



Questo progetto è finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Programma Quadro Horizon 2020 per il supporto alla Ricerca e all'Innovazione in Europa (Grant Agreement n° 872687)

[www.transform-project.eu](http://www.transform-project.eu)



**TRANSFORM**

**Innovazione nella partecipazione dei cittadini al decision making pubblico e nuove istituzioni democratiche**

*Cavalcare l'onda della deliberazione*

Originariamente pubblicato in inglese dall'OCSE - Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, con il titolo *"Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave - Highlights"* © OECD 2020  
<https://www.oecd.org/gov/open-government/innovative-citizen-participation-new-democratic-institutions-catching-the-deliberative-wave-highlights.pdf>

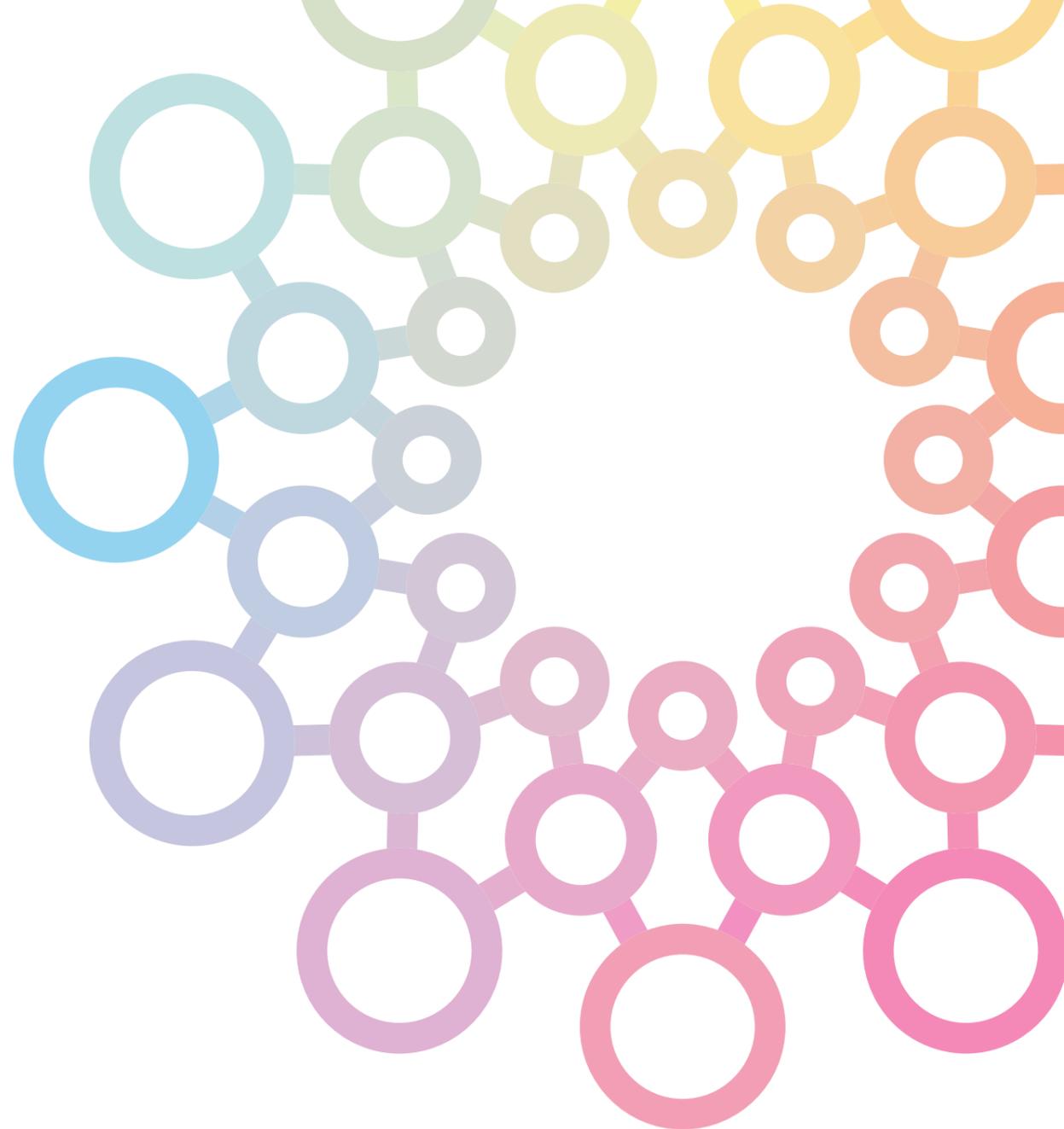
La traduzione in italiano di questo report non è stata condotta dall'OCSE e non deve essere considerata una traduzione ufficiale dell'OCSE. La qualità del testo tradotto e la coerenza con il testo originale del report ricadono sotto la sola responsabilità degli autori della traduzione italiana (Fondazione Giannino Bassetti). In caso di discrepanze tra il lavoro originale e la traduzione, solo il testo ufficiale in inglese è da considerarsi valido.  
© 2021 Fondazione Giannino Bassetti per questa traduzione

Il lavoro di traduzione in italiano e di impaginazione grafica del presente report ricade sotto le azioni del progetto TRANSFORM, finanziato nell'ambito del Programma Quadro Horizon 2020 di supporto alla Ricerca e all'Innovazione dell'Unione Europea (Grant Agreement n° 872687).

[www.transform-project.eu](http://www.transform-project.eu)

Coordinatrice del progetto: Angela Simone - Fondazione Giannino Bassetti

La traduzione di questo report riporta solo la visione degli autori. La Commissione Europea e la REA non sono responsabili per ogni uso che possa essere fatto delle informazioni contenute in esso.



## Innovazione nella partecipazione dei cittadini al decision making pubblico e nuove istituzioni democratiche

*Cavalcare l'onda della deliberazione*

---

Highlights  
2020

## Prefazione

L'opportunità di produrre una traduzione in italiano della sintesi del report dell'OCSE "[Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave](#)", pubblicato nel giugno del 2020, nasce in seno al progetto [TRANSFORM - Territories as Responsive and Accountable Networks of S3 through New Forms of Open and Responsible Decision-Making](#). Finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma Quadro di supporto a Ricerca e Innovazione europee Horizon 2020 e coordinato da [Fondazione Gianni Bassetti](#), TRANSFORM ha come obiettivo principale quello di promuovere il coinvolgimento dei cittadini nel policy making su ricerca e innovazione a livello regionale, attraverso l'utilizzo di diverse metodologie di *citizen engagement*, al fine di garantire uno sviluppo del territorio più inclusivo, trasparente e responsabile.

Tre sono le regioni europee coinvolte nel progetto iniziato a gennaio 2020 e che si concluderà a fine 2022: Lombardia in Italia, Catalogna in Spagna e Bruxelles-Capitale in Belgio. Nello specifico, nel territorio lombardo, [TRANSFORM si propone di testare delle metodologie partecipative e di deliberazione](#) volte a identificare le priorità di ricerca e innovazione, supportando così la Regione nell'attività di predisposizione e attuazione dei suoi documenti strategici di programmazione, quali la [Strategia di Specializzazione Intelligente \(S3 2021-2027\)](#) e il [Programma Strategico Triennale per la Ricerca, l'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico 2021-2023](#). Un obiettivo ambizioso, soprattutto in Italia, dove questo tipo di processi sono certamente meno messi in pratica rispetto ai [Paesi in cui le metodologie di citizen engagement e di deliberazione pubblica sono nate e si sono radicate a partire dagli anni '80](#).

In questo contesto, il report dell'OCSE ha rappresentato per i partner italiani<sup>1</sup> coinvolti nel progetto TRANSFORM una guida solida e uno strumento fondamentale per un'accurata comprensione dei principi e per un'efficace attuazione delle pratiche di *public deliberation*. Proprio dall'idea di fornire a tutti i policy maker italiani, non

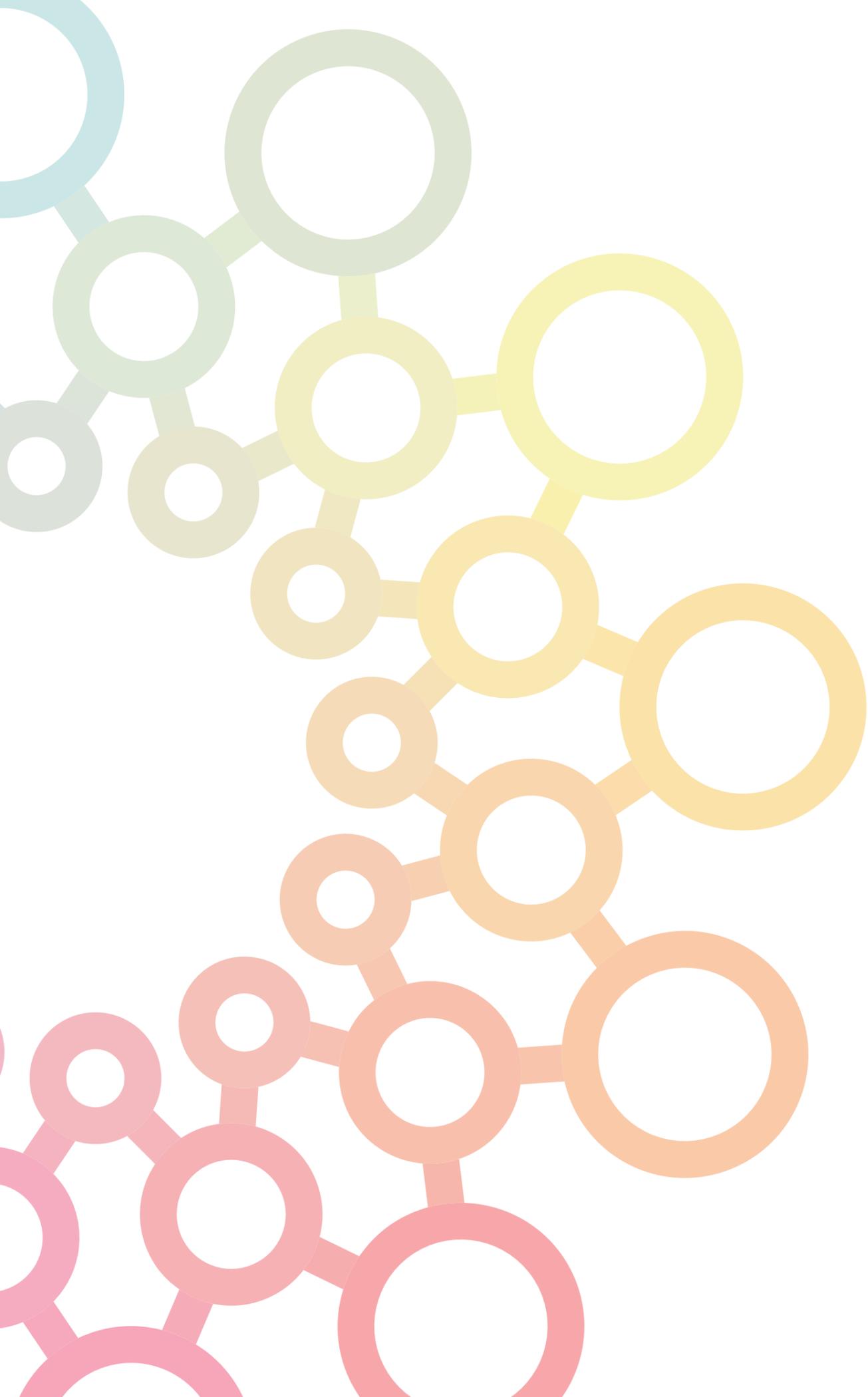
<sup>1</sup> I partner italiani del progetto TRANSFORM sono: Fondazione Gianni Bassetti (Coordinatore del progetto e Team Leader del gruppo di lavoro in Lombardia), [Regione Lombardia](#) e [Finlombarda](#).

solo quelli coinvolti nel progetto TRANSFORM – e a tutti gli attori interessati – uno strumento per orientarsi tra le opportunità, le metodologie, e le buone pratiche del *citizen engagement* e della deliberazione, nasce l'edizione tradotta in italiano del report "Innovazione nella partecipazione dei cittadini al *decision making* pubblico e nuove istituzioni democratiche. Cavalcare l'onda della deliberazione".

Oggi che l'attenzione delle istituzioni europee verso il coinvolgimento dei cittadini nelle decisioni che riguardano il futuro dell'Unione è più che mai alta - ne sono esempi concreti la [Conferenza sul Futuro dell'Europa](#) e le [Missioni del Programma Quadro Europeo per la Ricerca e l'Innovazione \(2021-2027\) Horizon Europe](#) - auspichiamo che il nostro sforzo contribuisca a diffondere anche in Italia una più profonda cultura della deliberazione pubblica e una più capillare istituzionalizzazione delle pratiche di *citizen engagement*.

Per Fondazione Gianni Bassetti  
Maria Chiara Cattaneo, Anna Pellizzone, Angela Simone

*Questa prefazione è stata scritta dalle autrici dell'edizione italiana e non fa parte della versione originale in inglese del report. Le opinioni espresse e le dichiarazioni rilasciate in questa versione sono interamente riconducibili alle autrici e non devono essere in alcun modo attribuite all'OCSE o ai suoi Membri.*



## IL LAVORO DELL'OCSE SULL'OPEN GOVERNMENT

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) è in prima linea nell'analisi scientifica delle riforme orientate all'*open government* nei Paesi membri e non membri dell'Organizzazione. L'Open Government Project (OGP) dell'OCSE offre ai Paesi un percorso di analisi e di supporto concreto, tra cui:

- Analisi delle politiche di *open government*
- Seminari di formazione destinati a dipendenti pubblici e a esponenti della società civile
- Creazione di reti regionali per lo scambio di informazioni su sfide condivise e buone pratiche

## LE RACCOMANDAZIONI DELL'OCSE SULL'OPEN GOVERNMENT

Le Raccomandazioni del Consiglio dell'OCSE in materia di *open government* sono state adottate nel 2017 e rappresentano il primo strumento giuridico predisposto a livello internazionale in questo ambito. Le Raccomandazioni descrivono l'*open government* come “una cultura di

governance che promuove i principi di trasparenza, integrità, responsabilità e partecipazione degli stakeholder a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva”. Inoltre, le Raccomandazioni forniscono una panoramica completa dei principi chiave alla base delle strategie e delle iniziative di *open government*, definendo 10 disposizioni per guidare gli Stati nel processo di attuazione di questo tipo di approccio.

## IL LAVORO DELL'OCSE SULLA PARTECIPAZIONE INNOVATIVA DEI CITTADINI

L'OCSE supporta gli Stati nell'attuazione della nona disposizione elencata nelle Raccomandazioni del Consiglio in materia di open government (2017), che si concentra sull'esplorazione di modalità innovative per coinvolgere efficacemente gli *stakeholder* al fine di raccogliere idee, co-creare soluzioni e cogliere le opportunità fornite dagli strumenti di *e-government*. Questo ramo di attività dell'OCSE si incentra sulle ultime ricerche condotte nell'ambito delle pratiche innovative di partecipazione dei cittadini per analizzare le nuove forme di decision making deliberativo, collaborativo e partecipativo che si stanno sperimentando in tutto il mondo.



Per realizzare questo lavoro, l'OCSE ha avviato l'Innovative Citizen Participation Network, una rete di professionisti, designer, accademici, ricercatori, funzionari pubblici e curatori per inquadrare il tema e lo scopo della ricerca, raccogliere in modo continuativo feedback e spunti, e rafforzare i legami tra questi importanti gruppi di attori.

*Participo* è un blog dedicato a questi temi e coordinato dal team dell'Innovative Citizen Participation dell'OCSE. È uno spazio di scambio tra funzionari pubblici, esperti, ricercatori, accademici e designer sul futuro della democrazia in senso più ampio.

Visita lo spazio (in inglese)  
[medium.com/participo](https://medium.com/participo)

Unisciti alla conversazione su  
[Twitter! #delibWave](https://twitter.com/delibWave)

#### QUAL È LO SCOPO DI QUESTO REPORT DI HIGHLIGHTS?

Questo report di Highlights sintetizza i principali risultati e proposte del report esteso "Innovazione nella partecipazione dei cittadini al decision making pubblico e nuove istituzioni democratiche. Cavalcare l'onda della deliberazione" (*Innovative Citizen Participation and*

*New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*).

I governi e le pubbliche amministrazioni, a tutti i livelli, utilizzano sempre di più *Citizens' Assembly* (letteralmente assemblee di cittadini), *Citizens' Jury* (letteralmente giurie di cittadini), *Citizens' Panel* (letteralmente panel di cittadini) e altri processi deliberativi rappresentativi per affrontare problemi politici complessi, dai cambiamenti climatici alle decisioni sugli investimenti nell'ambito delle infrastrutture. Per farlo, invitano gruppi di cittadini – rappresentativi di un'ampia fetta della società – a riunirsi per almeno una giornata, e spesso molto più a lungo, per informarsi, decidere e sviluppare delle raccomandazioni collettive che tengano in considerazione le molteplici sfaccettature e i processi di mediazione necessari per rispondere a questioni pubbliche complesse. Questa "onda deliberativa" si è sviluppata a partire dagli anni '80, guadagnando slancio a partire dal 2010.

Basato sull'analisi di quasi 300 esperienze deliberative rappresentative, il report esplora i trend di questo tipo di pratiche, ne identifica vari modelli, analizza i costi e benefici tra le diverse opzioni di progettazione e i vantaggi e i limiti della deliberazione pubblica. Il documento comprende i Principi per la messa a

punto di Buone Pratiche per i Processi Deliberativi finalizzati al *Public Decision Making* (*Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making*), basati su evidenze empiriche comparate e raccolte dall'OCSE in collaborazione con i principali esperti delle agenzie pubbliche, della società civile e del mondo accademico. Infine, il report esplora le ragioni e i percorsi per includere le attività deliberative nei processi previsti dalle istituzioni pubbliche al fine di conferire ai cittadini un ruolo più significativo e permanente nel disegno delle politiche che influenzano le loro vite.

Consulta il rapporto completo (originale in inglese):



## Indice

1. Introduzione	13
2. Principi di buona pratica dei processi deliberativi per il public decision making	25
3. Diversi modelli di processi deliberativi rappresentativi	33
4. Panoramica sui trend principali	43
5. In cosa consiste un processo deliberativo rappresentativo di “successo”?	53
6. Ripensare le istituzioni democratiche: perché e come integrare la deliberazione pubblica	69
7. Proposte d’azione	79
Riferimenti	86
Ulteriori risorse	88



## 1. Introduzione

*TERMINI CHIAVE*

*I TRE CRITERI DI INCLUSIONE ADOTTATI NELLO STUDIO*

*PERCHÉ RAPPRESENTATIVITÀ E DELIBERAZIONE?*

*QUANDO USARE I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI*

La crescente complessità del processo decisionale e l'incapacità di trovare soluzioni ad alcuni dei problemi di carattere sociale più urgenti hanno spinto i politici, i policy maker, le organizzazioni della società civile e i cittadini a riflettere sulle modalità con cui, nel XXI secolo, dovrebbero essere prese le decisioni pubbliche. Nuovi strumenti per trovare un terreno comune e passare all'azione sono oggi necessari. Questo è particolarmente vero per quelle questioni che hanno alla base valori che richiedono compromessi e che hanno bisogno di risposte a lungo termine. L'OCSE ha raccolto evidenze e dati a supporto dell'idea che la partecipazione dei cittadini al processo decisionale in ambito pubblico possa portare a politiche migliori, rafforzare la democrazia e costruire fiducia. Questo report si concentra in particolare sui processi deliberativi rappresentativi, come parte di uno sforzo più ampio delle istituzioni democratiche per diventare più partecipate e aperte al contributo di cittadini informati e all'intelligenza collettiva.

Nel contesto attuale, riunire cittadini "comuni" provenienti da tutti i segmenti della società per deliberare su questioni politiche complesse e sviluppare proposte collettive è diventato un approccio sempre più utilizzato. Negli ultimi decenni l'"onda deliberativa" è

progressivamente maturata. Le pubbliche amministrazioni a tutti i livelli di governo hanno utilizzato *Citizens' Assembly*, *Citizens' Jury*, i *Citizens' Panel* e altri processi deliberativi rappresentativi. In questi processi, cittadini selezionati in modo casuale, che consentono di costruire una sorta di microcosmo in cui sono rappresentate le diverse anime che compongono una comunità, trascorrono un significativo lasso di tempo insieme, imparando e collaborando attraverso un percorso di deliberazione facilitata per sviluppare raccomandazioni collettive informate destinate ai decisori pubblici.

Da molti punti di vista, la combinazione dei principi di deliberazione (intesa come discussione attenta e aperta per valutare diversi punti di vista rispetto a uno specifico argomento), rappresentatività (ottenuta attraverso un campionamento casuale su cui viene effettuata una selezione rappresentativa) e impatto (sul processo decisionale pubblico) non è una novità. Questa combinazione di principi era radicata nell'antica democrazia ateniese ed è stata applicata nel corso della storia fino a due o tre secoli fa. È la moderna applicazione di tali principi, a complemento delle istituzioni democratiche rappresentative, che rende oggi questi processi innovativi.





Poiché il ricorso a processi deliberativi rappresentativi è sempre più frequente, questo Rapporto fornisce evidenze che possono essere utili ai policy maker per istituzionalizzare questo tipo di approcci, fornendo degli esempi concreti (buone pratiche) e descrivendo varie opzioni metodologiche. È il primo studio comparativo empirico su scala globale che analizza in che modo i processi deliberativi vengono utilizzati nel processo decisionale pubblico. Sulla base dei dati raccolti in 289 casi studio (282 dai Paesi dell'OCSE) dal 1986 all'ottobre 2019, e in collaborazione con un gruppo internazionale di consulenti, l'OCSE ha identificato dodici modelli distinti di processi deliberativi, ha valutato quando questo tipo di iniziative possono definirsi di "successo", ha elaborato dei principi per la messa a punto di buone pratiche e ha esplorato tre possibili percorsi per istituzionalizzare la deliberazione dei cittadini. Questa ricerca e le proposte di azione che ne conseguono si inseriscono nel lavoro dell'OCSE sulla partecipazione innovativa dei cittadini,

che cerca di guidare gli Stati aderenti nell'attuazione delle disposizioni 8 e 9 delle Raccomandazioni sull'*open government*, pubblicate nel 2017.

I crescenti sforzi che si registrano a livello internazionale per introdurre pratiche deliberative nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche possono essere visti come il primo passo verso una fase di trasformazione e adattamento dell'attuale architettura della democrazia rappresentativa. Le istituzioni democratiche di tutto il mondo hanno iniziato a trasformarsi, così da consentire ai cittadini di avere un ruolo più diretto nella definizione delle agende e delle decisioni pubbliche che li riguardano. Il presente Rapporto dell'OCSE, basato su dati e analisi approfondite, contribuisce a fornire una restituzione su scala internazionale di questo trend e supporta le autorità pubbliche nell'attuazione di buone pratiche e nella valutazione di vari percorsi per istituzionalizzare processi deliberativi che coinvolgono i cittadini.

## TERMINI CHIAVE

In questo report, i **processi deliberativi rappresentativi** sono spesso indicati in forma abbreviata come processi deliberativi, e il termine è usato in modo intercambiabile con *mini-public* deliberativo. Per *mini-public* deliberativo si intende un gruppo di persone selezionate in maniera casuale, rappresentativo di una comunità, che si riunisce per un certo periodo di tempo per apprendere e collaborare insieme attraverso la deliberazione facilitata, al fine di formulare raccomandazioni collettive per i policy maker.

→ Le **istituzioni deliberative** si riferiscono a forme di deliberazione dei cittadini che sono state incorporate nelle procedure decisionali pubbliche attraverso procedure legali.

→ Con il termine **deliberazione** si fa riferimento alla deliberazione pubblica (in contrapposizione alla deliberazione interna) e alla deliberazione di gruppo (in contrapposizione alla deliberazione individuale), che sottolinea la necessità di trovare un terreno comune.

→ Il termine **selezione casuale** viene utilizzato come abbreviazione per indicare i processi di reclutamento che implicano un campionamento casuale da cui viene effettuata una selezione rappresentativa per garantire che il gruppo corrisponda al profilo demografico della comunità coinvolta (sulla base del censimento o di altri dati simili).

→ Infine, il rapporto fa frequenti riferimenti ai **cittadini**. Il termine è da intendersi nel senso più ampio di "abitante di un luogo in particolare", che può riguardare un villaggio, paese, città, regione, stato o nazione a seconda del contesto. La parola cittadino non è impiegata nel senso più restrittivo di "cittadino di uno stato legalmente riconosciuto", ma in modo intercambiabile con "persona".

## DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E PARTECIPATIVA

La **democrazia deliberativa** è una teoria politica ampia che afferma che le decisioni politiche dovrebbero essere il risultato di una discussione accessibile a tutti e ragionevole tra i cittadini. L'opera *Deliberative Democracy Handbook di Gastil e Levine* (2005) sostiene che "la democrazia deliberativa rafforza le voci dei cittadini nella governance includendo persone di tutte le razze, classi, età e aree geografiche nelle deliberazioni che influenzano direttamente le decisioni pubbliche". La teoria si è diffusa nella letteratura accademica negli anni '80 (ad esempio Mansbridge, 1980; Habermas, 1981).

La **democrazia partecipativa** ha una storia leggermente più lunga risalente ai movimenti attivisti degli anni '60 che chiedevano una maggiore partecipazione al processo decisionale delle amministrazioni (ad esempio in tema di diritti civili, i movimenti di liberazione delle donne, vedi Pateman, 1970). Un principio, diventato poi centrale per il lavoro successivo sulla democrazia partecipativa, è lo sforzo di allargare la partecipazione dei cittadini, che richiede la riforma delle istituzioni democratiche per abilitare questo tipo di processi (Pateman, 2012).

	Numero di partecipanti	Tipo di partecipazione	Metodo di selezione dei partecipanti
<b>Democrazia deliberativa</b>	Gruppi di persone relativamente piccoli (ma rappresentativi), poiché è difficile avere <b>profonda deliberazione</b> con grandi numeri.	<b>Deliberazione</b> , che richiede che i partecipanti siano ben informati su un argomento e considerino prospettive diverse per arrivare a una decisione da parte del pubblico coinvolto (non opinione) su "cosa possiamo essere fortemente d'accordo?"	In genere, una lotteria civica, che coniuga la selezione casuale con la stratificazione, per formare un gruppo <b>rappresentativo della popolazione</b> , con diverse prospettive e non vulnerabile a eventuali manipolazioni da parte dei rappresentanti di gruppi di interesse o di potere.
<b>Democrazia partecipativa</b>	Un numero di persone consistente, teoricamente tutte quelle interessate da una particolare decisione. L'obiettivo è raggiungere una certa <b>ampiezza</b> .	<b>Partecipazione</b> , in tutti gli aspetti della politica, da parte di tutti i cittadini che scelgono di essere coinvolti; l'incoraggiamento a una <b>varietà</b> di opportunità di impegno politico.	<b>Partecipazione auto-selezionata</b> per consentire a quante più persone possibile di farne esperienza.

**TABELLA 1. DIFFERENZE CHIAVE TRA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E PARTECIPATIVA**  
Fonte: la tabella è una creazione dell'autore, basata sulle descrizioni di Carson ed Elstub (2019).

## I TRE CRITERI ADOTTATI PER L'INCLUSIONE NELLO STUDIO

Nella fase di analisi dei dati raccolti sui processi deliberativi nei vari Paesi, sono emerse tre caratteristiche principali di fondamentale importanza, ritrovabili anche nel lavoro di numerosi studiosi nel campo. I tre criteri richiesti per essere inclusi in questo report erano:

1. **Deliberazione**, che implica la valutazione accurata delle diverse opzioni, l'accesso a informazioni accurate, pertinenti e diversificate e la ricerca di un punto d'incontro tra i partecipanti per raggiungere una decisione di gruppo;
2. **Rappresentatività**, ottenuta attraverso un campionamento casuale da cui viene effettuata una selezione rappresentativa per garantire che il gruppo corrisponda al profilo demografico della comunità, sulla base del censimento o altri dati simili;
3. **Impatto**, ottenuto attraverso l'impegno dei policy maker a dare seguito a e ad agire in base alle raccomandazioni pervenute.



## PERCHÉ RAPPRESENTATIVITÀ E DELIBERAZIONE?

**1** **Migliori risultati politici perché la deliberazione si traduce in giudizi pubblici ponderati piuttosto che in opinioni pubbliche.** Questi processi creano spazi per l'apprendimento, la deliberazione e lo sviluppo di raccomandazioni informate, che sono di maggiore utilità per i policy maker e i decisori.

**2** **Maggiore legittimità per compiere scelte difficili.** Questi processi aiutano i policy maker a comprendere meglio le priorità della società, i valori e le ragioni alla base, a identificare in quali casi il consenso è e non è possibile, e a superare situazioni di stallo politico.

**3** **Rafforzare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione e nelle istituzioni democratiche attribuendo loro un ruolo centrale nel processo decisionale pubblico.** Le persone sono più propense a fidarsi di una decisione se è stata influenzata da cittadini come loro rispetto a una decisione presa esclusivamente dall'amministrazione o a porte chiuse. La fiducia funziona anche in due direzioni. Affinché le amministrazioni generino fiducia tra il pubblico, devono far sì che i cittadini siano a loro volta coinvolti più direttamente nel processo decisionale.

**4** **Aumentare il senso civico e responsabilizzare i cittadini.** Coinvolgere i cittadini nella deliberazione, non trattandoli come oggetti di legislazione e amministrazione ma come soggetti attivi, può anche rafforzare il loro senso di efficacia politica (la convinzione di essere capaci di comprendere e influenzare le scelte pubbliche) (vedi Knobloch et al., 2019).

**5** **Rendere la governance più inclusiva aprendo la porta a un gruppo di persone molto più eterogeneo.** Con l'uso della selezione casuale e del campionamento stratificato, i processi deliberativi riescono a includere nelle policy pubbliche e nel processo decisionale categorie generalmente escluse come i giovani, gli emarginati, le donne o altre minoranze.

**6** **Rafforzare l'integrità e prevenire la corruzione assicurando che gruppi e individui con denaro e potere non possano avere un'influenza eccessiva sulle decisioni pubbliche.** Tra i principi chiave riguardanti la buona pratica deliberativa figura la necessità che il processo sia trasparente e sotto gli occhi di tutti, in cui i diversi stakeholder possono esprimere i propri punti di vista ai partecipanti. Inoltre, le identità dei partecipanti sono spesso protette fino al termine del processo in modo che non possano essere oggetto di attenzione da parte dei gruppi di interesse.

**7** **Aiutare a contrastare la polarizzazione e la disinformazione.** La ricerca empirica ha dimostrato che "le *eco chambers* comunicative che intensificano la cognizione culturale, la riaffermazione dell'identità e la polarizzazione non operano in condizioni deliberative, anche all'interno di gruppi che la pensano allo stesso modo" (Dryzek et al., 2019; Grönlund et al., 2015). Ci sono anche studi che suggeriscono che la deliberazione può essere un modo efficace per superare le divisioni etniche, religiose o ideologiche tra gruppi che hanno storicamente trovato la loro identità nel rifiuto di quella dell'altro (Ugarizza et al., 2014).

## QUANDO USARE I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI

Sulla base delle evidenze raccolte e degli studi condotti fino all'elaborazione del report, i processi deliberativi hanno dimostrato di funzionare bene in presenza dei seguenti tipi di problemi:

### Dilemmi basati sui valori

Molte questioni di politica pubblica sono guidate dai valori. I processi deliberativi rappresentativi sono concepiti in modo da incoraggiare l'ascolto attivo, il pensiero critico e il rispetto tra i partecipanti. Creano un ambiente in cui è possibile discutere in modo civile questioni etiche difficili che non hanno soluzioni evidenti o "giuste" e consentono ai partecipanti di trovare elementi condivisi tra le diverse opinioni.

### Problemi complessi che richiedono compromessi

I processi deliberativi rappresentativi sono pensati per fornire ai partecipanti il tempo per imparare, riflettere e deliberare, nonché consentono l'accesso a una vasta gamma di studi o testimonianze da parte di funzionari, accademici, gruppi di esperti e advocacy, imprese e altri stakeholder. Queste caratteristiche tipiche del processo deliberativo permettono ai cittadini di affrontare la complessità del processo decisionale e di considerare i problemi tenendo conto dei loro vincoli legali, normativi e/o economici.

### Problemi a lungo termine che vanno oltre gli interessi dei cicli elettorali

Molte questioni di politica pubblica implicano decisioni difficili da prendere, poiché i relativi benefici sono visibili solo nel lungo termine, mentre i costi devono essere sostenuti nel breve termine. I processi deliberativi aiutano a giustificare l'azione e la spesa su tali questioni, poiché sono pensati in modo da rimuovere gli interessi dei partiti connessi alle scadenze elettorali, incentivando i partecipanti ad agire nell'interesse del bene pubblico.

Tuttavia, i processi deliberativi non sono una panacea; non affrontano tutti i problemi democratici e di governance delineati in questa introduzione. Le società democratiche affrontano un'ampia serie di sfide, che richiedono metodi diversi di risoluzione o partecipazione. Ad esempio, i processi deliberativi non sono in grado di affrontare efficacemente i problemi dell'inclusione politica e del processo decisionale collettivo. Il primo tipo di problema si risolve più facilmente attraverso l'uguaglianza politica sotto forma di suffragio universale, e il voto è utile per una più ampia partecipazione al processo decisionale (anche se il meccanismo del voto spesso risente della scarsa informazione da parte degli elettori). Inoltre, i processi deliberativi non sono adatti in caso di decisioni urgenti da prendere, problemi nelle ultime fasi del processo decisionale dove le possibili soluzioni sono limitate, questioni che riguardano la sicurezza nazionale oppure per la risoluzione di questioni di carattere binario. La governance democratica richiede l'uso di meccanismi differenti per scopi diversi al fine di sfruttare i loro punti di forza e di debolezza.





## 2. Principi di buona pratica dei processi deliberativi per il public decision making

L'OCSE ha raccolto i principi e le buone pratiche comuni, identificati a partire dalla documentazione selezionata per questo report, in un set di Principi di Buona Pratica dei Processi Deliberativi per il Public Decision Making. Questi principi possono fornire ai policy maker una guida nell'introduzione di processi deliberativi e nell'attuazione delle disposizioni 8 e 9 delle Raccomandazioni sull'*Open Government*.

Oltre alle evidenze empiriche comparative raccolte dall'OCSE, sulla base delle quali i principi sono stati elaborati, il set di principi ha anche beneficiato del contributo di professionisti internazionali provenienti da amministrazioni pubbliche, società civile e settore accademico: Yago Bermejo Abati, Damian Carmichael, Nicole Curato, Linn Davis, Yves Dejaeghere, Marcin Gerwin, Angela Jain, Dimitri Lemaire, Miriam Levin, Peter MacLeod, Malcolm Oswald, Anna Renkamp, Min Reuchamps e Iain Walker.

1

#### Scopo

L'obiettivo del processo deliberativo deve essere delineato attraverso delle azioni precise ed essere collegato a un problema di natura pubblica ben definito. È formulato in modo neutro attraverso una domanda esposta in un linguaggio semplice.

2

#### Accountability

Deve esserci un impatto sulle decisioni pubbliche. L'istituzione pubblica impegnata nel processo dovrebbe impegnarsi pubblicamente a rispondere o a reagire alle raccomandazioni dei partecipanti in tempi adeguati. L'istituzione pubblica deve anche monitorare l'attuazione di tutte le raccomandazioni accettate con relazioni pubbliche periodiche sul loro andamento.





3

*Trasparenza*

Il processo deliberativo dovrebbe essere annunciato pubblicamente prima del suo inizio. La progettazione del processo e tutti i materiali – compresi l’agenda, i documenti informativi per la costruzione del processo e condivisi con i partecipanti, le registrazioni audio e video degli esperti coinvolti, i report prodotti dai partecipanti e le loro raccomandazioni (sulla cui redazione i partecipanti dovrebbero avere l’ultima parola), e la metodologia di reclutamento dei partecipanti – dovrebbero essere disponibili pubblicamente in tempi adeguati. La fonte di finanziamento dovrebbe essere resa nota. La risposta alle raccomandazioni da parte dell’istituzione pubblica committente e la valutazione a valle del processo dovrebbero essere diffuse e seguire una strategia di comunicazione pubblica.

4

*Inclusività*

L’inclusione deve essere ottenuta attraverso una riflessione sulle modalità di coinvolgimento dei gruppi sottorappresentati. La partecipazione può essere incoraggiata e supportata anche attraverso un compenso, la copertura delle spese e/o fornendo servizi di assistenza a bambini e anziani o pagando tali servizi.

5

*Rappresentatività*

I partecipanti devono rappresentare un microcosmo della popolazione generale. Questo si può ottenere attraverso un campionamento casuale su cui viene effettuata una selezione rappresentativa, basata su una stratificazione demografica (per garantire che il gruppo corrisponda in linea generale al profilo demografico della comunità secondo il censimento o altri dati simili), e talvolta in base a criteri attitudinali (a seconda del contesto). Ogni cittadino deve avere la stessa possibilità di poter essere selezionato come partecipante. In alcuni casi, può essere opportuno sovracampionare alcuni dati demografici durante la fase di campionamento casuale del reclutamento per favorire il raggiungimento della rappresentatività.

7

*Deliberazione di gruppo*

I partecipanti devono riuscire a trovare un terreno comune che dia sostegno alle proprie raccomandazioni collettive per l’istituzione pubblica.

Questo richiede un ascolto attento e attivo, la valutazione e la considerazione di più prospettive, la possibilità per ogni partecipante di parlare, l’utilizzo di format che alternino discussioni e attività in piccoli gruppi e in plenarie, nonché una facilitazione capace di abilitare questo processo.

6

*Informazione*

I partecipanti devono avere accesso a un’ampia gamma di punti di vista e informazioni accurate, pertinenti e facilmente accessibili. I partecipanti devono avere l’opportunità di ascoltare e interpellare i relatori che prendono parte al processo, inclusi gli esperti e i rappresentanti scelti dai cittadini stessi.

8

*Tempistica*

A causa della complessità della maggior parte dei problemi di policy, la deliberazione richiede che i partecipanti abbiano a disposizione un tempo adeguato, per apprendere, valutare le evidenze e sviluppare raccomandazioni informate. Per arrivare a delle raccomandazioni informate dei cittadini, i partecipanti dovrebbero incontrarsi di persona per almeno quattro giorni interi, a meno che un lasso di tempo inferiore non sia giustificato. Si raccomanda di lasciare del tempo per l’apprendimento individuale e la riflessione tra un incontro e l’altro.



### Integrità

9

Il processo deve essere gestito da un team di coordinamento indipendente dall'istituzione pubblica committente. La fase finale del processo in cui si prendono le decisioni deve essere in capo ai coordinatori indipendenti piuttosto che alle istituzioni committenti. A seconda del contesto, dovrebbe essere prevista la supervisione di un advisory board o di un comitato per il monitoraggio composto da rappresentanti di diversi punti di vista.

### Privacy

10

Si deve rispettare la privacy dei partecipanti perché siano tutelati da attenzioni indesiderate da parte dei media o da intimidazioni. Inoltre, è necessario preservare l'autonomia dei partecipanti, garantendo che non siano corrotti o sottoposti a pressioni da parte di lobby o attivisti. Le discussioni in piccoli gruppi devono essere riservate. L'identità dei partecipanti può essere resa nota una volta che il processo è terminato, con il consenso del partecipante. Tutti i dati personali dei partecipanti devono essere trattati in conformità alle pratiche internazionali in materia, come il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (General Data Protection Regulation o GDPR) dell'Unione Europea

11

### Valutazione

Ci deve essere una valutazione anonima da parte dei partecipanti per vagliare il processo sulla base di criteri oggettivi (ad esempio sulla quantità e diversità delle informazioni fornite, quantità di tempo dedicata alla fase di apprendimento, imparzialità della facilitazione). Una valutazione interna da parte del team di coordinamento in base ai principi di buona pratica elencati in questo rapporto deve essere condotta per verificare cosa è stato attuato efficacemente e come migliorare nelle azioni future. Per alcuni processi deliberativi, in particolare quelli che hanno una durata significativa, si raccomanda una valutazione indipendente. Il processo deliberativo deve anche essere valutato in base ai risultati finali e all'impatto delle raccomandazioni implementate.



30



31



### 3. Diversi modelli di processi deliberativi rappresentativi

*ESEMPIO: CITIZENS' JURY/PANEL*

*SCEGLIERE IL MODELLO PARTECIPATIVO DELIBERATIVO*

Nel corso degli anni, grazie agli sforzi congiunti di policy maker, accademici ed esponenti della società civile, sono stati sviluppati, testati e introdotti in tutto il mondo numerosi modelli di processi deliberativi rappresentativi. Basandosi sulle nuove ricerche empiriche raccolte, e su una più ampia ricerca teorica sui modelli deliberativi, l'OCSE ha identificato 12 modelli per descrivere i processi deliberativi rappresentativi, che ha raggruppato in quattro tipologie sulla base delle loro finalità.

Questi modelli rappresentano diverse categorie di processi deliberativi rappresentativi, classificabili in base alle loro distinte proprietà e caratteristiche. I modelli sono: **Citizens' Assembly; Citizens' Jury/Panel; Consensus Conference; Planning Cell; G1000; Citizens' Council; Citizens' Dialogue; Deliberative Poll/Survey; World Wide Views; Citizens' Initiative Review; Modello Ostbelgien e City Observatory.**

In genere, la scelta di uno specifico modello deliberativo è basata sulla consuetudine con il modello stesso e la sua utilizzazione così da portare i vari Paesi ad avere delle preferenze nell'adozione delle diverse metodologie. Tuttavia, la complessiva ampia diffusione di questi modelli indica la loro universalità e potenziale applicabilità a diversi contesti, nazionali e locali.

I modelli deliberativi qui presentati non sono necessariamente esaustivi. Ciascun modello condivide le fasi essenziali che caratterizzano i processi deliberativi rappresentativi di qualità: fase informativa, deliberazione e definizione di raccomandazioni collettive. Questo documento di sintesi fornisce una panoramica dei diversi modelli. I dettagli completi sono disponibili nel report esteso.

I modelli possono essere caratterizzati secondo quattro tipologie di obiettivi:

- 1. Raccomandazioni informate dei cittadini su questioni di policy:** questi processi richiedono più tempo rispetto agli altri (in media almeno quattro giorni, e spesso un periodo più lungo) per consentire ai cittadini tempo e risorse adeguati per definire delle raccomandazioni collettive che siano ponderate e dettagliate. Sono particolarmente utili in caso di problemi di policy complessi che implicano un consistente sforzo per bilanciare interessi diversi, o laddove persista uno stallo politico su un determinato argomento.
- 2. Opinione dei cittadini su questioni di policy:** questi processi richiedono meno tempo rispetto a quelli della prima categoria, sebbene seguano anch'essi i principi della rappresentatività e della deliberazione per



fornire ai decisori pubblici opinioni ponderate dei cittadini su una specifica questione politica. A causa dei limiti di tempo, i risultati in questo caso sono meno dettagliati rispetto a quelli dei processi pensati per ottenere raccomandazioni informate dei cittadini.

3. **Valutazione informata dei cittadini in vista di consultazioni elettorali:** questo processo consente a un gruppo rappresentativo di cittadini di identificare gli argomenti pro e contro di entrambe le opzioni presenti nella consultazione da condividere con gli elettori prima del voto.
4. **Organi deliberativi rappresentativi permanenti:** questi nuovi organi istituzionali consentono una deliberazione rappresentativa dei cittadini per orientare il processo decisionale pubblico su base continuativa.

**FIGURA 1.**  
**MODELLI DI PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI**

*Nota: tutti i calcoli di questa tabella sono stati effettuati dagli autori sulla base dei dati raccolti dai 289 casi, che insieme includono 763 diversi panel deliberativi, raccolti per questo studio, da Paesi membri e da Paesi non membri dell'OCSE. Il calcolo della durata media dalla prima all'ultima riunione nel caso delle Planning Cell è un'eccezione per mancanza di dati. In questo caso, è stato consultato il Nexus Institute, la principale organizzazione che realizza le Planning Cell in Germania. La durata media complessiva delle Citizens' Jury/dei Citizens' Panel è stata calcolata escludendo i processi continuativi.*

*Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020)*

	Numero medio di partecipanti per panel	Durata media dei meeting	Durata media dal primo all'ultimo meeting	Numero di volte utilizzato fino ad ora (panel)	Uso nei vari Paesi	Risultati	Domande di policy affrontate fino ad oggi
<b>Raccomandazioni informate dei cittadini su questioni di policy</b>							
Citizens' Assembly	90	18,8 giorni	47 settimane	6 (6)	CAN, IRL	Raccomandazioni collettive dettagliate	Riforme elettorali, assetto istituzionale, questioni di natura costituzionale
Citizens' Jury/ Panel	34	4,1 giorni	5 settimane	115 (168)	AUT, AUS, BEL, CAN, FRA, POL, ESP, GBR, USA	Raccomandazioni collettive	Ampia gamma di argomenti. I più comuni: infrastrutture, sanità, pianificazione urbana, ambiente.
a) riunioni giornaliere consecutive	30	3,4 giorni	0 settimane	23 (40)			
b) riunioni giornaliere non consecutive	35	4,1 giorni	7 settimane	90 (126)			Processi continuativi finalizzati a fornire indicazioni su varie questioni quando l'istituzione pubblica si trova in difficoltà.
c) continuativo	32	11 giorni	2 anni	2 (2)	CAN		
Consensus Conference	16	4,0 giorni	2 settimane	19 (19)	AUS, AUT, DNK, FRA, NOR, GBR	Raccomandazioni collettive	Nuove tecnologie, ambiente, salute
Planning Cell	24	3,2 giorni	0 settimane	57 (247)	DEU, JAP	Position report collettivi/Report dei cittadini	Uso più comune per la pianificazione urbana, ma anche altri argomenti
<b>Opinioni dei cittadini su questioni di policy</b>							
G1000	346	1,7 giorni	4 settimane	12 (12)	NLD, ESP	Voto sulle proposte di policy	Pianificazione strategica: sviluppare una visione per il futuro della città
Citizens' Council	15	1,7 giorni	1 settimana	14 (24)	AUT, DEU	Raccomandazioni collettive	Vari argomenti, i più comuni: ambiente, pianificazione strategica
Citizens' Dialogue	148	2,1 giorni	4 settimane	38 (112)	Livello globale	Raccolta di idee/ raccomandazioni generali	Varie tematiche, spesso numerosi argomenti affrontati contemporaneamente
Deliberative Poll/ Survey	226	1,6 giorni	0 settimane	14 (15)	ARG, ITA, JAP, USA, KOR, MNG, CHN, BRA	Sondaggi di opinione ed evoluzione delle opinioni	Vari argomenti
World Wide Views	120	1 giorno	0 settimane	4 (150)	Livello globale	Voto sulle proposte di policy	Questioni ambientali su scala globale
<b>Valutazione informata dei cittadini in vista di consultazioni elettorali</b>							
Citizens' Initiative Review	22	4,4 giorni	0 settimane	8 (8)	USA	Dichiarazione collettiva su questioni chiave	Diversi argomenti
<b>Organi deliberativi permanenti</b>							
Modello Ostbelgien	24	Ancora nessun dato	1,5 anni	1 (1)	BEL	Raccomandazioni collettive	Mandato per definire l'agenda e istituire dei citizens' panel
City Observatory	49	8 giorni	1 anno	1 (1)	ESP	Decisioni sulle proposte dei cittadini	Mandato per valutare le proposte dei cittadini e suggerirle come temi per dei referendum

## ESEMPIO: CITIZENS' JURY/PANEL

Per spiegare il funzionamento di un processo deliberativo rappresentativo, si descrive di seguito uno dei modelli di coinvolgimento dei cittadini più diffusi, quello delle Citizens' Jury/dei Citizens' Panel. Tutti gli altri modelli sono approfonditi nella versione estesa del report.

Utilizzati a tutti i livelli amministrativi, le Citizens' Jury/i Citizens' Panel sono stati messi a punto per affrontare un'ampia gamma di questioni di policy, in particolare quelle riguardanti le infrastrutture, la salute, la pianificazione urbana, l'ambiente e i servizi pubblici. Nella maggior parte dei casi, questi processi deliberativi sono stati introdotti ad hoc, ma è presente anche un caso in cui il Citizens' Panel è stato istituzionalizzato e il suo utilizzo avviene in modo continuativo.

Le Citizens' Jury/i Citizens' Panel seguono le stesse fasi delle Citizens' Assembly - informazione, deliberazione e decisione - ma in modo più conciso. Essi sono, ad oggi, i modelli deliberativi rappresentativi più adattati al contesto in cui si inseriscono, da cui nel tempo sono emerse tre principali sottocategorie:

1. processi che hanno luogo nell'arco di pochi giorni consecutivi;
2. processi in cui le giornate di dialogo sono distribuite su più settimane;
3. Comitati continui per periodi di tempo molto più lunghi (per esempio 2 anni).

### Processi che si svolgono nell'arco di alcuni giorni consecutivi

Il modello della Citizens' Jury è stato sviluppato negli Stati Uniti da Ned Crosby e dal Jefferson Center nel 1971. La progettazione e la metodologia originali sono piuttosto rigide e questo crea una certa confusione perché negli altri Paesi molti dei processi etichettati come Citizens' Jury non seguono gli stessi rigorosi criteri previsti dal modello iniziale. Tra le caratteristiche distintive delle Citizens' Jury statunitensi è il numero ridotto di partecipanti rispetto alla media – si coinvolgono tra le 12 e le 24 persone – e la durata da tre a sei giorni consecutivi (Jefferson Center). Sebbene questo approccio sia stato sviluppato negli Stati Uniti, il modello è stato replicato in altri luoghi, tra cui Australia, Canada, Danimarca, Francia, Corea, Spagna e Regno Unito.

### Processi in cui i giorni di dialogo sono distribuiti su più settimane

In Canada alla fine degli anni 2000, a partire dall'esperienza delle Citizens'

Incontri in presenza per 4,1 giorni nel corso di 5 settimane (in media)  
Per processi partecipativi continuativi di lunga durata: incontri in presenza di 11 giorni nel corso di 2 anni



FIGURA 2. MODELLO CITIZENS' JURY/PANEL

Fonte: rielaborazione dei dati contenuti in OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).

Assembly nella Columbia Britannica e nell'Ontario, si sono evoluti dei processi deliberativi simili, chiamati Reference Panel e introdotti in prima battuta da MASS LBP. Nello stesso periodo (e all'epoca senza consapevolezza l'una dell'altra), la newDemocracy Foundation in Australia stava sviluppando autonomamente un modello deliberativo simile a quello di MASS LBP, che prese il nome di Citizens' Jury.

I Reference Panel canadesi e le Citizens' Jury australiane tendono a coinvolgere gruppi più numerosi di partecipanti (di solito tra i 36 e i 45) e i meeting sono distribuiti su più fine settimana, in virtù dell'idea che un'ampia durata è cruciale per il processo di apprendimento e per una deliberazione di qualità. Questi due modelli hanno anche segnato l'inizio di una nuova e rigorosa metodologia a due fasi per la selezione casuale dei partecipanti chiamato "lotteria civica", che ora è ampiamente utilizzata ovunque.

Nel Regno Unito, si è verificato un picco nell'impiego delle Citizens' Jury (simili all'approccio del Jefferson Center), tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000. Dalla fine degli anni 2010 in avanti, il termine Citizens' Assembly è stato utilizzato per descrivere molti dei recenti processi che sono in realtà più simili alle Citizens' Jury e ai Reference Panel.

In Polonia, i Citizens' Panel ("panel obywatelski") sono strettamente allineati alle pratiche utilizzate in Canada e Australia, sebbene tendano ad essere leggermente più ampi dal punto di vista delle persone coinvolte (circa 60 partecipanti).

### Comitati che operano in modo continuativo per periodi di tempo molto più lunghi (ad esempio 2 anni)

Infine, la terza sottocategoria di Citizens' Jury/Panel si riferisce a un modello che prevede un organo deliberativo rappre-



sentativo che opera in modo continuo per un periodo più lungo e su più questioni di policy. Fino all'inizio del 2020, questo modello era stato utilizzato solo in Canada ed è stato coordinato da MASS LBP seguendo un approccio molto simile ai Reference Panel in termini di numero medio di partecipanti (circa 30), selezione tramite lotteria civica, approfondimento della fase informativa, deliberazione moderata da facilitatori qualificati e, infine, trasmissione di suggerimenti informati ai policy maker.

Un esempio in tal senso sono i Toronto Planning Review Panel (TPRP) che hanno avuto corso tra il 2015-2017 e tra il 2017-2019. Il compito del TPRP è quello di fornire regolarmente al City's Chief Planner e alla Planning Division suggerimenti informati su questioni relative alla pianificazione. Al momento della stesura di questo report, all'inizio del 2020, un comitato simile è operativo nella Greater Toronto and Hamilton Area e si occupa di questioni relative ai trasporti. È commissionato da Metrolinx, l'autorità regionale per il trasporto pubblico.

A livello locale e regionale, i G1000 o i Citizens' Council – essendo formati più aperti e flessibili – sono opzioni ragionevoli per le persone che vivono in una determinata area con lo scopo di svilup-

pare una visione collettiva del territorio e affrontare i problemi meno complessi della comunità. Dall'altro lato, se i decisori desiderano ricevere raccomandazioni specifiche e informate per affrontare

## SCEGLIERE UN MODELLO DELIBERATIVO

La scelta del modello deliberativo più appropriato dipende principalmente dal problema di policy a cui si deve rispondere. Quanto più complesso è il tema da affrontare e quanto più ramificate sono le sue implicazioni, tanto più è necessario sviluppare raccomandazioni dettagliate, e quindi elaborare il processo deliberativo. Ad esempio, le Citizens' Assembly sono adatte per affrontare temi di natura costituzionale e problemi di importanza nazionale, o di livello superiore, poiché questo modello permette di avere una fase informativa estesa sul tema della policy in questione e una deliberazione attenta e approfondita.

Le Citizens' Jury e i Citizens' Panel sono processi mirati per fornire input su una questione di policy specifica, tipicamente a livello locale/regionale, sebbene questi approcci siano stati utilizzati anche a livello nazionale o federale. Pur essendo processi più brevi, che durano in genere da quattro a sei giorni con 35-50 partecipanti selezionati in modo casuale e che quindi richiedono meno tempo e meno risorse rispetto alle Citizens' Assembly, le Citizens' Jury e i Citizens' Panel hanno comunque una durata tale da consentire ai cittadini di sviluppare raccomandazioni dettagliate e informate per affrontare questioni di policy specifiche. Possono quindi essere utilizzati con frequenza maggiore e fornire risultati più rapidi.

PROPRIETÀ DEI MODELLI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI	COMPLESSITÀ DELLA DOMANDA DI POLICY		PROFONDITÀ DELLE RACCOMANDAZIONI		FLESSIBILITÀ DATA AI PARTECIPANTI		RISORSE NECESSARIE		DURATA DEL PROCESSO		LIVELLO ISTITUZIONALE A CUI È STATO UTILIZZATO FINORA				MODELLO PERMANENTE O AD HOC	
	Semplice	Complesso	Generale	Di dettaglio	Formato Rigido	Flessibile	Costo Contenuto	Costo Elevato	Breve	Lungo	Locale	Regionale/ Statale	Nazionale/ Federale	Internazionale	Ad hoc	Permanente
<b>Raccomandazioni dei cittadini, previa fase informativa, su domande di policy</b>																
Citizens' Assembly	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	○	●	○
Citizens' Jury	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	●	●	●
Consensus Conference	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	○	○	●	○	●	○
Planning Cell	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	○	●	○
<b>Opinioni dei cittadini su domande di policy</b>																
G 1000	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	○	○	○	●	○
Citizens' Council	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	○	●	●
Citizens' Dialogue	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	●	●	○
Deliberative Poll	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	●	●	●	○	●	○
World Wide Views	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	○	○	○	●	●	○
<b>Valutazione dei cittadini, previa fase informativa, in vista di consultazioni elettorali</b>																
Citizens' Initiative Reviews	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	○	●	○	○	●	●
<b>Organi deliberativi permanenti</b>																
Modello Ostbelgien	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	In corso	In corso	○	●	○	○	○	●
City Observatory	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	██████████	In corso	In corso	●	○	○	○	○	●

FIGURA 3. PROPRIETÀ DEI MODELLI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI

Fonte: rielaborazione dei dati contenuti in OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).



un problema di policy urgente, possono definire in maniera più stringente la questione da discutere con i partecipanti.

Altre considerazioni importanti riguardano il tempo e le risorse disponibili, il livello amministrativo coinvolto e l'area di policy. Ad esempio, le Consensus Conference sono di aiuto per fare delle valutazioni sulle nuove tecnologie, perché questo formato consente ai cittadini di fare domande a scienziati e policy maker in modo esteso per arrivare a comprendere in profondità i temi, e gli impatti sociali connessi, in discussione. La figura 3 fornisce ulteriori indicazioni sulle proprietà di ciascun modello in base a come sono state utilizzati fino ad oggi.





#### 4. Panoramica sui trend principali

*I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SI SVOLGONO PRINCIPALMENTE NEI PAESI OCSE*

*L'ONDA DELIBERATIVA SI È SVILUPPATA NEL TEMPO*

*I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI UTILIZZATI A TUTTI I LIVELLI DECISIONALI*

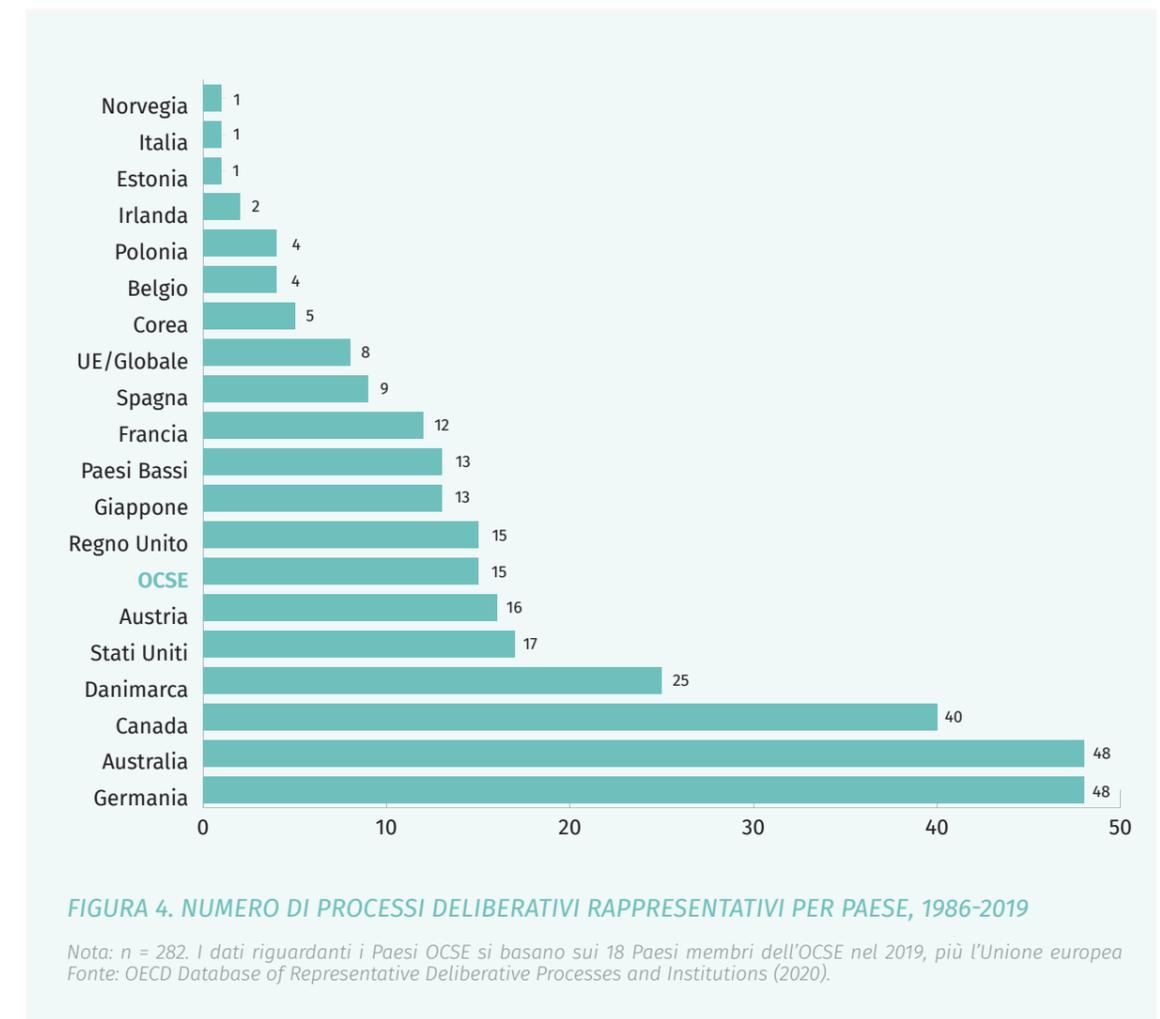
*CITIZENS' JURY/CITIZENS' PANEL SONO I MODELLI PIÙ UTILIZZATI*

*I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI COMMISSIONATI PER UNA VASTA GAMMA DI QUESTIONI DI POLICY*

## I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SI SVOLGONO PRINCIPALMENTE NEI PAESI OCSE

I processi deliberativi rappresentativi che l'OCSE ha raccolto in questo report provengono dai Paesi illustrati in Figura 4. L'elenco in figura non è una classifica, né è rappresentativo di tutti i casi presenti in ogni Paese.

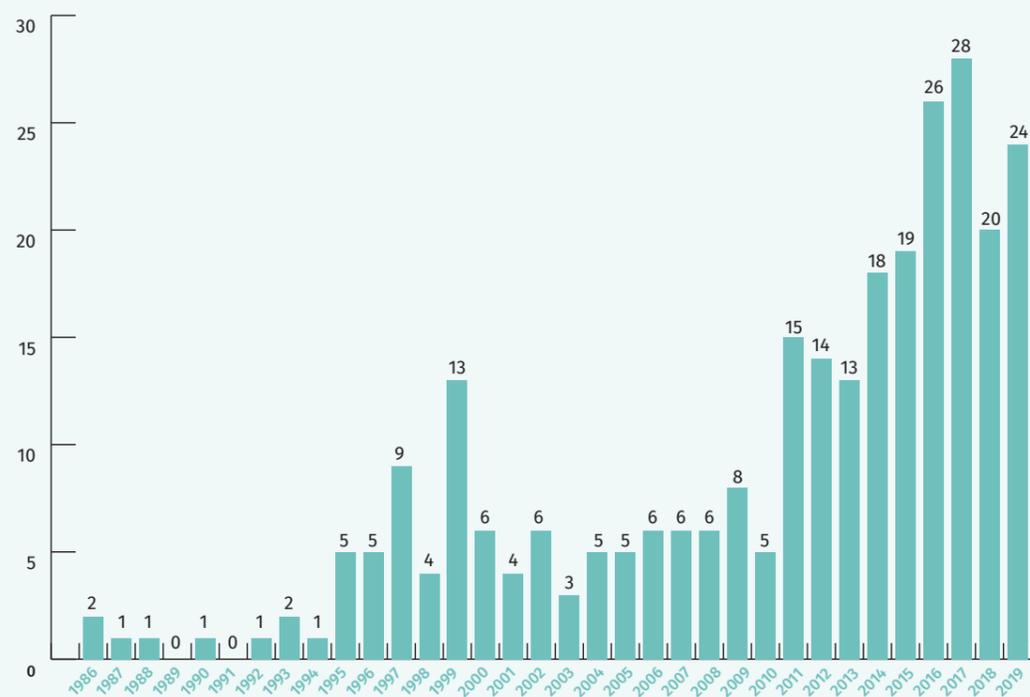
È una rappresentazione grafica del numero di casi presi in considerazione dall'OCSE. I Paesi con il maggior numero di casi sono anche quelli in cui alcuni dei modelli deliberativi descritti sono stati lanciati: le Planning Cell hanno origine in Germania, le Citizens' Assembly in Canada e le Consensus Conference in Danimarca.



## L'ONDA DELIBERATIVA SI È SVILUPPATA NEL TEMPO

A partire dal 2010, la tendenza delle istituzioni pubbliche a utilizzare i processi deliberativi rappresentativi nel public decision making è via via cresciuta. Una prima ondata di interesse si è verificata tra il 1996 e il 2000 ed è stata caratterizzata da un numero elevato di Planning Cell in Germania e da un picco di

Consensus Conference in Danimarca. Dal 2011, il numero di processi deliberativi è progressivamente cresciuto. Tra il 2011 e il 2019, sono stati registrati complessivamente 177 processi deliberativi, con una media di 25 processi all'anno nel periodo tra il 2016 e il 2019 (Figura 5).



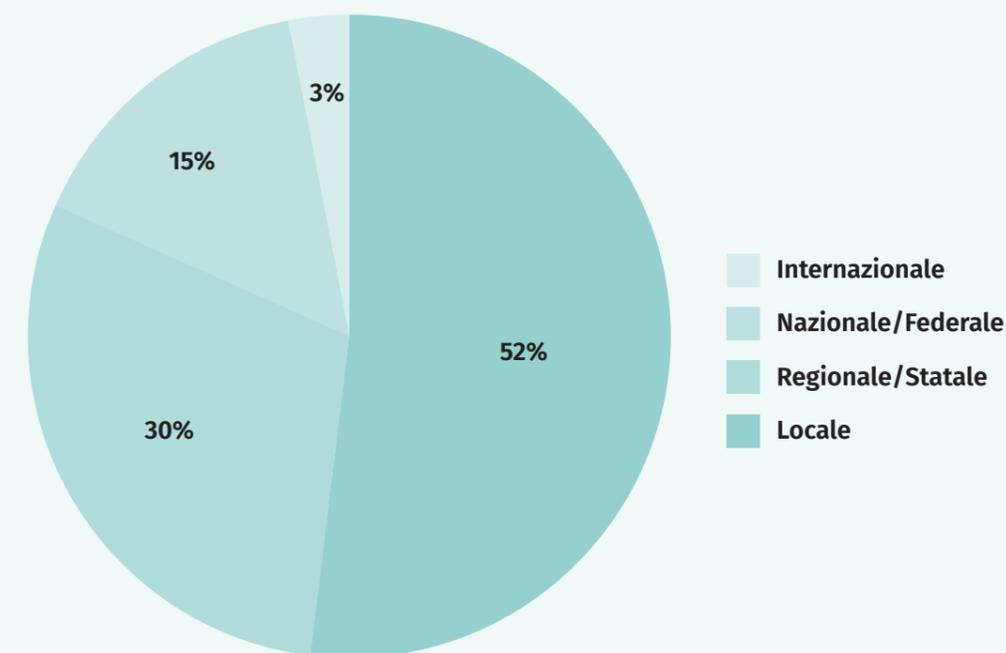
**FIGURA 5. L'ONDA DELIBERATIVA È CRESCIUTA NEGLI ANNI**  
Numero di processi deliberativi rappresentativi all'anno - dal 1986 all'ottobre 2019

Nota: n = 282. I dati riguardanti i Paesi OCSE si basano sui 18 paesi membri dell'OCSE nel 2019, più l'Unione europea  
Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).

## I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI UTILIZZATI A TUTTI I LIVELLI DECISIONALI

I processi deliberativi rappresentativi sono stati adottati a tutti i livelli decisionali, soprattutto a quello locale (52% dei casi). Nel 30% dei casi sono stati commissionati da istituzioni pubbliche regionali o di Stato e nel 15% sono stati utilizzati a livello nazionale o federale

(Figura 6). Nel 3% si è trattato di processi internazionali avviati da organizzazioni internazionali o da organismi sovranazionali, che hanno visto il coinvolgimento di più Paesi a livello globale o di vari stati membri dell'UE.



**FIGURA 6. I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI USATI PIÙ SPESSO A LIVELLO LOCALE, SEBENE NE ESISTANO ESEMPLI A TUTTI I LIVELLI ISTITUZIONALI**  
Processi deliberativi rappresentativi a tutti i livelli istituzionali, 1986-2019

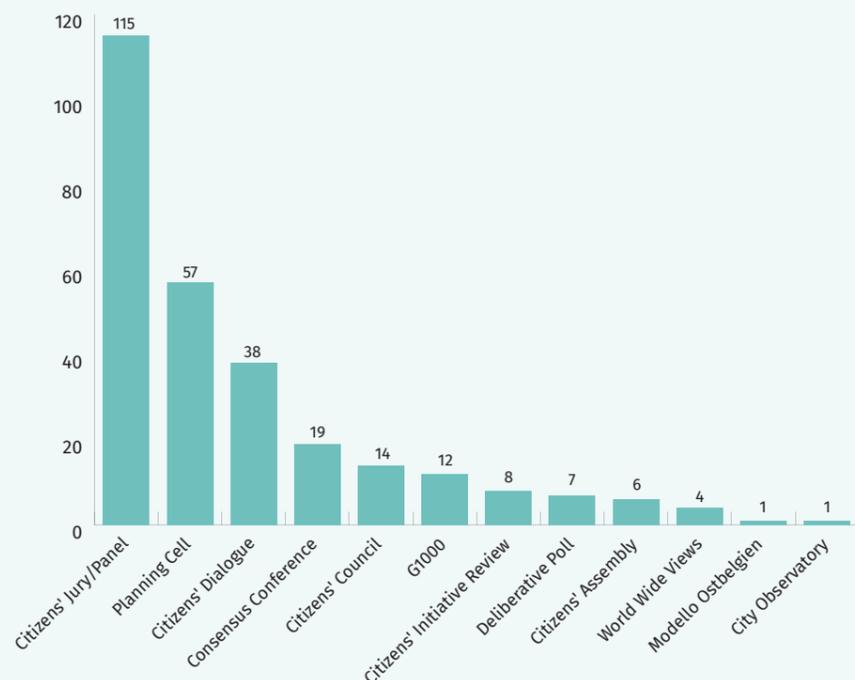
Nota: n = 282; i dati riguardanti i Paesi dell'OCSE si basano sui 18 paesi membri dell'OCSE nel 2019, più l'Unione europea.  
Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).



## LE CITIZENS' JURY / I CITIZENS' PANEL SONO I MODELLI PIÙ UTILIZZATI

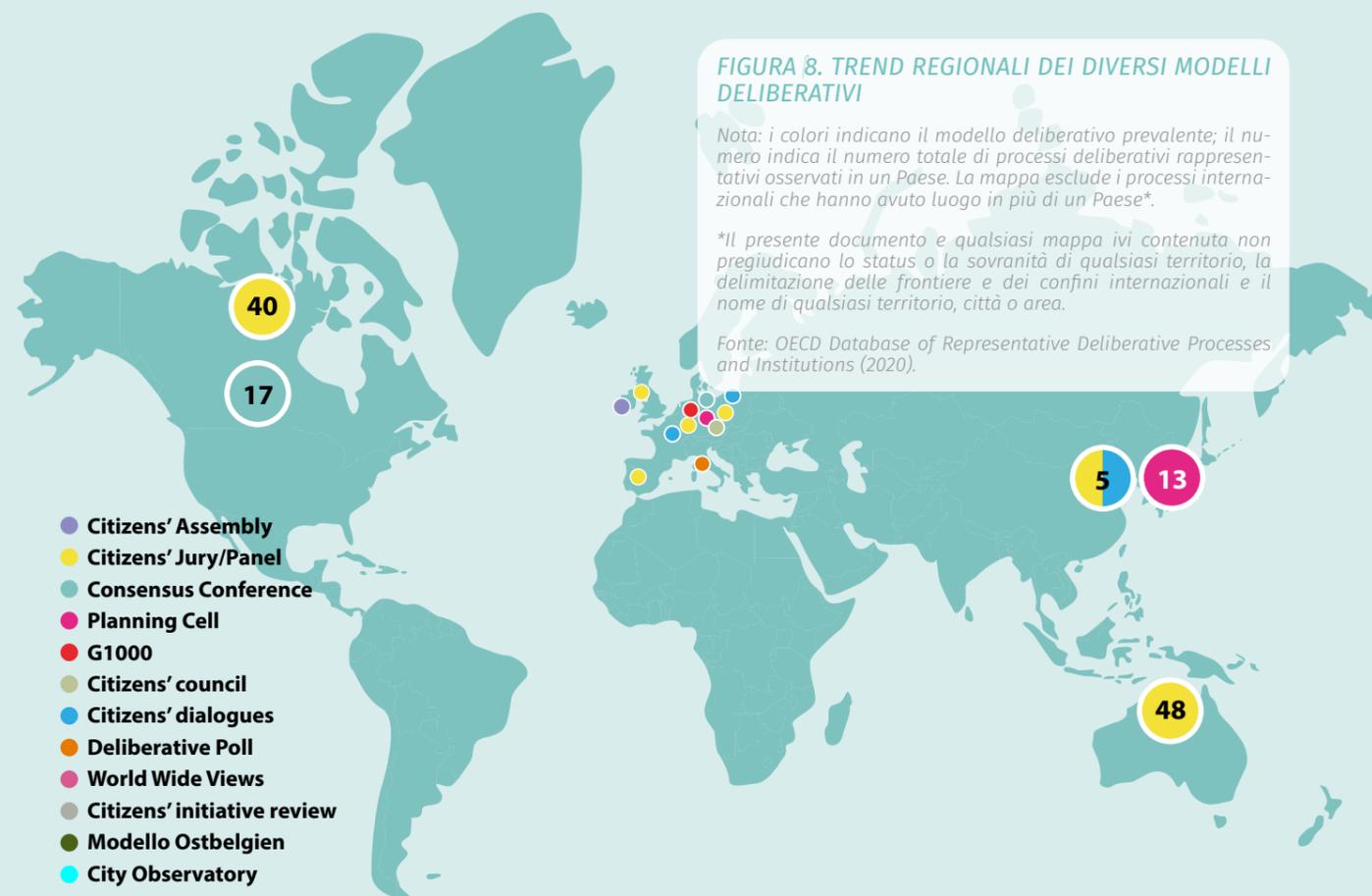
Le Citizens' Jury e i Citizens' Panel sono i processi deliberativi rappresentativi più utilizzati ad oggi (115 volte, nel 42% dei casi analizzati). Sono stati ampiamente utilizzati anche altri processi, più veloci, come le Planning Cell (57 volte), i Citizens' Dialogue (38 volte), le Consensus Conference (19 volte) e i Citizens' Council (14 volte). Modelli più lunghi e complessi, come le Citizens' Assembly (utilizzate

6 volte) e i processi internazionali che richiedono sforzi di coordinamento estesi come il World Wide Views (4 volte), sono stati impiegati meno frequentemente. Processi deliberativi nuovi, innovativi e istituzionalizzati che hanno iniziato ad emergere solo di recente (come il Modello Ostbelgien e il City Observatory della città di Madrid) sono stati applicati una sola volta.



**FIGURA 7. CITIZENS' JURY E CITIZENS' PANEL SONO STATI UTILIZZATI PIÙ SPESSO DALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE NELL'ADOZIONE DI DECISIONI PUBBLICHE.** Numero totale di volte in cui ciascun modello deliberativo è stato utilizzato nel processo decisionale pubblico, 1986-2019

Nota: n = 282. I dati riguardanti i paesi OCSE si basano sui 18 paesi membri dell'OCSE nel 2019, più l'Unione europea  
Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).



**FIGURA 9. TREND REGIONALI DEI DIVERSI MODELLI DELIBERATIVI: EUROPA**

Nota: i colori indicano il modello deliberativo prevalente; il numero indica il numero totale di processi deliberativi rappresentativi osservati in un Paese. La mappa esclude i processi internazionali che hanno avuto luogo in più di un Paese\*.

\*Il presente documento e qualsiasi mappa ivi contenuta non pregiudicano lo status o la sovranità di qualsiasi territorio, la delimitazione delle frontiere e dei confini internazionali e il nome di qualsiasi territorio, città o area.

Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).

- Citizens' Assembly
- Citizens' Jury/Panel
- Consensus Conference
- Planning Cell
- G1000
- Citizens' council
- Citizens' dialogues
- Deliberative Poll
- World Wide Views
- Citizens' initiative review
- Modello Ostbelgien
- City Observatory



## I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI COMMISSIONATI PER UNA VASTA GAMMA DI QUESTIONI DI POLICY

Il ventaglio di questioni di policy che sono state affrontate utilizzando processi deliberativi rappresentativi è ampio ed è cresciuto nel tempo (Figura 10). Le questioni su cui si è agito più spesso attraverso questi strumenti sono quelle che hanno un impatto diretto sulla vita quotidiana dei cittadini e quelle a cui questi ultimi possono facilmente contribuire con le proprie esperienze e le

proprie opinioni personali: la pianificazione urbana e la salute. I processi deliberativi rappresentativi a livello locale e regionale o del singolo Stato, nel caso di federazioni, riguardano solitamente la pianificazione urbana e strategica, le infrastrutture e le questioni sanitarie. Quelle nazionali e internazionali si occupano più spesso di questioni di policy legate all'ambiente e alla tecnologia.

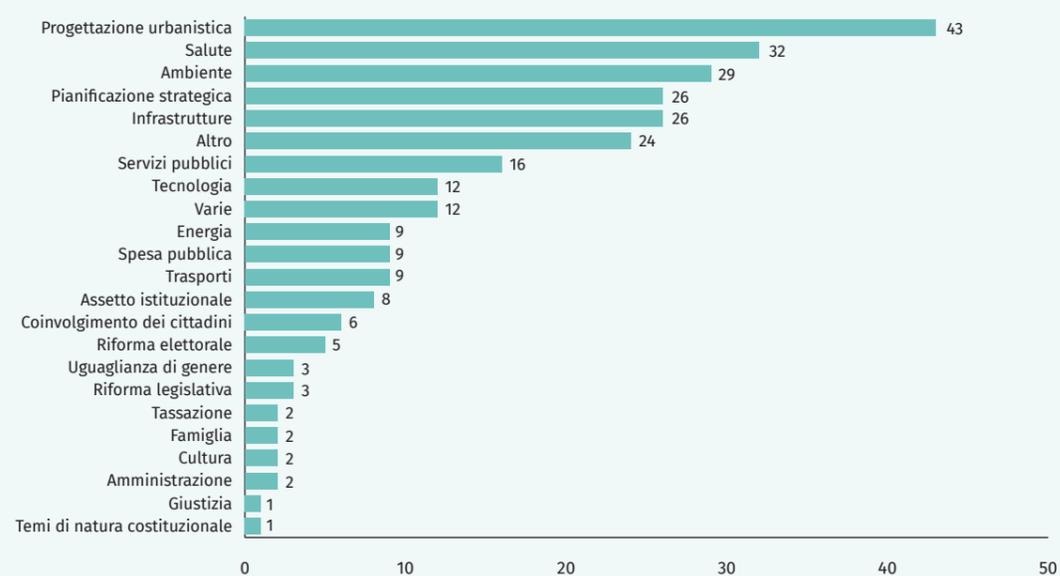


FIGURA 10. I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO STATI UTILIZZATI DALLE ISTITUZIONI PUBBLICHE PIÙ SPESSO PER AFFRONTARE QUESTIONI CHE HANNO UN IMPATTO DIRETTO SULLA VITA DI UNA COMUNITÀ, COME LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, LA SALUTE E L'AMBIENTE

Numero di volte in cui un problema di policy è stato affrontato attraverso un processo deliberativo rappresentativo





## 5. In cosa consiste un processo deliberativo rappresentativo di “successo”?

*SELEZIONE CASUALE DEI PARTECIPANTI*

*SUPERARE I POSSIBILI OSTACOLI ALLA PARTECIPAZIONE*

*IMPEGNO DA PARTE DEI DECISORI*

*DURATA*

*INFORMAZIONE E APPRENDIMENTO*

*FACILITAZIONE*

*RACCOMANDAZIONI DA PARTE DEI PARTECIPANTI E LORO ATTUAZIONE*

*MONITORAGGIO E VALUTAZIONE*

*COMUNICAZIONE PUBBLICA COME STRUMENTO PER INFORMARE I CITTADINI E AUMENTARE LA LORO PARTECIPAZIONE AL DECISION MAKING PUBBLICO*

*ABBINARE I METODI PARTECIPATIVI AI PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI*

Il modo in cui un processo deliberativo rappresentativo è progettato e gestito e l'impatto che ha sulle policy e sul pubblico in generale sono elementi da considerare quando si vuole valutarne il successo. A partire dalla nuova ricerca empirica comparata condotta dall'OCSE e dalla più ampia ricerca teorica sulla deliberazione, questo capitolo cerca di valutare i diversi approcci e modelli utilizzati nei processi deliberativi.

Nabatachi *et al.* (2012) hanno delineato i principi di valutazione per la pratica e l'impatto del *deliberative civic engagement* prendendo in considerazione quattro aspetti. L'OCSE trae ispirazione da questo quadro di analisi, adattato al focus specifico dei processi deliberativi rappresentativi e al tipo di raccolta dati

che era fattibile per questo report (vedi Figura 11):

1. **Integrità del processo:** criteri procedurali che garantiscono che il processo sia percepito dai cittadini come imparziale e in linea con i principi di buona pratica;
2. **Deliberazione solida:** elementi che consentono una deliberazione di qualità che porti a un giudizio collettivo solido da parte dei partecipanti;
3. **Raccomandazioni e azioni che hanno influenza:** evidenze dell'impatto sul processo decisionale pubblico;
4. **Impatto su un pubblico più ampio:** gli effetti secondari e a lungo termine sull'efficacia e sull'atteggiamento dei cittadini.

<b>1. INTEGRITÀ DEL PROCESSO</b>	Criteri che garantiscono che il processo sia percepito dai cittadini come imparziale e in linea con i principi di buona pratica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obiettivo del processo deliberativo</li> <li>• Metodi di selezione casuale</li> <li>• Durata</li> <li>• Volontà e impegno da parte dei decision maker</li> </ul>
<b>2. DELIBERAZIONE SOLIDA</b>	Elementi che consentono una deliberazione di qualità, che porta a un giudizio collettivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informazioni e apprendimento</li> <li>• Facilitazione</li> <li>• Processo decisionale interno al processo deliberativo</li> </ul>
<b>3. RACCOMANDAZIONI E AZIONI CHE HANNO UN'INFLUENZA</b>	Evidenze dell'impatto sul processo decisionale pubblico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risultati del processo</li> <li>• Risposta alle raccomandazioni dei cittadini</li> <li>• Messa a terra delle raccomandazioni</li> <li>• Monitoraggio e valutazione</li> </ul>
<b>4. IMPATTO SU UN PUBBLICO PIÙ AMPIO</b>	Gli effetti secondari e a lungo termine sull'apprendimento e sull'atteggiamento dei cittadini	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicazione pubblica come strumento per informare i cittadini e alimentare la loro partecipazione al decision making pubblico</li> <li>• Combinare metodi partecipativi con processi deliberativi rappresentativi</li> </ul>

**FIGURA 11. QUADRO PER L'ANALISI DEI PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI**

Fonte: adattato dall'OCSE da Nabatachi, Tina, John Gastil, Matt Leighninger, and G. Michael Weiksner (2012), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford: Oxford University Press, DOI:10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010.



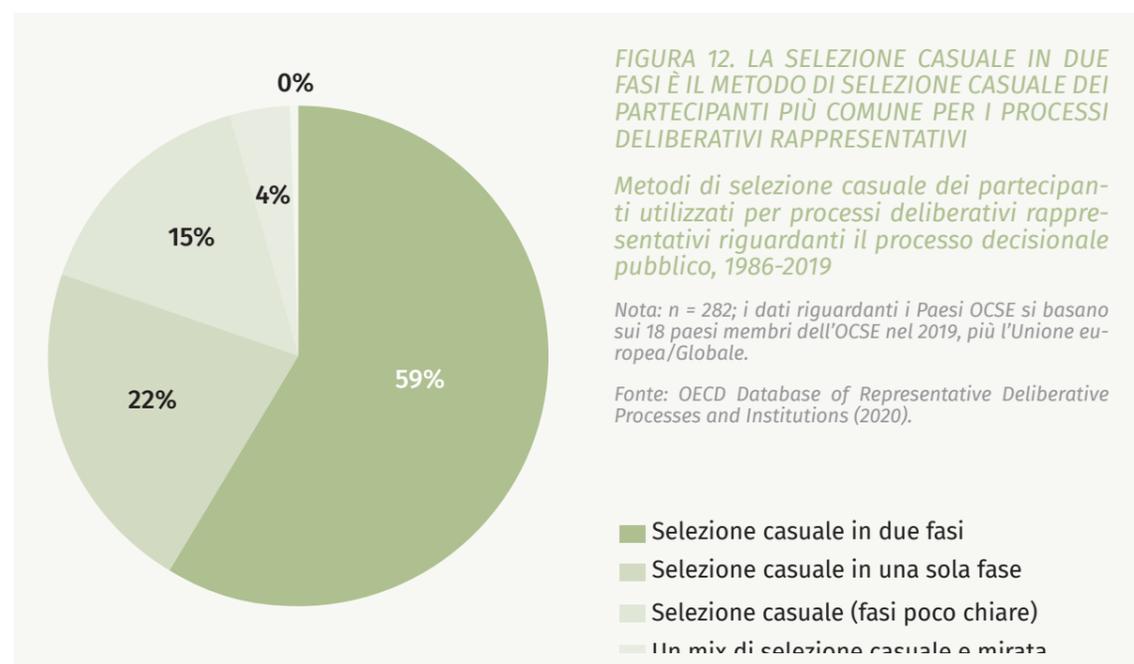
## SELEZIONE CASUALE DEI PARTECIPANTI

La selezione casuale prova a colmare le carenze e le distorsioni della partecipazione “aperta” e “chiusa”. Assicura che ogni persona abbia le stesse possibilità di essere invitata a partecipare e che il gruppo finale rappresenti un microcosmo della società. Contribuisce inoltre a evitare che il processo sia influenzato dall’ingerenza di interessi personali. Pur non essendo un metodo perfetto dal punto di vista statistico, permette la costruzione di un campione misto e più diversificato rispetto agli altri processi di reclutamento.

Il metodo di selezione casuale dei partecipanti finora più utilizzato per i processi deliberativi rappresentativi è quello in

due fasi (59%), comunemente chiamato “lotteria civica” (Figura 12). Questo approccio è stato utilizzato principalmente in Germania, Australia, Canada e Stati Uniti, sebbene ci siano anche alcuni esempi di altri Paesi. Altre metodologie di selezione casuale, di solito meno utilizzate, sono la selezione casuale in una singola fase (22%) e un incrocio tra la selezione mirata di gruppi sociali difficili da raggiungere e quella casuale (4%).

Quando si stratifica il campione finale di cittadini, tutti i processi deliberativi selezionano i partecipanti in base a criteri demografici che riproducono la composizione generale della popolazione (come quella registrata in un censimento), di



solito prendendone in considerazione almeno quattro: genere, età, provenienza geografica e fattori socioeconomici (una variabile che cattura la disparità di reddito e il livello di istruzione). Sebbene la stratificazione demografica sia sufficienten-

te per garantire diversità e rappresentatività, in alcune circostanze essa potrebbe non essere sufficiente dal punto di vista dell’attendibilità, rendendo così necessaria la selezione di una rappresentanza anche su base discorsiva o attitudinale.

## SUPERARE GLI OSTACOLI ALLA PARTECIPAZIONE

Garantire che tutti i cittadini abbiano pari opportunità di partecipazione è la chiave per raggiungere l’inclusione e la rappresentatività. La difficoltà di questo obiettivo varia a seconda dell’impegno richiesto ai cittadini in termini di tempo, della rilevanza delle domande di policy e dell’interesse che suscitano. I partecipanti hanno anche altri impegni a cui far fronte, diversi livelli di stabilità economica e può esserci scarsa fiducia nelle istituzioni pubbliche. Gli ostacoli alla partecipazione possono quindi essere molteplici: i costi della partecipazione (ad es. trasporto, alloggio, potenziale perdita di reddito), la mancanza di una comunicazione chiara sul processo partecipativo, la sua importanza, il livello di impegno richiesto ai partecipanti e i risultati attesi. Tuttavia, ci sono diversi modi per eliminare gli ostacoli alla partecipazione e ottenere tassi di risposta più elevati.

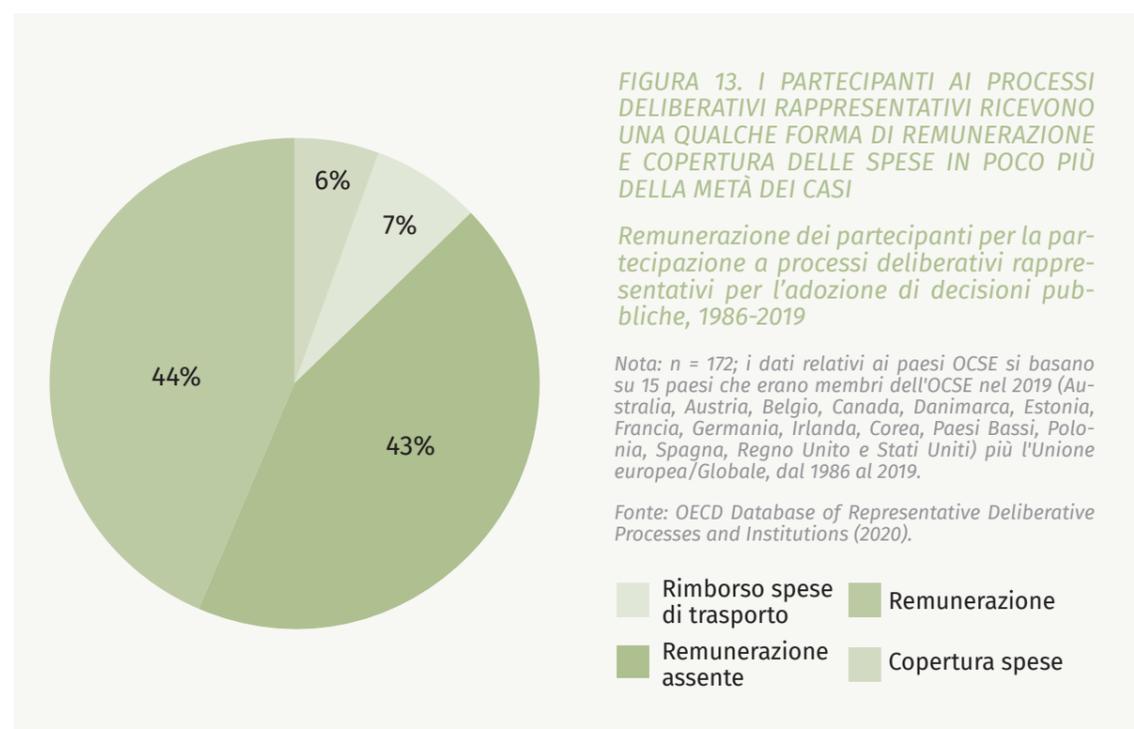
Spesso i partecipanti ricevono un compenso che è calcolato sulla base del reddito medio nazionale o della quota

prevista per coloro che sono chiamati a svolgere l’incarico di giudice popolare. Tuttavia, è importante tenere in considerazione anche il fatto che un compenso per la partecipazione al processo deliberativo può avere un impatto su eventuali sussidi percepiti dai cittadini. I partecipanti hanno ricevuto un compenso nel 57% dei 172 casi per i quali i dati sono disponibili (Figura 13). Nel 44% dei processi deliberativi analizzati è stata prevista una remunerazione sotto forma di pagamento. In un numero limitato di casi sono state rimborsate le spese di trasporto (7%) o le spese (6%). Nel 43% dei processi deliberativi non è stata prevista alcuna forma di remunerazione, soprattutto a livello locale, dove presumibilmente i costi di partecipazione sono più bassi. La logica che sta dietro all’assenza di un compenso è che la partecipazione a un processo deliberativo attiva la responsabilità civica, che si esplicita in forma volontaristica. In molti casi, la mancanza di un riconoscimento economico è determinata da



vincoli di budget. Poiché i dati raccolti in questo studio non contengono dettagli sui tassi di adesione in relazione alle diverse variabili demografiche, non è possibile trarre conclusioni sull'impatto che l'erogazione di un compenso ha sulla decisione di partecipare a que-

sti processi. Altri studi suggeriscono che la remunerazione favorisce in generale i gruppi di popolazione che altrimenti non parteciperebbero, in particolare i giovani e le persone con redditi bassi (newDemocracy Foundation and UN Democracy Fund, 2019: 150).



## IMPEGNO DA PARTE DEI DECISORI

Avere un forte impegno esplicitato da parte dei policy maker o dalle istituzioni coinvolte è importante per dare credibilità al processo e motivare le persone a investire il proprio tempo nella partecipazione. I dati suggeriscono che

l'impegno da parte dei decisori pubblici è uno dei fattori chiave per cui i tassi di adesione sono alti e i tassi di abbandono bassi tra coloro che partecipano a processi deliberativi rappresentativi per il public decision making.

## DURATA

Il fattore tempo è uno degli elementi che distingue i processi deliberativi rappresentativi dalla maggior parte degli altri processi di partecipazione di stakeholder e cittadini. I processi deliberativi necessitano generalmente di tempi più lunghi per portare a termine un reclutamento adeguato per preparare i materiali informativi e l'agenda. In circa la metà (48%) dei casi per i quali questi dati sono disponibili, risulta che il tempo necessario per le attività preparatorie che hanno preceduto il primo incontro dei partecipanti è stato di almeno 12 settimane. In quasi tutti i casi (98%) la fase di preparazione è durata almeno cinque settimane.

Sebbene nel report siano state censite soltanto esperienze di almeno una giornata di deliberazione con i partecipanti in presenza, la durata media è stata di 3,7 giorni di meeting, distribuiti nel corso di 6,6 settimane. La durata media va-

ria notevolmente a seconda del modello di processo deliberativo (Tabella 2). Il modello più comune delle Citizens' Jury/dei Citizens' Panel ha una durata media di quattro giorni distribuiti nel corso di cinque settimane.

Permettere di avere abbastanza tempo per la deliberazione in presenza è cruciale per ottenere raccomandazioni dettagliate e ponderate, costruire la fiducia tra i partecipanti e instillare la fiducia dei cittadini nel processo e nei suoi risultati. È infatti dimostrato che un'accelerazione dei tempi porta a decisioni affrettate che minano questi traguardi (newDemocracy Foundation and UN Democracy Fund, 2019: 110).

Tenendo conto del tempo necessario per reclutare i partecipanti, preparare il processo e condurre gli incontri, la maggior parte dei processi deliberativi richiede in tutto dai sei ai sette mesi di tempo.



TABELLA 2. LE CITIZENS' ASSEMBLY, LE CITIZENS' INITIATIVE REVIEW, LE CITIZENS' JURY/I CITIZENS' PANEL PREVEDONO INCONTRI DEI PARTECIPANTI IN PRESENZA DI UNA DURATA MAGGIORE  
Durata media degli incontri in presenza a seconda del modello deliberativo rappresentativo

Modello	Durata media degli incontri in presenza (in giorni)	Durata media tra il primo e l'ultimo incontro (in settimane)
<b>Raccomandazioni informate dei cittadini su domande di policy</b>		
Citizens' Assembly	18,8	47
Citizens' Jury/Panel	4,1	5
a) giorni consecutivi	3,4	0
b) giorni non consecutivi	4,1	7
c) continuativo	11,0	104
Consensus Conference	4,0	2
Planning Cell	3,2	2
<b>Opinioni dei cittadini su domande di policy</b>		
G1000	1,7	4
Citizens' Council	1,7	1
Citizens' Dialogue	2,1	4
Deliberative Poll/Survey	1,6	0
World Wide Views	1,0	0
<b>Valutazione informata dei cittadini in vista di consultazioni elettorali</b>		
Citizens' Initiative Review	4,4	0
<b>Organi deliberativi permanenti</b>		
Il modello Ostbelgien	nessun dato	78
City Observatory	8,0	52

Nota: questi calcoli sono stati effettuati dagli autori sulla base dei dati dei 289 casi, che insieme presentano 763 gruppi deliberativi separati, raccolti per questo studio, da Paesi membri dell'OCSE e non. La durata media dalla prima all'ultima riunione del Planning Cell costituisce un'eccezione a causa della mancanza di dati. In questo caso, è stato consultato il Nexus Institute, la principale organizzazione che implementa il Planning Cell in Germania. La durata media complessiva delle riunioni delle Citizens' Jury/dei Citizens' Panel è calcolata escludendo i processi continuativi.

Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020)

## INFORMAZIONE E APPRENDIMENTO

La fase di apprendimento è uno degli elementi chiave di un processo deliberativo. La deliberazione richiede informazioni accurate e pertinenti, che riflettono una pluralità di prospettive. Affinché i partecipanti possano condurre una discussione di qualità su una specifica domanda di policy e prendere decisioni informate rispetto alle raccomandazioni, occorre una fase informativa, essenziale per qualsiasi modello di partecipazione deliberativa. L'importanza di questa fase è anche il motivo per cui il tempo è un fattore cruciale per un processo di successo, come discusso nella sezione precedente.

Nei casi osservati, la fase informativa prevede: l'invito di esperti su temi specifici a fare presentazioni e a rispondere alle domande dei partecipanti durante gli incontri (79%), la consegna di materiale introduttivo da leggere prima del primo incontro (48%), sessioni informative come i viaggi sul campo (43%), il diritto per i partecipanti di richiedere informazioni e invitare relatori, stakeholder ed esperti (35%), la distribuzione ai partecipanti di materiale da leggere chiaro e sufficientemente approfondito tra un incontro e l'altro (31%).

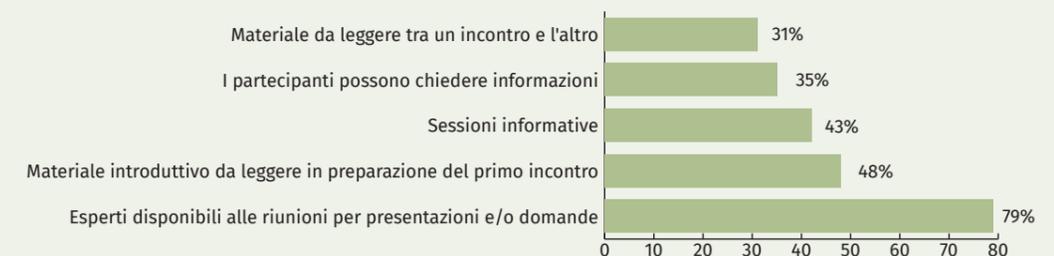


FIGURA 14. GLI ELEMENTI PIÙ COMUNI UTILIZZATI NELLA FASE INFORMATIVA: LA PRESENZA DI ESPERTI DURANTE GLI INCONTRI E LA DISTRIBUZIONE DI MATERIALE DA LEGGERE IN PREPARAZIONE DEL PRIMO INCONTRO

La frequenza dei diversi elementi che si possono utilizzare per la fase informativa dei processi deliberativi rappresentativi finalizzati all'adozione di decisioni pubbliche, 1986-2019

Nota: i dati provengono da 157 processi deliberativi per i quali sono disponibili dati relativi alla fase informativa del processo. I dati provengono da 14 Paesi dell'OCSE (Australia, Austria, Canada, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Corea, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti) e dall'Unione europea, tra il 1986 e il 2019.

Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).





Sono due gli aspetti fondamentali delle fonti di informazione: 1) la pluralità delle informazioni e 2) l'importanza di dare ai cittadini un certo grado di controllo. Il team indipendente responsabile della progettazione e dell'organizzazione del processo deliberativo sceglie gli esperti e il materiale informativo. Avere un approccio di ampio respiro garantisce che i partecipanti vengano a conoscenza di e prendano in considerazione punti di vista diversi. Il tipo di informazioni fornite è importante anche rispetto alla percezione che i cittadini hanno dell'equità del processo (questo implica che, ad esempio, non devono essere utilizzati gli opuscoli predisposti dalle amministrazioni in cui sono evidenziati i loro successi o sono sostenute determinate soluzioni). Consentire ai cittadini di raccogliere informazioni è quindi un aspetto cruciale per conquistare la loro fiducia.

Le informazioni possono provenire da tre tipi di fonti: 1) l'amministrazione pubblica coinvolta; 2) gli stakeholder o voci attive nel dibattito e 3) fonti richieste dai partecipanti. Il programma informativo di solito inizia con un'introduzione al tema, al contesto e alla diagnosi del problema, a cui fanno seguito ulteriori dettagli sull'argomento e un'esplorazione delle possibili soluzioni (Gerwin, 2018: 54). In metà (48%) dei processi deliberativi che mettono a di-

sposizione dati in merito, ai partecipanti viene fornito un kit introduttivo prima del primo incontro. Oltre a contenere informazioni provenienti da fonti indipendenti, spesso include anche il punto di vista dell'amministrazione e la sua posizione rispetto al problema, in modo che questo aspetto sia comunicato in modo trasparente ai partecipanti.

Oltre al tipo di informazioni descritte sopra, anche gli stakeholder sono incoraggiati a portare il loro contributo così da fornire punti di vista complementari rispetto al problema di policy in questione. Quanto descritto può avvenire attraverso sessioni informative da parte degli stakeholder e mediante presentazioni pubbliche online, in cui le informazioni sono accessibili anche a un pubblico più ampio. I coordinatori indipendenti del processo deliberativo, insieme all'istituzione pubblica committente e ad un organo consultivo, se esistente, dovrebbero identificare i principali stakeholder del mondo industriale, sociale e di comunità e cercare attivamente il loro contributo. Gli attori coinvolti dovrebbero rappresentare uno spettro ampio di posizioni.

È poi necessario un metodo per identificare la composizione finale del gruppo di esperti e stakeholder che interagirà in presenza con i partecipanti e le informazioni che saranno condivise come

materiale di lettura prioritario. Probabilmente si tratta della fase di progettazione più impegnativa perché deve includere una serie di punti di vista, opinioni e voci di gruppi diversi che hanno un interesse o sono coinvolti nel problema di policy in questione. Tutti gli stakeholder dovrebbero essere posti su di un piano di parità e avere le stesse condizioni e opportunità per presentare il loro punto di vista ai partecipanti, presupposto che contiene l'influenza delle lobby più forti e consente ai gruppi con meno risorse di avere parimenti voce. Alcuni esempi di come questa fase

## FACILITAZIONE

Nel report non sono stati raccolti dati sul ruolo dei facilitatori nei vari processi deliberativi. Tuttavia, è importante riconoscere che il ruolo di coloro che conducono l'incontro è fondamentale per il suo successo. I facilitatori hanno il compito di creare un clima accogliente, di costruire la fiducia tra i partecipanti e di assicurare la credibilità del processo (Gerwin, 2018). Svolgono un ruolo fondamentale nel supportare i cittadini che partecipano al processo deliberativo nella formulazione delle raccomandazioni, in modo imparziale e senza esprimere il proprio parere sulle proposte. Per questo motivo, è importante che i facilitatori non abbiano un interesse

è progettata nei minimi dettagli sono riportati nella *Gerwin's guide to Citizens' Assemblies* (2018) e nel manuale della newDemocracy Foundation e del UN Democracy Fund sulla democrazia deliberativa (2019).

Infine, all'inizio del processo e alla fine di ogni sessione informativa, prima della fase di deliberazione, ai partecipanti dovrebbe essere chiesto: "Di quali informazioni hai bisogno e da chi vorresti riceverle?" (newDemocracy Foundation and UN Democracy Fund, 2019: 126; Gerwin, 2018).

sui risultati del processo: dovrebbero essere indipendenti e sufficientemente distanti dall'istituzione pubblica committente.

Per una guida pratica alla facilitazione dei processi deliberativi, vedi il Capitolo 5 (p. 165-202) del manuale della newDemocracy Foundation e del UN Democracy Fund (2019).



## RACCOMANDAZIONI DEI PARTECIPANTI E LORO ATTUAZIONE

Una differenza fondamentale tra i processi deliberativi rappresentativi e altre forme di partecipazione dei cittadini è che il risultato non consiste in molti pareri individuali, ma in una visione collettiva e ponderata. I cittadini hanno infatti il compito di trovare un punto d'incontro sulle raccomandazioni che forniscono ai decisori pubblici.

Al termine di un processo deliberativo, le raccomandazioni dei cittadini vengono trasmesse alle istituzioni pubbliche committenti. I partecipanti possono accettare o modificare le proposte degli esperti, soprattutto quando si tratta di soluzioni tecniche. Il principio di buona

pratica prevede che i partecipanti abbiano controllo sulle raccomandazioni.

Una volta che le raccomandazioni finali vengono trasmesse all'istituzione pubblica committente, è sua responsabilità agire. In una democrazia rappresentativa, non ci si aspetta che l'istituzione abbia l'obbligo di accettare tutte le raccomandazioni. Bisogna però rispondere e spiegare le ragioni per cui si accetta o si rifiuta ciascuna proposta.

Nei due terzi (66%) degli esempi, l'istituzione pubblica ha discusso le raccomandazioni finali in presenza con i partecipanti (Figura 15). In quattro casi su dieci

(42%), ha fornito una risposta pubblica ai partecipanti attraverso i canali istituzionali (come il sito web, i social media) e i media tradizionali (giornali, radio), ma non in presenza. In un quarto (24%) dei casi, oltre a spiegare pubblicamente le proprie scelte, ha contattato direttamente i partecipanti per informarli della risposta alle loro raccomandazioni.

L'OCSE ha cercato di raccogliere quanti più dati possibili sull'effettiva attuazione degli impegni presi sulla base delle raccomandazioni dei cittadini. I dati erano disponibili per 55 casi. Nei tre quarti (76%) dei casi, le istituzioni hanno attuato più della metà delle raccomanda-

zioni. In quattro casi su dieci (36%), le hanno recepite tutte. Solo in 6 casi (11%) su 55 non è stata implementata nessuna delle raccomandazioni suggerite.

I pochi dati a disposizione suggeriscono che, quando alle istituzioni pubbliche vengono presentate proposte informate e ponderate, è più probabile che queste siano messe in atto, perché includono raccomandazioni ragionevoli che possono portare a politiche pubbliche più efficaci. Pur essendo necessari più dati affinché questa conclusione possa essere considerata solida, essa dà una indicazione preliminare su una questione molto discussa e di grande importanza.

## MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il metodo più comune di valutazione del processo deliberativo rappresentativo (67%) è un sondaggio distribuito ai partecipanti che rispondono in maniera anonima. Nel 17% dei casi l'analisi dei risultati è stata di tipo accademico,

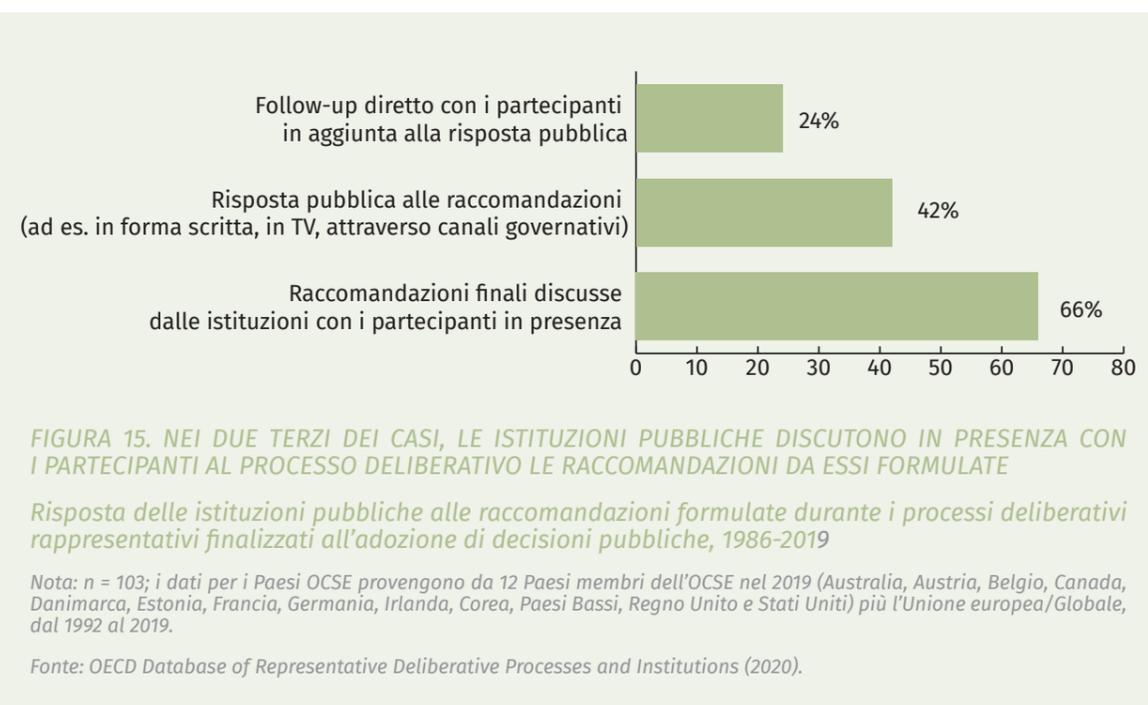
mentre solo il 7% è stato valutato in modo indipendente da una società di consulenza privata o da un'organizzazione non governativa con esperienza nei processi partecipativi dei cittadini.

## COMUNICAZIONE PUBBLICA COME STRUMENTO PER INFORMARE I CITTADINI E AUMENTARE LA LORO PARTECIPAZIONE AL DECISION MAKING PUBBLICO

Per comunicazione pubblica si intende qualsiasi attività o iniziativa di comunicazione condotta da istituzioni pubbliche per il bene pubblico, che si distingue dalla comunicazione politica,

che è collegata al dibattito politico, alle elezioni, ai politici o ai partiti politici.

Grazie a una comunicazione pubblica efficace, un processo deliberativo può rappresentare uno strumento utile per



far sì che la collettività venga a conoscenza di un determinato argomento e sia in generale incoraggiata a partecipare maggiormente alla vita pubblica. La ricerca empirica ha anche dimostrato che una strategia strutturata di comuni-

cazione pubblica sui processi deliberativi rappresentativi può essere un mezzo efficace per aiutare a contrastare la disinformazione e la polarizzazione legate alla questione oggetto di discussione.

## ABBINARE I METODI PARTECIPATIVI AI PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI

Tipicamente, i processi deliberativi rappresentativi non sono impiegati in modo isolato e costituiscono una componente importante di una più ampia strategia di coinvolgimento dei cittadini su una specifica domanda di policy (Figura 16). Le tipologie più comuni di partecipazio-

ne degli stakeholder utilizzate in combinazione con i processi deliberativi sono inviti online a presentare proposte o osservazioni (utilizzati in 33 casi), sondaggi (29 casi), consultazioni pubbliche (19 casi) e tavole rotonde (16 casi).

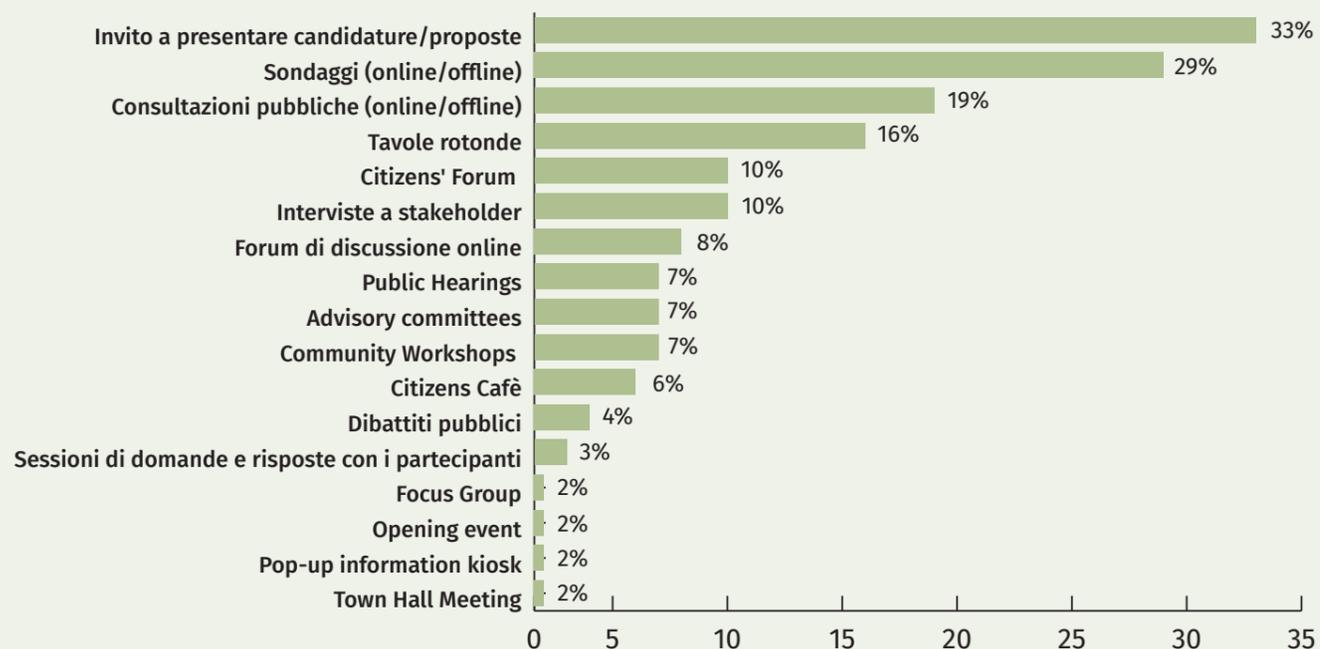


FIGURA 16. GENERALMENTE I PROCESSI DELIBERATIVI RAPPRESENTATIVI SONO INTEGRATI DA OSSERVAZIONI APERTE, SONDAGGI E CONSULTAZIONI PUBBLICHE

Frequenza dei diversi tipi di processi di partecipazione degli stakeholder utilizzati in combinazione con processi deliberativi rappresentativi finalizzati all'adozione di decisioni pubbliche, 1996-2019

Nota: i dati provengono da 106 processi deliberativi in 15 Paesi OCSE (Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Corea, Spagna e Regno Unito) più l'Unione europea, tra il 1996 e il 2019.

Fonte: OECD Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).



## 6. Ripensare le istituzioni democratiche: perché e come integrare la deliberazione pubblica

*DEFINIRE L'ISTITUZIONALIZZAZIONE*

*PERCHÉ ISTITUZIONALIZZARE?*

*TRE STRADE PER ISTITUZIONALIZZARE LA DELIBERAZIONE PUBBLICA*

I processi deliberativi rappresentativi per il public decision making sono proliferati in molti Paesi negli ultimi quarant'anni. Questo report contiene un database che include 289 esempi, ma molti altri casi sono in corso. In questo lasso di tempo, c'è stata un'ampia sperimentazione di diversi modelli e opzioni progettuali, con differenti connessioni con la democrazia rappresentativa e con la democrazia diretta. Tuttavia, la maggior parte delle esperienze fino ad oggi hanno in comune due aspetti importanti: sono perlopiù esperienze non continuative e le tematiche oggetto della deliberazione sono state stabilite e definite in maniera top-down dai decisori pubblici. Solo 14 sono gli esempi di

pratiche istituzionalizzate.

Questa sezione discute le ragioni per cui sarebbe auspicabile passare all'istituzionalizzazione dei processi deliberativi rappresentativi, fornisce una panoramica dei diversi percorsi che sono stati sperimentati finora, delinea brevemente i requisiti giuridici, istituzionali e finanziari per rendere possibile l'istituzionalizzazione e ne descrive i limiti. Si tratta quindi solo di una discussione preliminare di una serie molto più ampia e ricca di domande sull'argomento, che sarà esplorata ulteriormente nei futuri documenti di lavoro e di policy dell'OCSE.

## DEFINIRE IL CONCETTO DI ISTITUZIONALIZZAZIONE

Il concetto di istituzionalizzazione comprende due aspetti: uno giuridico e uno culturale. Insieme, sono il presupposto per un cambiamento duraturo.

Istituzionalizzare la deliberazione pubblica nel policy making e nei sistemi politici democratici significa incorporare le attività deliberative nelle regole che sono alla base delle strutture decisionali pubbliche e dei sistemi di governance. Questo deve avvenire in modo fondato dal punto di vista giuridico, così da stabilire un quadro giuridico o nor-

mativo di base per assicurare continuità a questi processi indipendentemente dall'orientamento politico dei decisori.

L'istituzionalizzazione ha anche una dimensione culturale. Può riferirsi a processi regolari e ripetuti nel tempo, che sono rinnovati e approvati da norme sociali (Abercrombie, Hill & Turner, 1988), e che sono importanti per assicurare che le nuove istituzioni siano allineate ai valori della società.

## PERCHÉ ISTITUZIONALIZZARE?

L'istituzionalizzazione dei processi deliberativi rappresentativi nei cicli di elaborazione delle politiche e nelle procedure decisionali pubbliche può portare gli stessi benefici di esperienze non continuative di deliberazione, ma in più consente di:

**1** **Prendere decisioni più difficili:** istituzionalizzare i processi deliberativi rappresentativi può aiutare le comunità ad affrontare sfide e problemi che l'amministrazione pubblica non è in grado di risolvere da sola. Il coinvolgimento dei cittadini rende più facile identificare le priorità della comunità e superare la resistenza dei gruppi di interesse e delle divisioni intra- e inter-partitiche, consentendo di intervenire su decisioni politiche difficili ma necessarie. In modi diversi, e rispetto a diversi livelli di governo, l'istituzionalizzazione consente quindi di prendere decisioni più difficili.

**2** **Condurre processi deliberativi migliori in modo più semplice e meno costoso:** l'istituzionalizzazione può facilitare la replicabilità dei processi e della documentazione preparatoria, la diffusione delle competenze di coloro che gestiscono nella pratica questi processi ecc. Questo a sua volta può aiutare ad avere processi deliberativi di qualità migliore, più facili da attuare, meno costosi, più efficaci e meno suscettibili alla perdita di supporto quando c'è un cambio politico di governo. Inoltre, l'istituzionalizzazione rende i processi deliberativi più veloci da organizzare quando emerge un tema da sottoporre ai cittadini, perché riduce i tempi di attivazione. L'istituzionalizzazione può anche migliorare la pratica deliberativa assicurando l'apprendimento collettivo e rendendo più facile la sperimentazione, la valutazione e il miglioramento delle pratiche nel tempo.

**3** **Rafforzare la fiducia del pubblico:** le opportunità di partecipazione del pubblico, compresi i processi deliberativi, sono proliferate negli ultimi decenni, ma è difficile affermare che abbiano avuto un impatto positivo sul livello generale di fiducia nelle istituzioni, nei politici e nei policy maker. Probabilmente ciò è in parte collegato al fatto che la maggior parte degli esercizi partecipativi sono esperienze isolate, costruite ad hoc e limitate a questioni specifiche e attinenti a singoli progetti. È possibile che istituzionalizzare la deliberazione (e condurre con più frequenza esperienze di *citizen deliberation*) possa aiutare ad aumentare la fiducia del pubblico nelle istituzioni, poiché permette a più persone di avvicinarsi al cuore della governance e consente di suscitare una maggiore empatia per la complessità del processo decisionale pubblico. L'istituzionalizzazione può anche iniziare a cambiare radicalmente il rapporto tra istituzioni pubbliche e cittadini.

**4** **Arricchire la democrazia ampliando la reale partecipazione dei cittadini:** democrazia significa essere governati, ma anche governare. Attraverso l'istituzionalizzazione, più persone si possono avvicinare al processo decisionale, portando così una più ampia diversità di prospettive. I governi si impegnano per garantire l'uguaglianza politica quando si tratta di votare alle elezioni. Estendere la stessa logica al periodo tra un'elezione e l'altra potrebbe significare, ad esempio, avere come obiettivo che tutti ricevano un invito a partecipare a un processo deliberativo a un certo punto della loro vita.

**5** **Rafforzare la capacità di partecipazione dei cittadini:** l'istituzionalizzazione estende e integra il privilegio della rappresentanza a una gamma più ampia di persone. L'atto di rappresentare gli altri è di per sé una qualità e un aspetto della salute della democrazia che merita di essere esteso e coltivato da più persone. Questo significa che una percentuale più ampia della società ha l'opportunità di servire la propria comunità, di sperimentare la complessità del processo decisionale pubblico e di rafforzare il senso delle proprie azioni e la loro efficacia.

## TRE STRADE VERSO L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA DELIBERAZIONE PUBBLICA

Non esiste un approccio univoco, né un modello “migliore” di altri da istituzionalizzare. Per integrare la deliberazione pubblica è quindi necessario prendere in considerazione diverse strategie, a seconda degli obiettivi che ci si pone.

Di seguito vengono esaminate tre strade ad oggi adottate per l'istituzionalizzazione della deliberazione pubblica: l'i-

stituzione di una struttura permanente o continuativa per la deliberazione rappresentativa dei cittadini, l'introduzione di un vincolo per le istituzioni pubbliche di organizzare processi deliberativi rappresentativi in determinate circostanze, e l'emanazione di regole che consentano ai cittadini di richiedere un processo deliberativo rappresentativo su una questione specifica.

### 1. Una struttura deliberativa permanente o continuativa

Una via per istituzionalizzare i processi deliberativi è l'introduzione di una struttura deliberativa permanente o continuativa che vada a integrare le istituzioni esistenti che sono alla base del processo decisionale rappresentativo. Fino al 2020, gli organi deliberativi permanenti o continuativi esistenti hanno esercitato compiti come l'agenda setting, azioni di monitoraggio, la presentazione di suggerimenti informati continuativi su una particolare domanda di policy e attività simili a quelle svolte dalle commissioni parlamentari speciali.

Tra questi organi troviamo:

- Il modello Ostbelgien

- Il Toronto Planning Review Panel
- Il Metrolinx Regional Reference Panel on Transport nella Greater Toronto and Hamilton Area (GTHA)
- Il City Observatory di Madrid
- Le commissioni deliberative miste del Parlamento della Regione di Bruxelles e del Parlamento francofono a Bruxelles
- I Goulburn Valley Water Annual Performance Forums
- I City of Kingston Ward Committees.

## IL MODELLO OSTBELGIEN

In questo modello, il Citizens' Council è formato da 24 cittadini selezionati in modo casuale, che hanno il mandato di rappresentare i loro concittadini per un anno e mezzo. I primi 24 componenti selezionati sono riconducibili a tre diverse categorie di partecipanti: sei cittadini sono scelti in modo casuale tra i partecipanti di un precedente Citizens' Panel che si è svolto nella regione, sei sono politici, uno per ogni partito politico, e dodici sono cittadini selezionati in modo casuale all'interno della Comunità germanofona del Belgio. Ogni sei mesi, un terzo del gruppo viene sostituito con altri cittadini scelti in modo casuale. I politici sono i primi a essere esclusi per essere sostituiti da cittadini selezionati attraverso una lotteria civica. Questa operazione viene effettuata per consentire una certa continuità, ma anche per garantire che le persone che compongono il Citizens' Council non diventino dei professionisti della deliberazione, soggetti agli stessi pregiudizi o idee preconcepite dei politici eletti.

Il Citizens' Council ha il potere di definire la propria agenda e avviare fino a tre Citizens' Panel ad hoc su questioni di policy di sua scelta che ritiene più urgenti. Le proposte che hanno il sostegno di almeno 100 cittadini, nonché

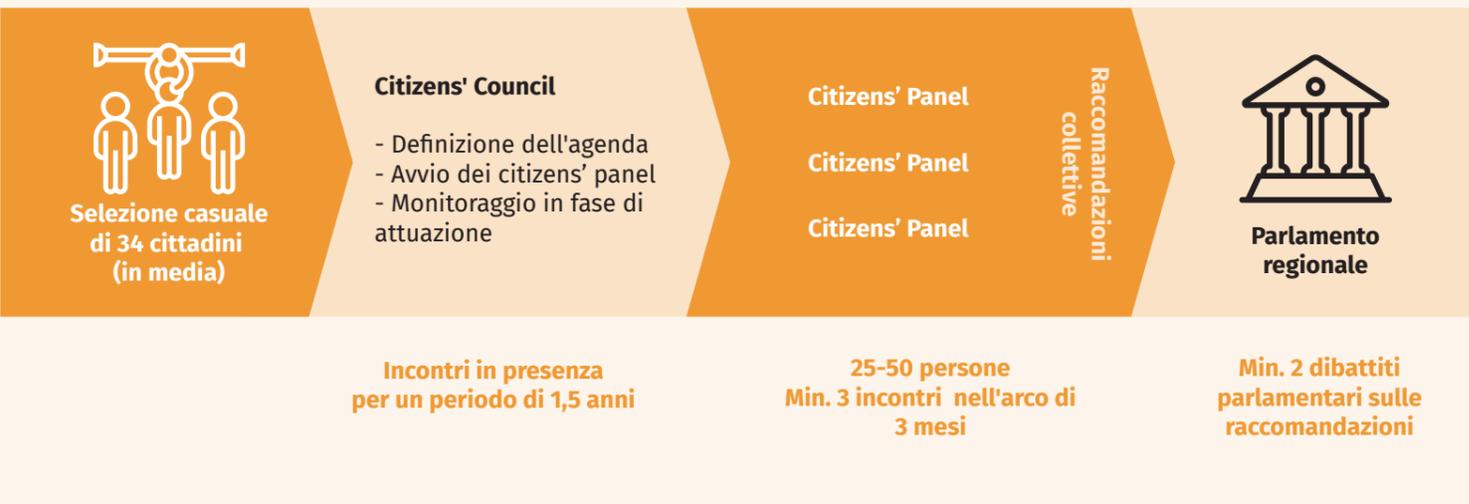
quelle dei gruppi parlamentari o del governo possono essere sottoposte all'esame del Citizens' Council (Parlamento della Comunità germanofona del Belgio, 2019). Ogni Citizens' Panel È composto da 25 a 50 cittadini selezionati in modo casuale, che si riuniscono almeno tre volte nell'arco di tre mesi. Il Citizens' Council decide il numero di partecipanti e la durata del Citizens' Panel.

In conformità alla legislazione, il parlamento regionale è tenuto a discutere e rispondere alle raccomandazioni sviluppate dai Citizens' Panel. L'attuazione delle raccomandazioni concordate è monitorata dal Citizens' Council. **Il modello Ostbelgien è l'unico esempio in cui questa nuova istituzione estende il privilegio di dare ai cittadini una vera voce nella definizione dell'agenda politica e fornisce loro il quadro e gli strumenti per esplorare attivamente le questioni da essi individuate.**



FIGURA 17. IL MODELLO OSTBELGIEN

Fonte: Elaborazione dell'autore basata sui dati contenuti nell'OCSE Database of Representative Deliberative Processes and Institutions (2020).



• Leggi municipali in due città giapponesi, Yoshikawa e Iwakura, che istituzionalizzano i Citizens Deliberation Meet-

ings come metodo deliberativo formale per informare la decisione pubblica.

### 3. Regole che consentono ai cittadini di richiedere a un ente pubblico di organizzare un processo deliberativo rappresentativo

La terza via per istituzionalizzare la deliberazione pubblica è quella dell'introduzione di leggi o regolamenti che stabiliscono che i cittadini possano richiedere a un ente pubblico di organizzare un processo deliberativo rappresentativo su uno specifico tema, in seguito alla raccolta di un numero minimo di firme. Ecco qualche esempio:

anche processi deliberativi, raccogliendo firme a sostegno della loro iniziativa. La soglia minima delle firme varia da 350 a Lublino fino a 1000 firme a Danzica. In alcune città è prevista anche un'altra soglia, oltre la quale la richiesta non può essere negata: 2000 a Poznań e 5000 a Danzica.

• I regolamenti municipali nelle città polacche di Danzica, Cracovia, Lublino e Poznań consentono ai cittadini di avviare processi di partecipazione, tra cui

• Le modifiche del 2013 alla Costituzione del Land dello Stato austriaco del Vorarlberg per consentire ai cittadini di costituire un Citizens' Council con 1000 firme.

## 2. Vincolo per le istituzioni pubbliche di organizzare un processo deliberativo rappresentativo in determinate circostanze

Un'altra strada verso l'istituzionalizzazione è vincolare le istituzioni pubbliche all'organizzazione di processi deliberativi rappresentativi in specifiche circostanze. Ecco qualche esempio:

- **Le Citizens' Initiative Review**, in cui un gruppo di cittadini selezionato in modo casuale prepara una dichiarazione collettiva sulle informazioni significative che gli elettori dovrebbero avere rispetto a vantaggi e svantaggi di una misura elettorale proposta. Questa dichiarazione viene divulgata tramite un opuscolo consegnato a tutte le famiglie.
- **La legge dello Stato della Mongolia sui sondaggi deliberativi del 2017**, che stabilisce che per ogni modifica costituzio-

nale devono essere organizzati dei Deliberative Polls, da finanziare con fondi di sviluppo locale o progetti di pianificazione urbana.

- **Il Danish Board of Technology e Sciencewise nel Regno Unito.** Si tratta di diversi tipi di programmi destinati a coinvolgere i cittadini in discussioni su questioni scientifiche e tecnologiche.
- **La legge francese del 2011 sulla bioetica**, che istituzionalizza l'obbligo del Comité Consultatif National d'Ethique (CCNE) e del Parlamento di organizzare dibattiti pubblici e deliberazioni rappresentative dei cittadini per ogni modifica delle leggi che riguardino la bioetica.



## 7. Proposte d'azione

Sulla base dei numerosi dati ed esempi internazionali raccolti per questo report, è possibile identificare le seguenti buone pratiche che possono migliorare il modo in cui i processi deliberativi rappresentativi vengono avviati, progettati, eseguiti, comunicati, monitorati, valutati e istituzionalizzati:

1

**Le autorità pubbliche dovrebbero seguire i “Principi di buona pratica dei processi deliberativi per il public decision making”.** Tutti i principi sono necessari per ottenere processi deliberativi rappresentativi efficaci che si traducano in raccomandazioni utili per le autorità pubbliche e in un’opportunità di valore per i cittadini di partecipare alla formulazione delle decisioni pubbliche.

**I processi deliberativi rappresentativi per il public decision making dovrebbero essere usati insieme ad altri metodi di partecipazione, come parte di una più ampia strategia di partecipazione pubblica.**

I processi deliberativi dovrebbero quindi prevedere l’abbinamento con metodologie con una componente di partecipazione più ampia, come i sondaggi pubblici, le consultazioni pubbliche, town hall meetings e tavole rotonde.

La combinazione di queste metodologie deve essere progettata in modo sequenziale, così da rendere chiaro come il percorso partecipativo più ampio alimenti il processo deliberativo; e come, insieme, contribuiscano a migliorare il processo decisionale.

Spesso questo implica che il coinvolgimento degli stakeholder avviene nelle fasi iniziali del processo deliberativo e i risultati che emergono diventano parte integrante delle evidenze fornite ai partecipanti che sono alla base della fase informativa del processo deliberativo.

Ad esempio, di solito viene lanciato un invito aperto per la presentazione di pareri e studi da parte di stakeholder ed esperti, che possono essere imprese, accademici, gruppi di advocacy, sindacati e altri attori. A volte vengono organizzati incontri pubblici o tavole rotonde tra le varie sessioni del processo deliberativo, in cui i partecipanti stessi del processo deliberativo conducono la discussione con il pubblico.

Questi metodi estendono la partecipazione a un pubblico più esteso e servono a far sì che i suggerimenti della comunità siano di ispirazione per la deliberazione dei cittadini.



**Le informazioni sul processo deliberativo rappresentativo dovrebbero essere trasparenti e messe a disposizione del pubblico.**

Dovrebbe essere facile per i cittadini e i media trovare informazioni riguardanti lo scopo, la progettazione, la metodologia e i dettagli sul reclutamento delle persone, sugli esperti che hanno parlato, sulla loro selezione e su come sono state sviluppate le raccomandazioni dei cittadini. Tutto questo ha un impatto sulla fiducia delle persone e sulla loro percezione della legittimità del processo.

3

4

**Una comunicazione pubblica ben fatta sul processo potrebbe essere usata come strumento per aumentare le opportunità di apprendimento dei cittadini, per informare il pubblico sul processo, le prove e gli studi presentati, i risultati e l'attuazione, nonché per incoraggiare una maggiore partecipazione dei cittadini.**

Le autorità pubbliche dovrebbero garantire la chiusura del "ciclo di feedback" per mantenere la relazione con i cittadini tra un processo deliberativo e l'altro. Una volta che le raccomandazioni finali dei cittadini vengono consegnate all'autorità pubblica, è responsabilità di quest'ultima rispondere e spiegare le ragioni dell'accettazione o del rifiuto delle proposte.

Aggiornare i partecipanti e il pubblico in generale su come vengono attuate le raccomandazioni del processo deliberativo aiuta a promuovere una relazione tra cittadini e istituzioni pubbliche, che potrebbe avere un impatto positivo sulla fiducia in entrambe le direzioni.

Dimostrare ai cittadini che quando partecipano le loro proposte sono prese sul serio e che vale la pena dedicare del tempo alla partecipazione alla vita pubblica può anche aiutare a incoraggiare una maggiore partecipazione dei cittadini anche in altre forme e su altre questioni politiche.

5

**Dovrebbero essere introdotte modifiche legali e/o normative appropriate per supportare l'istituzionalizzazione dei processi deliberativi rappresentativi riguardanti il public decision making.**

Le amministrazioni e i governi dovrebbero prendere in considerazione la stesura di atti legislativi o regolamenti che introducano un requisito che preveda il processo deliberativo in specifiche circostanze, e che permetta ai cittadini di avviare un processo deliberativo qualora si raccolgano abbastanza firme. Inoltre, per trasparenza e responsabilità, dovrebbe esserci una disposizione che stabilisca che al di sopra di una certa soglia, i responsabili delle decisioni pubbliche non possono ignorare la petizione.

È importante considerare i livelli di governo ai quali vengono richieste modifiche legislative e/o normative. Potrebbero essere necessarie modifiche a più livelli. Laddove vengono introdotte modifiche legali o normative, queste dovrebbero essere esplicitamente collegate a standard e principi chiari per evitare di indebolire la qualità della deliberazione.

**Oltre alle modifiche legali o normative per stabilire regole o requisiti per la deliberazione pubblica, ci sono ulteriori questioni di supporto legale che devono essere affrontate per rendere l'organizzazione dei processi deliberativi più facile e meno costosa e per ottenere risultati migliori.**

La legislazione e la regolamentazione dovrebbero essere adattate in modo da poter utilizzare le banche dati demografiche esistenti più complete per la procedura di selezione casuale, al fine di garantire che il maggior numero possibile di persone abbia la stessa probabilità di essere selezionato per partecipare. Le banche dati dovrebbero essere ovviamente conformi alle norme generali sulla protezione dei dati personali, come il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (GDPR) dell'Unione Europea.

6



**Un passo successivo importante dovrebbe essere la possibilità di richiedere un congedo lavorativo pagato per partecipare a un processo deliberativo, come nel caso delle giurie dei processi penali.**

Se la disponibilità dei cittadini e i loro contributi all'elaborazione delle politiche vengono apprezzati, allora è importante compensare il tempo che dedicano a tal fine e garantire l'inclusività.

7

8

**Affinché l'istituzionalizzazione sia possibile, le autorità pubbliche dovrebbero fare investimenti in modo da assicurare competenze adeguate nella funzione pubblica e nella società civile per commissionare e realizzare processi deliberativi rappresentativi, così come risorse sufficienti per coprirne i costi.**

I governi e le amministrazioni potrebbero istituire un ufficio permanente responsabile dei processi deliberativi (come un "Centro di eccellenza sulla democrazia deliberativa") o un ufficio con un mandato più ampio che però potrebbe concentrarsi anche sui processi deliberativi (come l'ufficio dell'*Open government* o un "Centro di eccellenza sulla democrazia deliberativa e partecipativa").

Un tale centro potrebbe essere finanziato dall'amministrazione, senza però essere controllato da quest'ultima per rimanere imparziale e affidabile. Esempi di istituzioni simili esistenti sono la "Commissione nazionale francese per il dibattito pubblico" o i "What Works Centres" nel Regno Unito. Il personale potrebbe essere costituito da dipendenti della pubblica amministrazione, organizzazioni della società civile riconosciute e considerate imparziali o università con dei contratti con le amministrazioni.

I compiti di tale ufficio potrebbero:

- **Stabilire standard** di buona pratica per i processi deliberativi per il public decision making che siano adattati al contesto. Questo è importante per evitare la corruzione o la manipolazione delle procedure. Disporre di un ufficio o di un'agenzia per mantenere l'integrità del processo può aumentare la sua legittimità e affidabilità. Buone pratiche documentate e personale professionale consentono al processo di rimanere imparziale e indipendente dalla politica di parte;

- **Fornire consulenza ai decisori** che vorrebbero introdurre la deliberazione dei cittadini nel loro lavoro;

- **Sviluppare la conoscenza** nell'amministrazione e nelle istituzioni pubbliche di questi processi, **formando i dipendenti pubblici** ad essere iniziatori intelligenti e ospitanti neutrali del processo deliberativo. È necessaria una chiara definizione dei vari ruoli: chi avvia il processo, chi lo organizza e lo gestisce, e chi lo controlla;

- **Monitoraggio costante e valutazione indipendenti sia dei processi deliberativi che del loro impatto**, per garantire che ne derivi un apprendimento collettivo (ad esempio, su quali processi funzionano o meno in

particolari contesti). È anche importante poter misurare l'impatto delle raccomandazioni sui cambiamenti politici e sulla fiducia del pubblico nei propri concittadini e nell'amministrazione, e l'impatto della partecipazione su atteggiamenti e comportamenti dei partecipanti stessi. Il monitoraggio e la valutazione aiutano i cittadini a sviluppare credibilità e fiducia nei confronti di un processo deliberativo e nell'autorità pubblica che avvia il processo. La valutazione dovrebbe essere effettuata da un attore neutrale con esperienza nell'ambito della democrazia deliberativa per infondere fiducia nei risultati;

- **Gestire un budget** dedicato al finanziamento dei processi deliberativi;

- **Investire nelle competenze e nelle capacità delle organizzazioni della società civile** che potrebbero essere in grado di organizzare, gestire e facilitare un processo deliberativo, poiché l'istituzionalizzazione implica una maggiore necessità di numerosi operatori;

- **Riferire regolarmente i risultati dei processi deliberativi rappresentativi al governo e ai parlamenti** per garantire che il beneficio cumulativo dei processi deliberativi sia correlato ai cicli parlamentari o governativi.



## RIFERIMENTI

Carson, Lyn e Stephen Elstub (2019). "Comparing participatory and deliberative democracy", newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, consultato l'11 novembre 2019. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing- Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf>

Chwalisz, Claudia (2017). *The People's Verdict: Adding Informed Citizen Voices to Public Decision-making*. New York: Roman & Littlefield.

Dryzek, John S., André Bächtiger, Simone Chambers, Joshua Cohen, James N. Druckman, Andrea Felicetti, James S. Fishkin, David M. Farrell, Archon Fung, Amy Gutmann, Hélène Landemore, Jane Mansbridge, Sofie Marien, Michael A. Neblo, Simon Niemeyer, Maija Setälä, Rune Slothuus, Jane Suiter, Dennis Thompson, e Mark E. Warren (2019). "The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation", *Science* 363(6432): 1144-1146. DOI: 10.1126/science.aaw2694.

Gastil, John e Peter Levine (2005). *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gerwin, Marcin (2018). *Citizens' Assemblies: Guide to Democracy That Works*. Krakow: Open Plan Foundation, consultato l'11 maggio 2020. <http://citizensassemblies.org>

Grönlund, Kimmo, Kaisa Herne e Maija Setälä (2015). "Does Enclave Deliberation Polarize Opinions?", *Political Behaviour* 37: 995-1020.

Habermas, Jurgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Francoforte: Suhrkamp Verlag.

Knobloch, Katherine R., Michael L. Barthel e John Gastil (2019). "Emanating Effects: The Impact of the Oregon Citizens 'Initiative Review on Voters' Political Efficacy", *Political Studies* 2019: 1-20.

Mansbridge, Jane J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*, New York: Basic Books.

MASS LBP (2017). "How to Run a Civic Lottery: Designing Fair Selection Mechanisms for Deliberative Public Processes". Toronto: MASS LBP, consultato il 3 marzo 2020. [https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5aafb4b66d2a7312c182b69d/1521464506233/Lotto\\_Paper\\_v1.1.2.pdf](https://static1.squarespace.com/static/55af0533e4b04fd6bca65bc8/t/5aafb4b66d2a7312c182b69d/1521464506233/Lotto_Paper_v1.1.2.pdf)

Nabatachi, Tina, John Gastil, Matt Leighninger e G. Michael Weiksner (2012). *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford: Oxford University Press, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0010.

newDemocracy Foundation and United Nations Democracy Fund (2019). *Enabling National Initiatives to Take Democracy Beyond Elections*, Sydney: newDemocracy Foundation, consultato il 30 ottobre 2019. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/New-Democracy-Handbook-FINAL-LAYOUT-reduced.pdf>

Pateman, Carole (2012). "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19, <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/participatory-democracy-revisited/A6D459BB654AD3AA9152FDCC682AC364>

Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Ugarizza, J.E., Didier Caluawerts (2014). *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*. London: Palgrave Macmillan.



## ULTERIORI RISORSE

Nel presente rapporto, ci sono riferimenti a varie risorse utili per i professionisti dell'amministrazione e della società civile. Un elenco aggiornato sarà sempre disponibile nella seguente bacheca Trello.



### Per ulteriori informazioni:

Alessandro Bellantoni

[alessandro.bellantoni@oecd.org](mailto:alessandro.bellantoni@oecd.org)

Claudia Chwalisz

[claudia.chwalisz@oecd.org](mailto:claudia.chwalisz@oecd.org)

Ieva Cesnulaityte

[ieva.cesnulaityte@oecd.org](mailto:ieva.cesnulaityte@oecd.org)

@OECDgov

#OECD OG

#delibWave

[oe.cd/innovative-citizen-participation](https://oe.cd/innovative-citizen-participation)

[medium.com/participo](https://medium.com/participo)

[oe.cd/gov](https://oe.cd/gov)

Per ulteriori informazioni sulla traduzione italiana:

Angela Simone

[angela.simone@fondazionebassetti.org](mailto:angela.simone@fondazionebassetti.org)

Anna Pellizzone

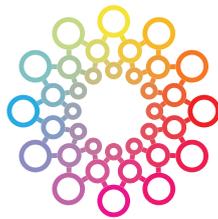
[anna.pellizzone@fondazionebassetti.org](mailto:anna.pellizzone@fondazionebassetti.org)

Maria Chiara Cattaneo

[mariachiara.cattaneo@fondazionebassetti.org](mailto:mariachiara.cattaneo@fondazionebassetti.org)

@FGBassetti





# TRANSFORM

 @TRANSFORM\_eu



Questo progetto è finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del Programma Quadro Horizon 2020 per il supporto alla Ricerca e all'Innovazione in Europa (Grant Agreement n° 872687)