solo una	No ("Comune

to	o			fine 2018 (“per persone che hanno svolto almeno una volta attività con noi”)		progetti con aziende (Si. Fondazione Cariplo ha domandato all’associazione e come mai non avesse mai chiesto nulla alla Fondazione. Risposta: “Non ho mai avuto il tempo per compilare i moduli”. Ma i rapporti con Cariplo sono tra i “desiderata” dell’associazione).			piccola inadempienza)	assente ma senza vena polemica, non era necessaria la sua forte presenza”).
Salvatore Crapanzano	Coordinamento Comitati Milanesi	Cleaning day in tre caseggiati MM	Statuto approvato “circa 22 anni	Riunisce associazioni e comitati	Sì	Varie forme (Si)	Sì	Il Comune si è posto “poco poco più	“Il Comune ha pochi impegni, potev	No (“il mio obiettivo era fare in modo che il

			fa” (circa 1997)	di quar tiere (diffi cile forni re una stim a preci sa, ma si tratt a com unqu e di una cifra molt o alta di volon tari com pless ivi)				su” rispett o al Coordi name nto (“ed è giusto sia così”). Ma nel compl esso i rappor ti sono stati abbast anza alla pari.	a adem piere megli o e più in fretta ”	Comu ne concor dasse quello che io propo nevo”)
--	--	--	------------------------	--	--	--	--	--	---	--

Per quanto riguarda l’«età» dei soggetti, emerge che tra i primi enti che hanno sottoscritto i Patti ce ne sono di molto giovani (come ad esempio l’Associazione «Fate Largo», fondata nel 2018) e di più anziani (come Alfabeti Onlus, operativa a Milano dal 1995). In cinque Patti su dieci si sa con sicurezza che è presente almeno un’associazione fondata dal 2014 in poi, mentre negli altri cinque si sa che risulta firmatario un ente fondato prima del 2014.

Anche per quanto concerne le dimensioni delle associazioni, la variabilità è molto alta. Si spazia da enti composti da pochissimi volontari (come l’Associazione Circola, che ne conta appena quattro) a enti giganteschi (come Retake Milano, che al 31 dicembre 2018 ha conteggiato 2.000 persone che, almeno una volta, hanno svolto attività per l’associazione). In cinque casi su dieci si riscontra la sottoscrizione del Patto da parte di almeno un soggetto con meno di cinquanta volontari. In altri cinque casi, il Patto risulta

sottoscritto da almeno un ente con più di cinquanta volontari. È da sottolineare, inoltre, come due delle associazioni firmatarie (la succitata Associazione Circola e il Gruppo Nazionale di Lavoro per la «Stanza del silenzio e/o dei culti») siano enti formati da professionisti. La prima infatti, come dichiara l'intervistata Alessandra Dini «è un'associazione che, a differenza di altre, è fatta di professionisti, volontari sì, ma dotati di importanti competenze. Abbiamo ad esempio ricevuto incarichi di consulenza da parte di singole amministrazioni sul tema dei beni comuni e dei beni confiscati alla criminalità organizzata». La seconda invece, come spiega Alessandro Bonardi, ha origini universitarie: «Numerosi studiosi e operatori si sono riuniti nel Gruppo Nazionale di Lavoro per la “Stanza del Silenzio e/o dei Culti”, patrocinato dai Master's universitari Death Studies and End Life dell'Università di Padova, Master Interculturale nel Campo della Salute, del Welfare, del Lavoro e dell'Integrazione dell'Università di Modena, Fondazione Benvenuti in Italia e Fondazione Fabretti di Torino. Con adesione Presidente Dossier Immigrazione Idos e Alessandro Stievano, Presidente AIT Associazione Infermieri Transculturali, dell'Ordine degli Architetti di Parma»<sup>78</sup>.

Questa circostanza può far nascere il dubbio che sino a questo momento i Patti di collaborazione abbiano favorito una partecipazione in qualche modo *biased*. Il sospetto è avvalorato da un'altra importante circostanza: tutti i soggetti intervistati hanno dichiarato di avere all'attivo, oltre al Patto di collaborazione, altre forme di collaborazione con il Comune, o di aver comunque già partecipato a bandi e iniziative promossi dal Comune di Milano. L'unica eccezione è costituita dal Gruppo Nazionale di Lavoro per la «Stanza del silenzio e/o dei culti», ed è dovuta a una circostanza elementare: il Gruppo non è di Milano. E tuttavia, a causa del tipo di attività che svolge, il Gruppo è già in contatto con altre Pubbliche Amministrazioni sparse in Italia. L'unico soggetto che non ha saputo rispondere alla domanda su questo punto è stato Riccardo Poli, rappresentante di Radio NoLo APS, che tuttavia ha evidenziato la possibilità che l'associazione avesse ufficialmente sostenuto un progetto candidato alla seconda edizione del bilancio partecipativo del Comune di Milano.

Il dubbio è alimentato da una seconda circostanza: in sette Patti su dieci, è presente almeno un soggetto che dichiara di finanziare le proprie attività attraverso i bandi degli

---

<sup>78</sup> [https://www.academia.edu/36700138/Stanza\\_del\\_Silenzio\\_e\\_dei\\_Culti\\_-\\_Gruppo\\_Nazionale\\_.pdf](https://www.academia.edu/36700138/Stanza_del_Silenzio_e_dei_Culti_-_Gruppo_Nazionale_.pdf) (ultima consultazione in data 26/10/2019).

enti filantropici (come ad esempio Fondazione Cariplo, o Rotary International), o di avere attive forme di collaborazione con queste realtà, o di essere con esse in contatto. È questo il caso di Retake Milano, il cui rappresentante legale, Andrea Amato, spiega che Fondazione Cariplo ha più volte chiesto a Retake (una realtà molto attiva e molto nota a livello milanese) i motivi per cui essa non avesse mai chiesto nulla alla Fondazione, e di aver risposto di non aver mai trovato il tempo per compilare i moduli necessari. Fra i rappresentanti dei tre soggetti che dichiarano di non avere rapporti con associazioni filantropiche, Alessandro Bonardi, del Gruppo Nazionale di Lavoro per la «Stanza del silenzio e/o dei culti») ammette che l'instaurazione di rapporti con queste associazioni è fra i *desiderata* del Gruppo. È ragionevole immaginare che la ragione principale per cui il Gruppo non abbia già instaurato tali rapporti con questi enti sia la sua giovanissima età (il Gruppo è stato fondato solo nel 2016).

La sensazione, quindi, è che sinora i Patti di collaborazione siano stati appannaggio soprattutto di «professionisti della partecipazione», ossia di soggetti che, per la loro lunga storia alle spalle e/o per loro precisa attitudine, siano particolarmente avvezzi e pronti a collaborare con Pubbliche Amministrazioni ed enti filantropici. Naturalmente, la conduzione della stessa indagine su un campione più ampio avrebbe potuto fornire risultati diversi. Dato inoltre il recente avvio dell'implementazione dei Patti a Milano, era lecito aspettarsi che i primi soggetti a farsi avanti fossero proprio i cosiddetti «professionisti della partecipazione», sempre pronti ad esplorare e a sfruttare subito le possibilità di collaborazione con Pubblica Amministrazione e mondo della filantropia.

Per quanto riguarda invece il livello di gradimento degli attori intervistati nei confronti dei Patti che hanno sottoscritto, si rileva in genere un buon livello di soddisfazione. Se i Patti di collaborazione, in quanto incarnazione del principio di sussidiarietà orizzontale, dovrebbero essere degli strumenti attraverso i quali ente pubblico e cittadini attivi ragionano «da pari a pari» sulla cura e sulla gestione dei beni comuni, si può dire che sotto il profilo dei rapporti Comune-cittadini attivi i Patti a Milano abbiano funzionato bene. Otto dei dieci soggetti intervistati affermano infatti di aver avuto con il Comune, lungo tutto l'iter che ha portato dalla proposta fino alla firma e alla realizzazione del Patto, rapporti alla pari o abbastanza alla pari. Per quello che riguarda i tempi di gestazione della procedura, in tutti i Patti analizzati c'è, poi, almeno un soggetto secondo il quale i tempi per l'espletamento della pratica sono stati ragionevoli. In

generale, poi, emerge che secondo i soggetti intervistati il Comune avrebbe tenuto fede agli impegni assunti nel momento della sottoscrizione del Patto. Alcuni soggetti lamentano però «piccole inadempienze» (Andrea Amato), o sostengono che il Comune avrebbe potuto adempiere meglio e più in fretta (Salvatore Crapanzano), o affermano di non avere ancora basi sufficienti sulla base delle quali giudicare (Riccardo Poli).

Se quindi nel complesso i soggetti intervistati manifestano un buon gradimento per il lavoro svolto dalla Direzione Servizi Civici, Partecipazione e Sport (ufficio del Comune competente per quello che riguarda gli iter relativi ai Patti di collaborazione), qualche perplessità emerge invece sull'operato di altri uffici del Comune che sono stati coinvolti nel corso degli iter. Luca Vinti ad esempio, dell'Associazione Fate Largo, ritiene che questi altri uffici abbiano in qualche modo «ostacolato» l'iter a causa di una scarsa conoscenza dei Patti di collaborazione. Alessandro Pellarin, dell'Associazione Artamica, dichiara che durante la procedura la sua associazione ha avuto buoni rapporti con gli organi politici del Municipio 4, mentre ha invece avuto grossi problemi con gli uffici tecnici del Municipio. Segno, tutto ciò, di una macchina amministrativa che non è ancora del tutto oliata, e non è ancora completamente «a servizio» dei Patti di collaborazione.

Si segnala, infine, che in sei Patti su dieci è presente almeno un soggetto secondo il quale l'operato del Comune è stato importante per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Patto.

A proposito dei Patti di collaborazione il dottor Luca Rossetti, fondatore della cooperativa B-CAM e analista di politiche pubbliche, evidenzia alcune importanti questioni: «A me sono evidenti due cose: la prima è che gestire i Patti di collaborazione dal basso non è uno scherzo. Mettere insieme diverse realtà vuol dire creare reti intorno alla gestione dei beni comuni, una rete per candidarsi e poi per gestire i beni. La seconda è che non è uno scherzo nemmeno gestirli dall'alto. Evidentemente il Comune deve provvedere a tutta una innovazione interna della macchina amministrativa, dei permessi, delle risorse, delle responsabilità che richiede un importante impiego di personale». Rossetti sembrerebbe riferirsi a quei casi in cui un singolo ente ha in mente un progetto per un bene comune ma sa di non poterlo realizzare da solo, e ha quindi due

possibilità: coinvolgere una rete che ha già sul territorio oppure, se non ce l'ha o se quella che ha non è adatta al progetto sul bene comune, crearne una *ad hoc*.

Inoltre «nella partecipazione dal basso spesso c'è un elemento che sembra dire: “Siccome lo chiediamo noi, siccome lo facciamo noi diventa una cosa nostra”. Questo fa suonare un campanello d'allarme. Dovrebbe invece sempre esistere la disponibilità a cooperare con chi, “nuovo”, arriva sul territorio. Non può essere ammessa la logica proprietaria. Si tratta di un rischio che scorgo soprattutto in alcuni comitati. I Patti di collaborazione hanno un potenziale straordinario, ma non vorrei che questo affogasse nei vincoli amministrativi e del personale, e nelle deviazioni delle logiche “proprietarie”».

#### *4.5. Bilancio partecipativo e Patti di collaborazione: un'unione possibile?*

Come si è avuto modo di analizzare, il bilancio partecipativo è uno strumento dalla categorizzazione ambigua: per molti può essere considerato uno strumento di democrazia deliberativa, ma per altri no. Nell'arco di questo lavoro è stato comunque trattato come una *policy* di democrazia deliberativa. I Patti di collaborazione sono invece la concretizzazione di un principio rinvenibile nell'articolo 118 della Costituzione, quello di sussidiarietà. Secondo Viviana Molaschi la deliberazione sarebbe «estranea al campo di applicazione della sussidiarietà orizzontale, da intendersi ora come “principio o criterio procedurale” ai fini della distribuzione di compiti e attività tra soggetti pubblici e privati, ora, soprattutto sulla base dell'art. 118, comma 4, Cost., come “criterio propulsivo”, volto a promuovere ed incentivare il ruolo dei privati nello svolgimento di “attività di interesse generale”» (Molaschi, 2018, p. 53). Molaschi osserva come la principale differenza tra democrazia deliberativa e principio di sussidiarietà orizzontale si riscontri nella circostanza per cui la prima «comporta un “dire” anziché un “fare”, ossia un coinvolgimento nella discussione e non già di tipo operativo» (ibid., p. 54). Partecipazione e sussidiarietà orizzontale, afferma Molaschi citando un contributo di Umberto Allegretti, sono «fenomenologie distinte, “fra loro complementari e non alternative” ma neppure coincidenti» (ibid., p. 55).

Dal punto di vista teorico, l'osservazione dell'autrice è senza dubbio pertinente. Democrazia deliberativa e sussidiarietà orizzontale non sono certo confondibili. Tuttavia non è certo detto che, nel costruire una *policy*, un ente locale non possa pensare di unire due strumenti (come il bilancio partecipativo e i Patti di collaborazione) che pure originano da teorizzazioni differenti.

Come già anticipato, in vista del nuovo Regolamento comunale sugli istituti di partecipazione, un'idea che il Comune sta vagliando è quella di legare in qualche modo il bilancio partecipativo ai Patti di collaborazione.

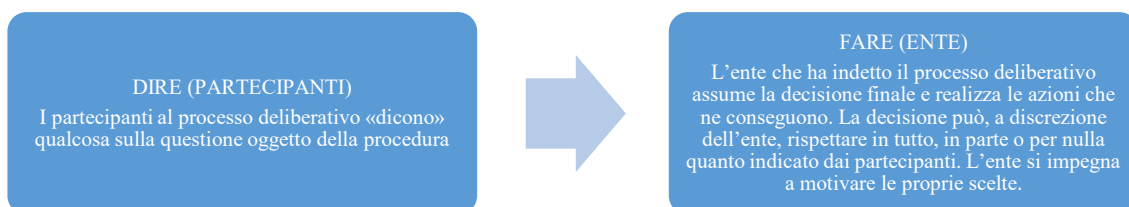
La prospettiva viene esposta in questi termini da Eugenio Petz: «Con il bilancio partecipativo lato opere l'amministrazione di solito riqualifica un ambiente, ma poi quell'ambiente deve vivere, deve essere rivitalizzato. Rivitalizzare un'ambiente significa svolgerci attività. In futuro chiederemo dei progetti che siano completi non solo della parte *hard*, ma anche di quella *soft*». In sostanza, un progetto potrebbe partire in seno al bilancio partecipativo, e poi arrivare a essere gestito attraverso un Patto di collaborazione.

Nelle prossime edizioni del bilancio partecipativo che il Comune di Milano deciderà eventualmente di implementare (ma è lecito ritenere che, se l'ente ha intenzione di istituzionalizzare questa pratica nel nuovo Regolamento sugli istituti di partecipazione, altre edizioni dovrebbero essere condotte), il Comune potrebbe richiedere fin dall'inizio che i progetti presentati dai proponenti «siano corredati anche di un piano di sviluppo di attività successive». Nell'ambito dei Patti di collaborazione che regolerebbero la gestione e la manutenzione dei luoghi rivitalizzati e che interverrebbero dopo che l'ente ha completato l'opera, il Comune potrebbe «intervenire nella collaborazione mettendo a disposizione quei beni che oggettivamente non sono nella disponibilità del privato o eccedono le sue risorse originarie e la cui mancanza può essere bloccante per il successo dell'operazione» spiega Petz. Un'idea di questo genere dovrebbe, ovviamente, confrontarsi con i vincoli economici, amministrativi, politici che caratterizzano l'azione della Pubblica Amministrazione. I vincoli amministrativi sarebbero «quelli noti, quelli previsti dall'ordinamento e non sono bypassabili. La difficoltà vera è che qualsiasi attività nuova, e questa sarebbe un'attività nuova e pesante, incide notevolmente sul tempo-lavoro degli uffici che è già piuttosto stretto. Credo che non ci sia oggi nel

Comune di Milano un servizio che possa dirsi a ranghi completi». Servirebbe quindi un ampliamento dell'organico all'interno del Comune per star dietro a tutte queste iniziative? «Questa è una tematica molto importante» afferma Petz, ma la risposta non può che dipendere anche dalle tecnologie a disposizione dell'ente e dalla formazione dei dipendenti.

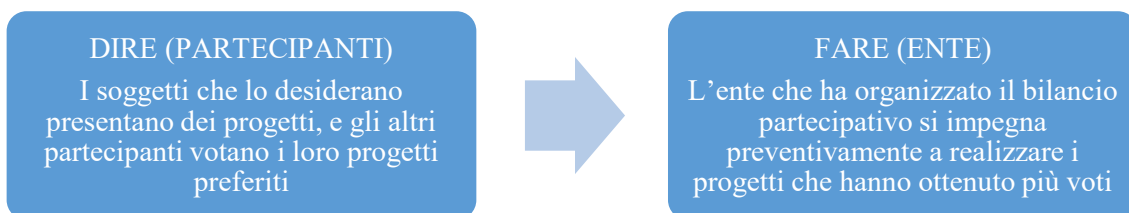
In sintesi dunque, se la logica delle «classiche» politiche di democrazia deliberativa è questa:

*Grafico 10: logica delle «classiche» politiche di democrazia deliberativa*



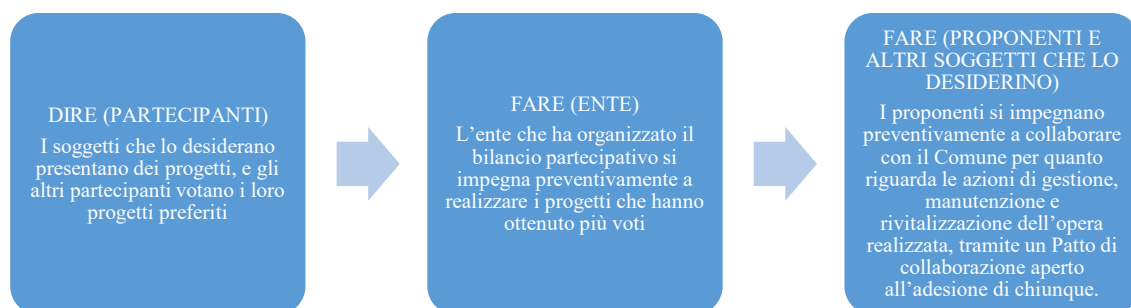
E se quella del bilancio partecipativo è questa:

*Grafico 11: logica del bilancio partecipativo*



La logica di una politica che unisca bilancio partecipativo e Patti di collaborazione sarebbe la seguente:

Grafico 12: logica di una politica che unisca bilancio partecipativo e Patti di collaborazione



Dato questo quadro, una domanda sorge spontanea: se il Comune effettivamente creasse questa *policy* ponte bilancio partecipativo-Patti di collaborazione, sarebbe necessario rivedere l'attuale Regolamento comunale che norma i secondi? Come già notato, infatti, il Patto di collaborazione non ha normalmente durata superiore ai tre anni, fatta salva la possibilità di prevedere periodi superiori «in considerazione dell'onere richiesto per gli interventi necessari alla rigenerazione e gestione condivisa del bene in oggetto». Inoltre, il Regolamento vieta in modo esplicito il rinnovo del Patto.

Se effettivamente si creasse il legame suddetto tra bilancio partecipativo e Patti di collaborazione, i soggetti (associativi e/o individuali) che vogliano avanzare direttamente al Comune la proposta di un Patto di collaborazione, per interventi di manutenzione ordinaria il cui valore non superi 100.000 euro, dovrebbero poter continuare a farlo. Coloro che invece vogliano ottenere un intervento di realizzazione o di manutenzione straordinaria di un'opera pubblica, avente valore stimato fra i 100.000 e i 500.000 euro<sup>79</sup> (e sapendo fin dall'inizio che i successivi oneri di «rivitalizzazione», gestione e manutenzione ordinaria sarebbero a loro carico nei limiti e nelle forme previsti, in caso di vittoria, dal Patto di collaborazione che prevedrebbe anche la collaborazione con il Comune) potranno tentare la sorte partecipando al concorso del bilancio partecipativo.

<sup>79</sup> Immaginando che il Comune riproponga in materia le stesse regole previste dal Patto di partecipazione per la seconda edizione, stando alle quali le cifre riportate dovevano essere comprensive di IVA e di spese accessorie alla realizzazione.

Il Comune, ad ogni modo, sembra fermamente deciso nell'investire sui Patti di collaborazione. Prova ne è che l'ente, oltre a paventare l'ipotesi di un collegamento bilancio partecipativo-Patti di collaborazione, ha anche già deciso di creare un legame fra questi e un'altra sua politica, chiamata «Piazze aperte».

«Piazze aperte», si legge nel documento del Comune di Milano *Piazze aperte in ogni quartiere. Avviso pubblico per la presentazione di proposte di collaborazione*, è un progetto promosso dal Comune e realizzato in collaborazione con Bloomberg Associates, National Association of City Transportation Official (NATCO) e Global Designing Cities Initiative. «Piazze aperte», nell'ambito del Piano Quartieri del Comune di Milano, «mira a valorizzare lo spazio pubblico come luogo di aggregazione al centro dei quartieri, ampliare le aree pedonali e promuovere forme sostenibili di mobilità a beneficio dell'ambiente e della qualità della vita in città». La *policy* si fonda, come spiega il documento, sulla collaborazione fra ente e cittadini: grazie ad essa infatti «Comune di Milano e cittadinanza possono collaborare attivamente nell'ideazione, nello sviluppo e nella realizzazione dei progetti, oltre che nell'attivazione e nella cura». Soprattutto, «Piazze aperte» si basa, come spiega *l'Avviso pubblico*, sulla cosiddetta «urbanistica tattica». Questo approccio prevede la realizzazione di interventi a basso costo e, almeno inizialmente, temporanei e sperimentali. I progetti possono quindi avere subito impatti positivi sulla vita degli abitanti l'area, ma il carattere inizialmente temporaneo, spiega *l'Avviso*, permetterebbe di testare le soluzioni in maniera reversibile, prima di adottare scelte definitive circa la sistemazione strutturale delle aree interessate. Gli interventi realizzabili nell'ambito di «Piazze aperte» sono:

- 1) la creazione di nuove piazze e/o aree pedonali;
- 2) l'attivazione di spazi pubblici sottoutilizzati o non attrezzati;
- 3) l'estensione e la messa in sicurezza degli spazi pedonali;
- 4) la realizzazione di percorsi ciclabili;
- 5) il riutilizzo di aree di sosta come *parklet*, trasformando cioè «aree di parcheggio a lato della carreggiata in piccoli “salotti” pubblici, luoghi di aggregazione il cui uso è aperto a tutti e non limitato».

In data 20 settembre 2019 il Comune ha pubblicato l'*Avviso pubblico* summenzionato per esortare i cittadini «ad avanzare proposte per le future «Piazze aperte»», collaborando con il Comune per quanto riguarda la progettazione, la realizzazione, la cura e l'attivazione delle nuove «Piazze aperte». La collaborazione porterà alla stipula di un Patto di collaborazione: «A seguito della presentazione delle manifestazioni di interesse sarà valutata l'idoneità delle proposte e individuati gli interventi prioritari. In collaborazione con i cittadini sarà seguito l'iter tecnico e amministrativo necessario all'implementazione del progetto, fino alla firma del Patto di collaborazione e alla realizzazione dell'intervento, che avrà un carattere sperimentale e temporaneo, e una successiva fase di attivazione e monitoraggio». Il grafico che segue, tratto dall'*Avviso pubblico*, mostra in modo chiaro e nel dettaglio quale sarà l'iter che porterà dalle proposte ai Patti di collaborazione e alle progettazioni definitive.

*Grafico 13: l'iter che porterà dalla presentazione di proposte sulle future «Piazze aperte» alla progettazione definitiva degli interventi*



La circostanza che il Comune di Milano abbia deciso di investire così tanto nel nuovo strumento dei Patti di collaborazione rappresenta tuttavia, per qualcuno, un rischio. Il

dottor Salvatore Crapanzano, presidente del Coordinamento Comitati Milanesi e per anni dirigente di Metropolitane Milanesi, afferma intervistato: «La burocrazia, quando vede che qualcosa funziona, nel senso che è ben codificato, a poco a poco per proprio modo di lavorare farà in modo che tutto ciò che Milano fa con i volontari passi attraverso la logica dei Patti di collaborazione, che quindi diventano un imbuto».

## Conclusioni

Le pratiche di democrazia deliberativa hanno senza dubbio delle caratteristiche positive, che ne inducono l'utilizzo da parte degli enti locali. Sono caratterizzate però anche da alcuni limiti, che dovrebbero portare, prima della loro indizione, ad attente considerazioni sul «se» indirle e, eventualmente, sul «come» realizzarle. Come si è visto nel secondo capitolo, le *policy* che si ispirano al modello della democrazia deliberativa sono sempre più diffuse in Italia, e allo stato attuale tre Regioni (in ordine cronologico Toscana, Emilia Romagna e Puglia) si sono dotate di specifiche leggi regionali in materia di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, leggi in cui sono presenti evidenti richiami alla teoria e agli strumenti della democrazia deliberativa. A livello comunale, l'analisi condotta sui primi trenta Comuni italiani per popolazione ha mostrato come le *policy* «principe» della democrazia deliberativa (ossia il dibattito pubblico e il bilancio partecipativo, anche se non tutta l'accademia concorda nel considerare quest'ultimo uno strumento di democrazia deliberativa) tendano a essere sempre più «istituzionalizzate». Sempre più Comuni, cioè, tendono ad approvare specifici Regolamenti che normano l'utilizzo di queste pratiche (o, per quanto riguarda il dibattito pubblico, di pratiche che si approssimino almeno a una definizione minima di dibattito pubblico). Da questo punto di vista, il Comune di Milano risulta relativamente indietro.

Il Comune di Milano non risulta invece affatto indietro sul piano dell'utilizzo di queste pratiche. Come spiegato nel terzo capitolo di questo lavoro, tra il 2015 e il 2018 si sono tenute a Milano due importanti sperimentazioni di bilancio partecipativo, e nel 2018 si è anche tenuto un importante dibattito pubblico riguardante l'ipotesi di riapertura di alcuni tratti dei Navigli. Per quanto riguarda le due edizioni del bilancio partecipativo, a entrambe può essere imputato il difetto di aver attivato una partecipazione non elevata dal punto di vista quantitativo (che guarda al numero dei partecipanti) e *biased* dal punto di vista qualitativo (che guarda invece alle caratteristiche dei partecipanti, come ad esempio il livello di istruzione). La prima edizione, poi, è stata caratterizzata da procedure di voto non trasparenti e da importanti ritardi nella realizzazione dei progetti vincitori. Questi ultimi in particolare sembrano essere stati causati soprattutto da alcuni errori commessi nel disegno della *policy*: è stato sollevato anche il dubbio che una grossa discontinuità sul piano della *politics* (ossia la circostanza per cui la Giunta che ha

indetto e tenuto la prima edizione non è stata poi la stessa a doversi occupare della realizzazione delle opere vincitrici) possa aver acuito i ritardi. Si tratta tuttavia soltanto di un'ipotesi. Il Comune ha mostrato di saper apprendere dai propri errori, e nella seconda edizione del bilancio partecipativo alcuni limiti della prima sperimentazione (come ad esempio l'assenza di un serio approfondimento sulla realizzabilità tecnico-economica dei progetti prima della votazione finale, e le succitate non trasparenti procedure di voto) sono stati superati. Per quanto concerne invece il dibattito pubblico, sono stati analizzati i principali argomenti emersi durante la procedura, le critiche alla metodologia adottata e, anche in questo caso, determinate dinamiche di *politics* che si sono intrecciate con la *policy* in questione (come ad esempio la circostanza per cui il Sindaco Giuseppe Sala abbia deciso di portare avanti l'opera iniziata dall'amministrazione del suo predecessore, il Sindaco Giuliano Pisapia, circa l'ipotesi di riapertura dei Navigli).

L'ultimo capitolo ha mostrato come il Comune abbia la seria intenzione, dopo le sperimentazioni, di istituzionalizzare tali pratiche. Il 24 novembre 2019, al termine della manifestazione «Milano partecipa», l'Assessore alla Partecipazione, Cittadinanza attiva e Open data Lorenzo Lipparini ha annunciato la volontà di redigere un nuovo Regolamento comunale in materia di partecipazione. In particolare il nuovo Regolamento dovrebbe prevedere l'istituzionalizzazione di forme più pregnanti di consultazione e di dibattito pubblico rispetto al Regolamento in materia attualmente in vigore; forme più pregnanti da gestire attraverso l'«importazione» della piattaforma partecipativa digitale *Decidim*, inventata a Barcellona e già usata in numerose città in Europa e nel mondo. L'idea più innovativa, in realtà, sarebbe quella di legare il bilancio partecipativo a un'altra *policy* del Comune sulla quale l'ente sta puntando molto: quella dei Patti di collaborazione. Questi ultimi, sempre più diffusi in Italia grazie all'azione di Labsus (Laboratorio per la Sussidiarietà) rappresentano una delle principali incarnazioni del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118, comma 4 della Costituzione come riformato dalla legge costituzionale 3/2001. Il Patto di collaborazione, ricorda Gregorio Arena richiamando l'articolo 5 della bozza del Regolamento sui beni comuni di Roma, è «lo strumento con cui il Comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa» (Arena, 2016). La

sussidiarietà, sottolinea sempre Arena, significa «parità di rapporti che intercorre fra cittadini e amministrazione» (ibid.). Se effettivamente si creasse un ponte fra bilancio partecipativo e Patti di collaborazione, questi ultimi andrebbero in un certo senso a completare il primo. Tramite il bilancio la cittadinanza sceglierebbe le opere pubbliche da realizzare con i fondi del Comune; dopodiché i proponenti e tutti coloro che lo vogliono potrebbero stipulare un Patto di collaborazione con il Comune per la manutenzione ordinaria, la gestione, la cura delle opere vincitrici.

Se è vero, come è scritto nel secondo capitolo, che in Italia il Comune forse più all'avanguardia in materia di politiche per la cittadinanza attiva e di democrazia partecipativa/deliberativa è quello di Bologna, le misure che probabilmente il Comune di Milano adotterà nel 2020 lo potrebbero proiettare fra i Comuni italiani più virtuosi per quanto riguarda l'attenzione verso le politiche di innovazione democratica.



## **Ringraziamenti**

Alla fine di questo lavoro, sento di dover ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla sua realizzazione e, più in generale, tutti coloro che sono stati al mio fianco lungo il mio percorso universitario magistrale. Saranno un po' lunghi, ma almeno sono sinceri.

Ringrazio il professor Nicola Pasini e la dottoressa Marta Regalia, che mi hanno seguito lungo tutta la realizzazione del lavoro.

Ringrazio il professor Luciano Mario Fasano, che ha accettato di farmi da correlatore.

Ringrazio tutto il personale docente e amministrativo del corso di laurea in Amministrazioni e Politiche Pubbliche.

Ringrazio il dottor Antonio Florida, che ha condiviso con me le sue conoscenze circa la teoria della democrazia deliberativa e le leggi in materia di partecipazione della Regione Toscana.

Ringrazio la dottoressa Giusy Chierchia, il dottor Eugenio Petz e la dottoressa Anna Prat, per avermi fatto da tutor e da «guide» durante la mia esperienza di tirocinio curriculare presso il Comune di Milano. In particolare ringrazio il dottor Petz per aver discusso con me delle politiche di democrazia deliberativa del Comune di Milano, con riguardo sia alle sperimentazioni passate che alle possibilità future di istituzionalizzazione.

Ringrazio il dottor Luca Rossetti, per aver discusso con me di democrazia deliberativa e di Patti di collaborazione.

Ringrazio tutti i responsabili di soggetti firmatari di Patti di collaborazione che hanno accettato di essere intervistati: Andrea Amato, Alessandro Bonardi, Moreno Castelli, Salvatore Crapanzano, Daniele D'Aquila, Veronica Dini, Mercedes Mas Solé, Alessandro Pellarin, Riccardo Poli, Luca Vinti.

Ringrazio i miei genitori, che non mi hanno mai fatto mancare il sostegno e l'affetto.

Ringrazio Sara, che mi sta a fianco ogni giorno.

Ringrazio il gruppo dell'aula «studio»: Alessia, Amanda, Daniele, Erika, Giuseppe, Joyce, Manal, Marta, Mattia, Paula e Riccardo per l'amicizia e il piacevole tempo passato insieme. Ringrazio per gli stessi motivi Chiara e Salvo.

Ringrazio Alessia, Carlotta, Davide, Emanuele, Giuseppe, Loreta, Simona, per l'amicizia e per le esperienze vissute insieme.



## Bibliografia e sitografia

AMAR, A. R. 1993 *Anti-federalists, the Federalist papers, and the big argument for Union*, in «Harvard Journal of Law and Public Policy», Vol. 16, n. 1, pp. 111-118.

ARENA, G. 2016 *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni. Prosegue la riflessione sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in «Labsus», 6 febbraio, disponibile al sito <https://www.labsus.org/2016/02/cosa-sono-e-come-funzionano-i-patti-per-la-cura-dei-beni-comuni/> (ultima consultazione in data 10/09/2019).

AVERARDI, A. 2018 *La decisione amministrativa tra dissenso e partecipazione. Le ragioni del «dibattito pubblico»*, in «Munus», n. 1/2018, pp. 129-144.

BASSANI, M. L. 2011 *Gli avversari della Costituzione americana: «antifederalisti» o federalisti autentici?*, in BASSANI L. M. e GIORDANO A. (a cura di) *Gli antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America (1787-1788)*, IBL Libri, Torino, 2011, pp. 9-64.

BENEDIKTER, T. 2013 *Il bilancio partecipativo. Decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione*, Bolzano, POLITiS.

BERTONE, G. 2017 *Bilancio partecipativo: Milano riparte con «Empatia». Un fruttuoso rapporto tra Università e Comune di Milano*, in «Arcipelago Milano», 12 luglio, disponibile al sito <https://www.arcipelagomilano.org/archives/47587> (ultima consultazione in data 21/01/2020)

BHERER, L. e DUFOUR, P. e MONTAMBEAULT, F. 2016 *The participatory democracy turn: an introduction*, in «Journal of civil society», Vol. 12, n. 3, pp. 225-230.

BOBBIO, L. 2005 *La democrazia deliberativa nella pratica*, in «Stato e mercato», n. 1/2005, pp. 67-88.

BOBBIO, L. 2006 *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in «Democrazia e diritto», n. 2/2006, pp. 1-16.

BRUNAZZO, M. 2017 *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3/2017, pp. 837-864.

CATALDI, L. 2007 *Democrazia deliberativa e politiche partecipative: i processi inclusivi in Piemonte e Lombardia*, Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Tesi di Dottorato di Ricerca in Studi Politici, Ciclo XIX, Anno Accademico 2006/2007.

COHEN, J. 1989 *Deliberation and democratic legitimacy*, in HAMLIN A. e PETTIT P. (a cura di) *The good polity. Normative analysis of the State*, Basil Blackwell Ltd, Oxford, 1989, pp. 17-34.

CROUCH, C. 2003 *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.

DOMINIONI, I. 2018 *Splendida idea, successo a metà: perché il bilancio partecipativo di Milano (per ora) è solo un bell'esperimento*, in «LINKIESTA», 26 aprile, disponibile al sito <https://www.linkiesta.it/it/article/2018/04/26/splendida-idea-successo-a-meta-perche-il-bilancio-partecipativo-di-mil/37892/> (ultima consultazione in data 24/01/2020).

ÉUPOLIS LOMBARDIA, 2014 *Policy paper «Democrazia partecipativa e legislazione regionale»*, Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale nell'ambito del Piano Ricerche 2013-2014, pp. 1-69.

FLORIDIA, A. 2007 *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in «Istituzioni del federalismo», n. 5/2007, pp. 603-681.

FLORIDIA, A. 2013 *Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections*, VII Conferenza Generale ECPR, Sciences Po, Bordeaux, 4-7 settembre 2013.

FLORIDIA, A. 2019 *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: una risposta plausibile alla «crisi della democrazia?»*, in «Fondazione Feltrinelli», 28 marzo, disponibile al sito <http://fondazionefeltrinelli.it/democrazia-partecipativa-e-democrazia-deliberativa-una-risposta-plausibile-alla-crisi-della-democrazia/> (ultima consultazione in data 09/01/2020).

FLORIDIA, A. e VIGNATI, R. 2014 *Deliberativa, diretta o partecipativa? Le sfide del Movimento 5 Stelle alla democrazia rappresentativa*, in «Quaderni di sociologia», n.

65/2014, pp. 51-74, disponibile al sito <https://journals.openedition.org/qds/369?lang=en#bodyftn2> (ultima consultazione in data 01/02/2020).

FRANCO, L. 2015 *Bilancio partecipativo a Milano, dalla mobilità alla scuola: scelgono i cittadini*, in «Il Fatto Quotidiano», 11 novembre, disponibile al sito <https://www.ilfattoquotidiano.it/2015/11/11/bilancio-partecipativo-a-milano-dalla-mobilita-alla-scuola-scelgono-i-cittadini-online/2211469/> (ultima consultazione in data 20/01/2020).

GRASSI, P. 2018 *Per un'analisi critica della partecipazione: il caso del bilancio partecipativo 2017-2018 di Milano visto dal quartiere di edilizia popolare di San Siro*, in «Antropologia», Vol. 5, n. 2, pp. 159-174.

LEWANSKI, R. 2007 *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in «Aggiornamenti sociali», n. 12/2007, pp. 743-754.

LUCE, M. 2018 *Riapertura dei Navigli, la Regione bocchia il finanziamento ma Sala prova ad andare avanti*, in «La Stampa», 19 dicembre, disponibile al sito <https://www.lastampa.it/milano/2018/12/19/news/riapertura-dei-navigli-la-regione-bocchia-il-finanziamento-ma-sala-prova-ad-andare-avanti-1.34067927> (ultima consultazione in data 01/02/2020).

MARTINELLI, C. 2006 *Would rational voters acquire costly information?*, in «Journal of economic theory», Vol. 129, n. 1, pp. 225-251.

MAZO, E. D. 2005 *What causes democracy?*, Center on Democracy, Development and The Rule of Law, Stanford Institute of International Studies, Stanford University, Working Paper n. 38, pp. 1-8.

MINGOIA, M. 2017 *Bilancio partecipativo, soldi dimezzati dopo il flop della prima edizione*, in «Il Giorno», 31 maggio, disponibile al sito <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/bilancio-partecipativo-1.3162399> (ultima consultazione in data 27/01/2020).

MINGOIA, M. 2018 *Riapertura dei Navigli, al via il dibattito: è lite sui costi*, in «Il Giorno», 6 giugno, disponibile al sito <https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/navigli-riapertura-1.3960863> (ultima consultazione in data 29/01/2020).

MOLASCHI, V. 2018 *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica.

MONZA, E. 2019 *Progetto riapertura Navigli: parziale non basta, per i fondi europei servono più sacrifici viabilistici*, 19 febbraio, disponibile al sito <https://www.sos-traffico-milano.it/ArticoliDettagliArticolo.aspx?ID=180> (ultima consultazione in data 29/01/2020).

PAROLIN, G. 2013 *Buchanan-Tullock: il calcolo del consenso*, in «Nuova umanità», Vol. 35, n. 210, pp. 647-660.

PELLIZZONI, L. 2015 *Comunità, partecipazione e democrazia deliberativa: un'esperienza italiana*, in «Quaderni di sociologia», n. 68/2015, pp. 149-152.

REGONINI, G. 2005 *Paradossi della democrazia deliberativa*, in «Stato e mercato», n. 1/2005, pp. 3-32.

ROSTELLI, F. 2013 *Presentato a Bologna il progetto «Le città come beni comuni». Beni comuni e amministrazione condivisa per sviluppare i progetti dei cittadini di «cura civica» di piazze, giardini e spazi comuni*, in «Labsus», 17 ottobre, disponibile al sito <https://www.labsus.org/2013/10/presentato-bologna-progetto-citta-come-beni-comuni/> (ultima consultazione in data 11/09/2019).

ROVELLI, P. 2016 *“Conto, Partecipo, Scelgo”. A che punto è il progetto di bilancio partecipativo?*, in «z3xmi», 14 dicembre, disponibile al sito [http://www.z3xmi.it/pagina.phtml?\\_id\\_articolo=10582-Conto,-partecipo,-scelgo-A-che-punto-e-il-progetto-di-bilancio-partecipativo.html](http://www.z3xmi.it/pagina.phtml?_id_articolo=10582-Conto,-partecipo,-scelgo-A-che-punto-e-il-progetto-di-bilancio-partecipativo.html) (ultima consultazione in data 24/01/2010).

SCHMITTER, P. C. e KARL, T. L. 1991 *What democracy is... and is not*, in «Journal of democracy», Vol. 2, n. 3, pp. 75-88.

SUNSTEIN, C. R. 1985 *Interest Groups in American public law*, in «Stanford Law Review», Vol. 38, n. 1, pp. 29-87.

VALASTRO, A. 2016 *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei Regolamenti comunali*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3/2016, pp. 1-31.

VAN REYBROUCK, D. 2015 *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli (ed. or. *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2013).

VIPIANA, P. 2018 *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in «Osservatorio AIC», n. 1/2018, pp. 323-349.

<https://constitutioncenter.org/learn/educational-resources/constitution-faqs> (ultima consultazione in data 14/02/2020).

[https://ia800908.us.archive.org/23/items/RiaperturaNavigliMilano2018--IIBluffDelSindacoSala/palazzo\\_marino\\_5-2-19\\_risposte\\_ai\\_quesiti\\_dei\\_quaderni\\_audio\\_sala.mp3](https://ia800908.us.archive.org/23/items/RiaperturaNavigliMilano2018--IIBluffDelSindacoSala/palazzo_marino_5-2-19_risposte_ai_quesiti_dei_quaderni_audio_sala.mp3) (ultima consultazione in data 30/01/2020).

<https://lorenzolipparini.it/bilancio-partecipativo-milano-a-che-punto-siamo> (ultima consultazione in data 28/01/2020).

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2011/06/10/news/referendum\\_milano\\_al\\_voto\\_il\\_1\\_2\\_e\\_12\\_anche\\_per\\_i\\_quesiti\\_su\\_expo\\_e\\_ambiente-17510577/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2011/06/10/news/referendum_milano_al_voto_il_1_2_e_12_anche_per_i_quesiti_su_expo_e_ambiente-17510577/) (ultima consultazione in data 21/01/2020).

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2015/03/22/news/pisapia\\_non\\_si\\_ricandida\\_centro\\_estra\\_all\\_attacco\\_pronti\\_a\\_riprenderci\\_milano\\_nel\\_2016\\_-110214337/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2015/03/22/news/pisapia_non_si_ricandida_centro_estra_all_attacco_pronti_a_riprenderci_milano_nel_2016_-110214337/) (ultima consultazione in data 06/12/2019).

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/07/26/news/milano\\_apertura\\_navigli\\_sala\\_presentsa\\_progetto-171690053/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/07/26/news/milano_apertura_navigli_sala_presentsa_progetto-171690053/) (ultima consultazione in data 29/01/2020).

[https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/10/26/news/milano\\_navigli\\_riapertura\\_beppe\\_sala\\_seveso\\_esondazioni-239535060/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2019/10/26/news/milano_navigli_riapertura_beppe_sala_seveso_esondazioni-239535060/) (ultima consultazione in data 03/12/2019)

<https://progettonavigli.comune.milano.it/partecipa-al-dibattito/quaderni-degli-attori/> (ultima consultazione in data 01/12/2019).

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEgNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati\\_eventi/bonfante\\_2017\\_03\\_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=cnk&gl=it&client=firefox-b-d](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QEgNBmZZzXEJ:eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/bonfante_2017_03_10.pdf+&cd=1&hl=it&ct=cnk&gl=it&client=firefox-b-d) (ultima consultazione in data 24/01/2020).

[https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio\\_dal\\_2012/bilancio\\_patrimonio\\_tributi/bilancio\\_partecipativo\\_ora\\_voto?fbclid=IwAR1sEtXPq0V0tCnI7VQZcG766XxrzBa3EWuP8VKReIjIS7AgU2mRWunNHpc](https://web.comune.milano.it/wps/portal/news/archivio_dal_2012/bilancio_patrimonio_tributi/bilancio_partecipativo_ora_voto?fbclid=IwAR1sEtXPq0V0tCnI7VQZcG766XxrzBa3EWuP8VKReIjIS7AgU2mRWunNHpc) (ultima consultazione in data 28/11/2019).

[https://www.academia.edu/36700138/Stanza\\_del\\_Silenzio\\_e\\_dei\\_Culti\\_-\\_Gruppo\\_Nazionale\\_.pdf](https://www.academia.edu/36700138/Stanza_del_Silenzio_e_dei_Culti_-_Gruppo_Nazionale_.pdf) (ultima consultazione in data 26/10/2019).

<https://www.aclimilano.it/conclusa-con-successo-lesperienza-del-bilancio-partecipativo-del-comune-di-milano/> (ultima consultazione in data 20/01/2010).

<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/12> (ultima consultazione in data 30/12/2019).

<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/content/view/60> (ultima consultazione in data 28/11/2019).

<https://bilanciopartecipativo.comune.milano.it/infodiscs/getfile/808%22> (ultima consultazione in data 24/01/2020).

<http://www.bilanciopartecipativoegnago.it/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.comune.milano.it/-/milano-participa.-lipparini-a-marzo-le-prime-consultazioni-sulla-piattaforma-del-comune-> (ultima consultazione in data 11/12/2019).

<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14959> (ultima consultazione in data 22/12/2019).

<https://www.comune.pv.it/site/home/amministrazione/bilanci/il-bilancio-partecipativo.html> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=48> (ultima consultazione in data 25/09/2019).

<https://www.decidim.barcelona/pages/iniciatives-ciutadanes> (ultima consultazione in data 16/12/2019).

<https://www.decidim.barcelona/pages/organs-participacio?locale=es> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.decidim.barcelona/pages/processos-participatius?locale=es> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.decidim.barcelona/pages/tipus-iniciatives-ciutadanes?locale=es> (ultima consultazione in data 17/12/2019).

<https://www.facebook.com/L.Lipparini/videos/1319591094773439/> (ultima consultazione in data 28/01/2020).

<http://www.focus-lab.it/open-space-technology/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<http://www.focus-lab.it/chi-siamo/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<http://www.focus-lab.it/open-space-technology/> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/68-urbancenter/collaborare-bologna/1560-patti-di-collaborazione-il-punto-della-situazione> (ultima consultazione in data 10/09/2019).

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/08/primarie-milano-2016-sala-candidato-sindaco-col-42-dei-voti-harakiri-della-sinistra-maggioritaria-ma-divisa/2441539/> (ultima consultazione in data 06/12/2019).

<https://www.labsus.org/progetto/> (ultima consultazione in data 9/09/2019).

<http://lorenzolipparini.it/il-nuovo-bilancio-partecipativo-di-milano> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.milanopartecipa.com/> (ultima consultazione in data 18/01/2020).

<http://www.milanotoday.it/politica/bilancio-partecipativo-progetti-non-partono.html> (ultima consultazione in data 06/12/2019).

<https://www.partecipami.it/infodiscs/view/7039> (ultima consultazione in data 15/12/2019).

<https://www.repubblica.it/static/speciale/2011/elezioni/comunali/milano.html> (ultima consultazione in data 05/12/2019).

<https://www.slideshare.net/kuliscioff/premio-pa-sostenibile2018bilancio-partecipativo-milano> (ultima consultazione in data 01/12/2019).

<http://www.vita.it/it/article/2015/12/03/bilancio-partecipativo-i-9-progetti-finanziati-a-milano/137624/> (ultima consultazione in data 21/01/2020).

*Conto, Partecipo, Scelgo. Bilancio partecipativo del Comune di Milano. Che cos'è il bilancio, come si svolge il percorso e tutto ciò che occorre sapere per partecipare attivamente*, Documento informativo del Comune di Milano, disponibile al sito <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:jHfjNUafU9MJ:https://monitoraggio.bilanciopartecipativomilano.it/files/1121/zMLqDRcqJGTsMeqUEimZ/1+&cd=2&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d> (ultima consultazione in data 20/01/2020).

*Milano ogni giorno, ogni ora. Programma del candidato Sindaco Beppe Sala e delle liste che lo sostengono per le elezioni amministrative della Città di Milano*, disponibile al sito <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi1rZrui6bnAhUKLewKHWbEAFIQFjAAegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.beppe-sala.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F03%2Fprogramma-beppe-sala-completo-web.pdf&usq=A0vVaw0VwIS3pR9jm2DhDey02qqp> (ultima consultazione in data 28/01/2020).

*Piazze aperte in ogni quartiere. Avviso pubblico per la presentazione di proposte di collaborazione*, Documento del Comune di Milano, disponibile al sito <https://web.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/WEBAll/2D3DF2C2382A8B95C125847A002479F7?opendocument> (ultima consultazione in data 31/01/2020).

*Programma del candidato Sindaco Giuliano Pisapia e delle liste che lo sostengono*, disponibile al sito <http://www.giovanamottura.com/la-lista-civica-milanoxpisapia/pdf-programma-della-lista/> (ultima consultazione in data 20/01/2020).

Regolamento del Comune di Bologna *Regolamento per la disciplina del bilancio partecipativo*, disponibile al sito [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK EwjPtYqyz6PnAhXJwsQBHaxPCc0QFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.bologna.it%2Fmedia%2Ffiles%2Fregolamento\\_per\\_la\\_disciplina\\_del\\_bilancio\\_partecipativo.pdf&usg=AOvVaw2CwJjHM9IVRyYOZPqiR9QC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK EwjPtYqyz6PnAhXJwsQBHaxPCc0QFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.bologna.it%2Fmedia%2Ffiles%2Fregolamento_per_la_disciplina_del_bilancio_partecipativo.pdf&usg=AOvVaw2CwJjHM9IVRyYOZPqiR9QC) (ultima consultazione in data 27/01/2020).

Regolamento del Comune di Milano *Disciplina per la partecipazione dei cittadini attivi alla cura, alla gestione condivisa e alla rigenerazione dei beni comuni urbani*, disponibile al sito [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjup73oz6PnAhWyy8QBHR\\_aAnsQFjABegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.milano.it%2Fdocuments%2F20126%2F0%2FRegolamento%2BDisciplina%2BBeni%2BComuni.pdf%2Fe429814f-20bd-b311-a542-802979673b66%3Ft%3D1562068966023&usg=AOvVaw2mrKhZqdQRhKilmvDrIM54](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjup73oz6PnAhWyy8QBHR_aAnsQFjABegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.comune.milano.it%2Fdocuments%2F20126%2F0%2FRegolamento%2BDisciplina%2BBeni%2BComuni.pdf%2Fe429814f-20bd-b311-a542-802979673b66%3Ft%3D1562068966023&usg=AOvVaw2mrKhZqdQRhKilmvDrIM54) (ultima consultazione in data 27/01/2020).

*Relazione conclusiva del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, disponibile al sito <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK EwiOiKXe0qPnAhVKxKYKHSpFDI8QFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.grondadigenova.it%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F02%2FGronda-Relazione-conclusiva-della-Commissione.pdf&usg=AOvVaw1LTsbzd4fcylv9OdNqhzaB> (ultima consultazione in data 27/01/2020).

*Relazione finale del dibattito pubblico sulla riapertura dei Navigli milanesi*, disponibile al sito <https://progettonavigli.comune.milano.it/presentazione-della-relazione-finale-del-dibattito-pubblico/> (ultima consultazione in data 23/01/2020).

*Relazione finale del dibattito pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del porto di Livorno*, disponibile al sito <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=dibattito+in+porto+livorno+documen+to+finale#> (ultima consultazione in data 24/01/2020).

*Relazione finale del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali dei Saggi nominati dal Presidente Napolitano,* disponibile al sito <https://www.unibo.it/sitoweb/michele.belletti4/contenuti-utili/5b7e2da0> (ultima consultazione in data 01/02/2020).

*Studio di fattibilità per la riapertura dei Navigli milanesi nell'ambito della riattivazione del sistema complessivo dei Navigli e della sua navigabilità,* disponibile al sito <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK EwjY4MKk-qPmAhWJzaQKHYZRCCcQFjAAegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fre.public.polimi.it%2Fretrieve%2Fhandle%2F11311%2F986050%2F112044%2FVolume%25201.pdf&usg=AOvVaw1yPD9YpiZGPDMCjX9lq3RI> (ultima consultazione in data 27/01/2020).