

*Le buone ragioni per una legge regionale sulla partecipazione:
alcune riflessioni su teoria, modelli e pratiche della democrazia
deliberativa*

Antonio Florida*

Maggio 2006

* Dirigente del Settore “Ufficio e osservatorio elettorale. Politiche per la partecipazione” della Regione Toscana.

***“Non è questione di elezioni democratiche,
ma di proporre, ascoltare, decidere insieme, cambiare opinione,
così da formarsi una volontà comune in comune”***

(E. J. Sièyes, Discorso all’Assemblea Costituente francese, 1789)*

1. Premessa: un contributo e una sollecitazione

Scopo di questo contributo è quello di illustrare alcuni argomenti che riteniamo possano essere alla base della nuova legge sulla partecipazione che la Regione Toscana si propone di elaborare: una riflessione, per così dire, sulla “filosofia” di questa legge. Riteniamo che tali ragioni possano trovare ispirazione in un modello teorico, e in un insieme di metodi e strumenti che, nell’esperienza e nella letteratura internazionale, sono generalmente ricondotti alla categoria e alla definizione di “democrazia deliberativa”. Nel presentare questa rassegna faremo riferimento agli studi e alle ricerche disponibili su questo tema: senza alcuna pretesa di originalità e neppure di completezza, ovviamente, in quanto la mole dei contributi oggi disponibili su questi argomenti è divenuta, e diviene ogni giorno, sempre più ampia. Anzi, da questo punto di vista, vorremmo che le riflessioni qui offerte alla discussione venissero integrate, discusse e arricchite dal contributo di chi legge, aprendo così uno spazio di confronto nel nostro *forum*. Lo scopo è quello di far maturare una cultura comune, quanto più possibile condivisa, che possa accompagnare e arricchire il processo di elaborazione di quella proposta legislativa sulla partecipazione che la Regione Toscana ha posto come uno dei propri obiettivi programmatici.

2. Democrazia rappresentativa e democrazia deliberativa

Non possiamo, evidentemente, in questa sede ripercorrere o riproporre una discussione che, si può ben dire, rimanda ai termini costitutivi della nozione stessa di democrazia e ai diversi modi con cui, sin dalla contrapposizione tra la “democrazia degli antichi” e la “democrazia dei moderni”, tale nozione è stata definita, nel corso almeno degli ultimi due secoli. Vi è tuttora un riflesso frequente, anche nel linguaggio comune, di tale contrapposizione: quando, ad esempio, di fronte alle “lentezze” di un processo decisionale democratico, qualcuno puntualmente esclama, rivolto ai “politici”: ..“ma decidete, vi abbiamo eletto per questo...!!”; o, quando, di converso, qualcuno lamenta: “la democrazia non può essere solo quella del voto ogni cinque anni, i cittadini devono poter contare e decidere anche tra un’elezione e l’altra!”. O ancora: quando qualcuno esclama, di fronte ad una decisione controversa, “bisogna sentire la volontà della gente!”. Insomma, un dualismo ricorrente tra una versione “procedurale” e una versione “partecipativa” della democrazia; tra un governo “in nome del popolo” e un “governo del popolo” o un “autogoverno del popolo”, tra una “*accountability*” verificata al momento del voto, nella distinzione dei ruoli tra *élites* governanti e responsabili e i cittadini-elettori chiamati periodicamente a legittimarle, e una visione della democrazia in cui

* (citazione tratta da J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori editore, 2005, p. 81)

vi sia, invece, un costante “coinvolgimento” dei cittadini stessi, un loro ruolo attivo di proposta, controllo, critica e compartecipazione alle scelte.

Ai nostri fini, che sono quelli di analizzare nuovi metodi e nuove forme di partecipazione democratica fondate sul concetto di “deliberazione”, basta richiamare una semplice, ma fondamentale linea di distinzione, che costituisce una premessa essenziale alla nostra analisi.

- Alla “democrazia rappresentativa” possono essere ricondotte tutte quelle forme, regole e istituzioni che si fondano sul principio del mandato e della “delega” e che generalmente prevedono procedure e formule di votazione imperniate sul principio di maggioranza. La democrazia rappresentativa si basa, inoltre, su un essenziale presupposto: le *preferenze* degli attori (ovvero, i valori, gli interessi, le predilezioni, dei cittadini-elettori) sono *date*, formatesi e originatesi nei modi più svariati ma, in ogni caso, *prima e al di fuori* delle procedure democratiche di selezione dei propri rappresentanti o governanti.
- La “democrazia deliberativa” si fonda su un altro principio (in che misura “contrapposto”, soltanto “diverso” o anche “complementare” al precedente, è questione peraltro controversa, oggetto essa stessa di un’accesa discussione): le preferenze degli attori non sono date, già formate prima del processo decisionale, ma *si definiscono e si trasformano* nel corso stesso del processo, attraverso il confronto razionale tra i diversi argomenti. La decisione, ha scritto J. Elster, “si svolge per mezzo di argomenti offerti *dai* e *ai* partecipanti, sulla base di valori di razionalità e imparzialità” (Elster, 1998, p.8).

Nel caso delle teorie e dei modelli di analisi della democrazia rappresentativa, “ad essere analizzati sono processi di aggregazione delle preferenze; nel caso delle teorie della democrazia deliberativa, l’attenzione è sui processi di formazione di giudizi condivisi” (Regonini, 2005, p.7). Nei processi decisionali fondati sul principio di maggioranza, si giunge ad una scelta perché una tesi, alla fine, *prevale* sull’altra; nei processi deliberativi, invece, si giunge ad una decisione perché una tesi risulta *più convincente* dell’altra, sulla base di argomenti razionali, di una base informativa trasparente e paritaria, di una documentazione tecnico-scientifica comune e condivisa¹.

La “deliberazione”, dunque, propriamente, non va intesa come “decisione”, ma come un processo di discussione e di dialogo che *precede* una decisione. E il passaggio dalla “deliberazione” alla “decisione”, ovvero la (possibile) connessione tra *forme dirette e sostanziali*, quali sono quelle tipiche della democrazia deliberativa, e *forme indirette e formali*, quali sono invece quelle proprie della democrazia rappresentativa, costituisce senza dubbio lo snodo critico più rilevante, per il nostro tema: si tratta di forme complementari, alternative o semplicemente incommensurabili?

¹ Accanto ad un metodo democratico “aggregativo” e ad un metodo “deliberativo”, vi è anche un metodo democratico *negoziale*, quale ad esempio si esprime negli istituti e nelle pratiche della “concertazione” o nelle forme di programmazione delle politiche pubbliche che prevedono un qualche *network* istituzionalizzato di attori che scambiano e distribuiscono risorse.

3. Un doppio "scacco": l'"illusione decisionistica" delle istituzioni e l'"illusione movimentistica" della società civile.

Al di là del ricco e variegato dibattito teorico che, a partire dagli anni Ottanta, ha introdotto il tema della democrazia deliberativa², sorge una domanda di più stringente attualità: perché oggi si riparla tanto di "partecipazione"? e, soprattutto, quando se ne parla, ci si intende veramente sul senso di questa espressione?

Anche in questo caso, occorre prima sgombrare il campo da possibili equivoci terminologici e concettuali. "Partecipazione" è termine ampio e onnicomprensivo: la partecipazione può essere "politica", "elettorale", "sindacale", "sociale", "lobbyistica"... E si può esprimere attraverso varie forme: una di quelle a cui più comunemente si pensa rimanda all'idea di "democrazia diretta" o di democrazia "assembleare"; ma si tratta solo di una tra le possibili manifestazioni della partecipazione. "Democrazia partecipativa" e "democrazia deliberativa", dunque, non sono sinonimi: possiamo dire meglio che le forme e le procedure di democrazia deliberativa sono solo uno dei modi con cui si esprime la possibilità di "partecipazione" dei cittadini alla vita politica e sociale di una comunità³.

Ma allora, quale è il valore e la specificità dell'approccio "deliberativo"? La nostra tesi, che sottolinea la potenziale proficuità di questa particolare traduzione o versione della democrazia partecipativa, è che questo approccio, oggi, appare come il più "promettente" perché può rispondere ad un duplice "scacco": da una parte, la difficoltà delle istituzioni democratiche rappresentative, e del *policy-making* istituzionale, nella propria capacità di proposta e di decisione *effettiva*; dall'altra, i fallimenti e i limiti che ha incontrato e incontra una visione puramente "antagonistica" e "conflittuale" dei movimenti sociali. Vediamo meglio questi due versanti e, successivamente, approfondiremo le possibili soluzioni che possono venire da un approccio in chiave di democrazia deliberativa.

Non c'è dubbio: le istituzioni democratiche, e la politica, soffrono oggi di una rilevante crisi di fiducia e di legittimazione. Tale crisi della *politica* si manifesta anche attraverso una specifica difficoltà delle *politiche*: crisi di efficacia e di efficienza, crisi di consenso. I processi di *policy-making* appaiono, per così dire, asfittici: le istituzioni fondate sulla democrazia rappresentativa avrebbero tutti i titoli di legittimità per decidere, ma appaiono come paralizzate da una difficile comunicazione con i soggetti sociali che delle *politiche* sono i naturali destinatari. Ci si accorge che non basta una periodica verifica elettorale: occorrerebbero momenti e canali di mediazione tra politica, istituzioni e società, ma tali canali risultano spesso opachi o occlusi; la società esprime, raramente e a fatica, luoghi di rappresentanza collettiva degli interessi e raramente fa emergere una domanda lineare, chiaramente leggibile, non contraddittoria. E d'altro canto, i partiti, che in una democrazia di massa hanno svolto, e dovrebbero svolgere, questo fondamentale ruolo di mediazione tra le istituzioni e la società, appaiono oggi fortemente in difficoltà, ("forti" e pervasivi, per certi aspetti, nel loro ruolo interno alle istituzioni, "deboli", per molti altri versi, nel loro rapporto con la società)⁴. Come può un decisore pubblico, in queste condizioni, misurare e calibrare le proprie scelte? Basandosi solo su gli "impegni"

² Per un'introduzione generale, si veda Pellizzoni, (2005a).

³ Sul concetto di partecipazione, si veda il recente contributo di Luigi Pellizzoni (2005 b).

⁴ L'analisi del ruolo e dell'evoluzione dei partiti politici nelle democrazie contemporanee meriterebbe un ampio spazio e una trattazione a parte, che esula dai compiti di questo scritto.

programmatici che ne hanno accompagnato l'elezione (spesso, inevitabilmente, piuttosto vaghi)? E come può adattare le proprie concrete decisioni, se mancano strumenti e momenti che possano far sentire il "polso" del corpo sociale, le reazioni che si possono produrre, le aspettative mutevoli e cangianti che, nel frattempo, tra un'elezione e l'altra, sono maturate? Di più, ci si accorge spesso che esistono alcune pre-condizioni per l'efficacia stessa delle decisioni pubbliche: una buona *policy* richiede consenso, partecipazione attiva, coinvolgimento dei soggetti sociali che sono portatori di interessi, valori, punti di vista, che da quella determinata *policy* sono evocati e chiamati in causa: non si decide, e non si decide bene, -- per quanti poteri si possa avere in mano -- , se non si sollecita il contributo di una cittadinanza attiva interessata a quella politica. D'altro canto, le istituzioni non sono più in grado, spesso, di racchiudere in sé, e nei propri apparati, tutte le competenze e i "punti di vista" necessari: le istituzioni non sono portatrici di una razionalità sinottica e onnicomprensiva; non lo sono, e non possono esserlo più, giacché la stessa complessità sociale e l'estrema parcellizzazione delle competenze tecnico-scientifiche, rende estremamente ardua una concentrazione di sapere-potere al loro interno tale da poter "coprire" tutto l'arco delle possibili implicazioni di una scelta. "Aprirsi" al confronto con la società è dunque un'esigenza vitale, se non si vogliono produrre politiche che poi si traducano in una serie di effetti imprevisi o, talora, finanche perversi. In alcuni casi, e in tanti campi delle politiche pubbliche, si può anche parlare di una necessaria co-produzione dei beni e dei servizi oggetto di una *policy*, e di una necessaria co-gestione delle stesse fasi di attuazione e gestione di una *policy*. Insomma, non si decide e non si attua una politica nel "vuoto pneumatico" di istituzioni che non sappiano più cogliere quanto più possibile gli umori, le tensioni, le aspettative e le stesse contraddizioni di una società che di quella politica dovrebbe cogliere i frutti e verificare gli effetti: è solo un'illusione decisionistica pensare che la piena legittimità di un'istituzione della democrazia rappresentativa possa fare a meno del protagonismo dei soggetti sociali. Vi è sempre un potenziale scarto, di varia entità, che occorre colmare, tra l'"autorità" democratica chiamata a decidere e il "riconoscimento" sociale delle decisioni che quell'autorità ha prodotto, -- un potenziale divario tra legittimità e legittimazione, tra autorità e autorevolezza.

D'altra parte, possiamo anche cogliere un secondo "scacco", quello che ci pare caratterizzare una particolare concezione e prassi dei "movimenti". Non si può dire certo che, nelle democrazie contemporanee, sia assente un significativo protagonismo della società civile: grandi mobilitazioni su temi di rilevanza globale, ma anche mobilitazioni locali su particolari problemi; associazionismo diffuso, ma anche micro-aggregazioni intorno a singole *issues*. Ma ciò su cui è inevitabile interrogarsi, e su cui anche i più consapevoli, tra questi movimenti si interrogano, è il *grado di efficacia* di questo protagonismo: quanto e come incidono, queste forme di partecipazione, sulle scelte collettive, grandi o piccole, da cui traggono origine e attorno a cui si coagulano?

Certo, si può sostenere che le finalità di queste forme di partecipazione siano, in primo luogo, *auto-espressive*, ossia abbiano l'obiettivo di costruire un'identità collettiva e che in questo trovino la propria essenziale ragion d'essere: sono movimenti e forme di partecipazione che, innanzi tutto, costruiscono una cultura diffusa, non si propongono necessariamente obiettivi immediati, ma sedimentano nuovi valori e una diversa immagine del mondo, producendo effetti alla distanza che possono incidere molecolarmente sugli orientamenti e le scelte di una collettività (si pensi, ad esempio, ai grandi movimenti pacifisti che hanno preceduto la guerra in Iraq: non sono riusciti a impedirla, ma non si può certo dire che siano stati, e siano

tuttora, ininfluenti nel determinare gli orientamenti dell'opinione pubblica globale e nel frenare o ostacolare scelte di politica internazionale che, nel prossimo futuro, intendessero ripercorrere le stesse logiche).

Ma queste finalità espressive, per quanto sempre variamente presenti in ogni movimento, non si può dire che siano prevalenti in molte altre manifestazioni di protagonismo e di mobilitazione della società civile, o meglio, di qualche suo segmento. Molte di queste manifestazioni sorgono a partire da specifiche dimensioni della vita sociale, reagiscono di fronte a specifici problemi o contraddizioni, esprimono proteste di fronte a specifiche scelte politiche e programmatiche delle istituzioni rappresentative, reclamano la visibilità e la considerazione di particolari interessi e punti di vista e, spesso, nascono da paure, timori o anche radicali insicurezze, da un sospetto diffuso rispetto alle conseguenze e alle implicazioni che le scelte collettive dettate dalle istituzioni possono comportare sulla vita di una comunità, o di una spezzatura di comunità. In questo campo, la fenomenologia è quanto mai varia, e gli esempi potrebbero moltiplicarsi: ma ciò che accomuna queste espressioni partecipative, alla lunga, è il rischio della loro *irrilevanza*. Esse si collocano infatti all'interno di uno scenario che è quello tipico del paradigma "post-democratico", segnato da fenomeni diffusi di individualizzazione della vita sociale, da una frammentazione sociale degli interessi, dalla obiettiva complessità delle *policies* chiamate ad affrontare le "emergenze" di una collettività, dalla debolezza e dalla crisi delle rappresentanze collettive. La tradizionale dialettica tra movimenti e istituzioni appare ormai radicalmente inadeguata: "movimenti di lotta" che si affidassero ancora ad una logica "rivendicativa" e conflittuale possono sì, in qualche caso, assumere una rilevanza e una "massa d'urto" tale da costringere l'interlocutore istituzionale a tener conto di quanto si esprime "dal basso"; ma, generalmente, affidarsi alla logica dei *rapporti di forza*, per questi movimenti che sono per loro natura portatori di interessi "parziali", significa esporsi al rischio dell'isolamento e del fallimento. Se vi è una crisi di legittimazione dal versante delle istituzioni, vi è una crisi di legittimazione anche per questo tipo di movimenti, che spesso sono espressione essi stessi di una società frammentata. "A che titolo", ci si potrebbe chiedere, un movimento locale che, ad esempio, si oppone alla realizzazione di un'opera pubblica, può rivendicare un "diritto di veto", qualora istituzioni di democrazia rappresentativa, legittimamente elette dal voto dei cittadini, "decidano" che è giusto, e che corrisponde ad un interesse più ampio, realizzare quella determinata opera? "Tener conto del parere dei cittadini", si sente dire spesso, in questi casi: sì, ma *di quali* cittadini? E *chi decide chi* ha diritto a decidere? E come si misura il diverso grado di consenso attorno alle diverse alternative? E "a che titolo", possiamo chiederci ancora, provvisorie aggregazioni di interessi o di protesta che si coagulano su singole questioni, possono rivendicare "una voce in capitolo", quando le "voci" sono tante, e le più diverse e dissonanti, e i "capitoli" da scrivere altrettanto variegati? E' evidente, dunque, come una visione micro-conflittuale dei movimenti e delle espressioni dei mille volti della società civile possa portare solo ad un'*impasse* : o la paralisi decisionale o, più probabilmente, e alla fine, una "chiusura" decisionistica delle istituzioni deputate a decidere, con il prevedibile affermarsi degli interessi più forti. Ed è proprio questa strettoia che spiega, almeno in parte, la stessa *volatilità* di queste forme partecipative: il loro essere cicliche ed effimere, la loro "carsicità", la loro difficoltà ad esprimersi con continuità, al di là dei momenti della loro "emergenza" o insorgenza.

Eppure, ecco l'altro lato della questione, non vi è solo una domanda di partecipazione che si fa specchio di una società frammentata: vi è anche una propensione partecipativa che si esprime attraverso una schietta e

diffusa volontà di "contare" nelle scelte collettive, di contribuire con il proprio punto di vista e, spesso, con le proprie competenze, al governo della *res publica*. Vi è, variamente addensato e distribuito, uno "spirito civico" che si mette a disposizione degli interessi collettivi, che ha "a cuore" le sorti di una comunità, e gli effetti che una scelta politica può comportare, che chiede trasparenza e linearità nei processi decisionali delle istituzioni, che vuole essere consapevole e informato sulle ragioni di una scelta e sugli interessi che si decide di privilegiare. Insomma, una *cittadinanza attiva*, talvolta diffidente verso la politica e le istituzioni, ma non necessariamente ostile o pregiudiziale nelle proprie valutazioni. Una dimensione associativa che punta sulla capacità di auto-organizzazione della società civile e sulle possibilità cooperative nella costruzione e nella gestione delle politiche. Ed è a questa "riserva" di spirito civico che le istituzioni e la politica possono attingere, se vogliono uscire da quella condizione di tendenziale isolamento auto-referenziale e, alla lunga, inefficace, che abbiamo sopra descritta. Di più, la politica e le istituzioni debbono e possono *sollecitare* il formarsi e l'esprimersi di questa risorsa, valorizzare le forme più aperte di partecipazione attiva dei cittadini, immettere nel circuito del *policy-making* competenze diffuse, valori, "punti di vista" che, come abbiamo ricordato, anche la più "aperta" e "razionale" istituzione non può presumere di contenere o di ricavare interamente al proprio interno. E' un processo che, nella letteratura internazionale sull'argomento, viene anche definito come *community empowerment*: ossia, un processo che porti una comunità di cittadini ad arricchire la propria capacità di "padroneggiare" le scelte collettive, ad "impadronirsi" di problemi, tecniche e soluzioni complesse, ad accrescere il proprio potere di controllo e di selezione sulle decisioni che riguardano la vita della comunità.

Di fronte, dunque, ad un possibile "doppio scacco", istituzioni e società possono cercare altre vie: le vie di una partecipazione che rifugga dalle scorciatoie illusorie della "democrazia diretta", o dai "miti partecipazionisti" degli anni Settanta, e che proceda piuttosto alla faticosa costruzione di nuovi *istituti partecipativi*, che cerchino di coniugare la responsabilità delle istituzioni democratiche chiamate a decidere e la disponibilità di cittadini che intendano contribuire al comune governo della cosa pubblica. *Istituti partecipativi*, dunque: questa è l'espressione-chiave, ossia *vincoli comuni e regole condivise* per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni ma anche del sapere diffuso nella società. Ed è a questo punto che il concetto, e le pratiche, della democrazia deliberativa possono entrare in gioco. Naturalmente, ciò non esaurisce la "partecipazione", in un senso più ampio: dai grandi movimenti collettivi, fino alle più diverse forme di associazionismo. Così come vi saranno, sempre e comunque, "micro-movimenti" sussultori, che nascono e muoiono, che non vorranno essere "istituzionalizzati" o regolamentati, o che si ritireranno indietro, gelosi della propria autonomia, sospettosi di subire un'"integrazione subalterna" nella logica delle istituzioni o di prestarsi ad una de-politicizzazione o neutralizzazione del conflitto sociale. Tutto ciò farà sempre parte di una fisiologica dialettica sociale e politica, ma i movimenti che si affidano ad una tradizionale logica del conflitto, o solo ad essa, - e ai meri rapporti di forza che di volta in volta si potranno creare -, dovranno anche mettere in conto il rischio della loro inefficacia e irrilevanza.

4. Principi e regole della democrazia deliberativa.

Come già ricordato, l'idea di forme democratiche "deliberative", ben distinte da forme democratiche di partecipazione "tradizionale", fondate sull'aggregazione delle preferenze (generalmente misurate attraverso il meccanismo del voto e il principio di maggioranza) o anche da forme di partecipazione "negoziale", fondate sul confronto e la mediazione tra interessi (la democrazia "concertativa"), costituisce un filone del pensiero politico che può vantare nobili antecedenti, ma che soprattutto a partire dagli anni Ottanta, specie nella cultura anglosassone, ha visto una notevole fioritura di studi, analisi e proposte teoriche. Nello stesso tempo, soprattutto a partire dagli anni Novanta, si sono moltiplicate anche le sperimentazioni concrete, le occasioni in cui sono state praticati istituti di democrazia deliberativa. Ciò che accomuna queste esperienze è il fatto che, come ha scritto Luigi Bobbio, si sono insediate vere e proprie *arene deliberative*, "nelle quali tutti i diretti interessati prendono parte, in modo strutturato, a un processo collettivo di decisione fondato sull'uso di argomenti", e nelle quali "il compito di decidere è affidato all'interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni e poteri pubblici" (Bobbio, 2002, p. 7)⁵.

I processi di democrazia deliberativa possono assumere forme diverse e utilizzare strumenti anche molto variegati, ma hanno un dato caratterizzante e unificante: sono processi *strutturati e organizzati*, ovvero si svolgono in *luoghi e tempi definiti* e secondo *modalità e regole condivise*. Prevedono, appunto, *istituti* partecipativi, ben lontani da forme assembleari e indistinte di partecipazione, ma anche ben diversi da tradizionali forme meramente consultive, che i processi di *policy-making* talora prevedono o sollecitano.

In queste note, come si diceva all'inizio, vogliamo offrire un contributo utile ad arricchire e motivare la possibilità di una proposta legislativa regionale: proprio per questo lasceremo sullo sfondo le premesse teoriche e ci concentreremo sulle caratteristiche strutturali della democrazia deliberativa, o meglio delle *arene* deliberative, ossia dei luoghi e dei momenti in cui una tale idea di partecipazione democratica si può concretamente praticare e sperimentare.

a) *Chi promuove e organizza un'arena deliberativa?*

La proposta, o l'idea, di attivare un'arena deliberativa può nascere nei modi più diversi, "dal basso" o "dall'alto": può nascere cioè come richiesta che proviene da cittadini o da associazioni, come risposta ad un problema insorgente, o può nascere dall'esigenza di un'istituzione di governo, che senta il "bisogno" di un più largo processo partecipativo, prima di assumere una qualche decisione, o senta l'esigenza di una verifica preliminare sul grado di consenso che una propria scelta riscuote nella società o tra i cittadini interessati. Come che sia, interviene qui una prima fondamentale caratteristica strutturale di un'arena deliberativa: il fatto che essa preveda comunque un insieme di *vincoli reciproci*, per tutti coloro che accettano di entrare in questo gioco cooperativo. Tali vincoli, in particolare, sono impegnativi per le

⁵ Come nota ancora Bobbio (*ibidem*), "nella scienza politica il termine "arena" è usato prevalentemente in senso metaforico, allo scopo di indicare uno spazio simbolico, entro cui si strutturano le interazioni fra gli attori". Nel nostro caso, useremo il termine "in modo assai meno metaforico. Le arene deliberative sono ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco".

istituzioni: lo "spirito" con cui esse possono aprire una "partita" deliberativa può essere variamente motivato, ma certo le istituzioni dismettono, almeno per una fase definita del processo, i panni del decisore, per assumere quelli del *garante* e dell'*arbitro*. Come scrive Bobbio, anche alla luce delle esperienze concrete che si sono avute in materia, forme e processi di democrazia deliberativa si avviano e si producono, in genere,

“quando le istituzioni pubbliche scelgano di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto tra i soggetti interessati e di fare, come si suol dire, 'un passo indietro', rimettendosi, in qualche misura, alle opzioni che scaturiranno da tale confronto. La natura dell'affidamento può essere diversa. In qualche caso le istituzioni attuano una vera e propria delega. Più spesso attribuiscono ai risultati del confronto un valore puramente consultivo, riservandosi l'ultima parola, ma finiscono inevitabilmente per legarsi le mani, almeno un po'. Quello che conta è che *la definizione del problema e la ricerca di una soluzione sono esplicitamente demandate all'interazione tra una pluralità di attori (pubblici, associativi, privati) che rispecchiano gli interessi e i punti di vista rilevanti per la questione sul tappeto*. Le istituzioni rinunciano (parzialmente e temporaneamente) a sciogliere il nodo secondo le procedure canoniche della democrazia rappresentativa e scelgono di svolgere un altro ruolo: quello di promotori di un confronto e di garanti della sua correttezza. Da decisori si trasformano in facilitatori, da giocatori in arbitri.” (Bobbio, 2005, p. 68-69).

Questa tema solleva dunque un problema cruciale: possono gli istituti di democrazia deliberativa sostituire o surrogare il legittimo potere decisionale delle istituzioni della democrazia rappresentativa? In linea di principio, la risposta non può che essere negativa: alle istituzioni spetta comunque, in ultima istanza, il diritto-dovere di decidere, di scegliere tra le alternative prospettate, di privilegiare uno o più punti di vista, tra quelli in campo, e di "sacrificarne" altri. Il circuito della democrazia rappresentativa non può essere interrotto: un sindaco o una giunta, alla fin fine, saranno chiamati a rispondere del loro operato di fronte agli elettori, secondo un principio di *accountability* che costituisce il cuore insostituibile della democrazia rappresentativa. In linea di principio non può che essere così. Ma, *di fatto*, il "gioco" della democrazia deliberativa è un gioco molto aperto, che non necessariamente (anzi!) deve condannarsi all'irrelevanza o ridursi ad un mero esercizio oratorio. Le istituzioni che si fanno promotori e garanti di un siffatto processo deliberativo, infatti, accettano di affidarsi, *in una qualche misura*, agli esiti di questo processo e non possono non tenerne conto: si espongono cioè al rischio di una grave delegittimazione se, immotivatamente, una loro decisione disattendesse i risultati di tale processo. *In una qualche misura*: ovvero, entrano qui in campo, *tout court*, tanto *la politica* (ossia, la ricerca del consenso effettivo), quanto la *qualità* stessa del processo partecipativo. In particolare, si può presumere che gli esiti di un'arena deliberativa possano risultare, *di fatto*, *tanto più* vincolanti per il decisore istituzionale, *quanto più* essi abbiano visto un reale grado di coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla decisione, *quanto più* seria e approfondita sia stata la documentazione tecnico-scientifica che ha accompagnato il processo deliberativo, *quanto più* rilevante sia stato il grado di consenso politico effettivo costruito attorno ad una proposta, *quanto più* elevata la credibilità tecnico-scientifica di questa proposta, e *quanto più* essenziali risultino poi tale consenso politico e tale credibilità nella successiva gestione della *policy* chiamata ad attuare le scelte.

Insomma, l'"ultima parola" non può che spettare alle istituzioni, ma tale parola risulterà tanto più vincolata agli esiti di un processo deliberativo, quanto più seria, ricca, "partecipata" e credibile sia stata la discussione che ha caratterizzato il processo stesso, il "peso politico" che è riuscita ad assumere. Al contrario, un'istituzione potrà molto più facilmente sentire le proprie mani "libere", nell'assumere un

orientamento, quanto più debole e parziale, o "inconcludente", sarà apparsa l'arena deliberativa che avrebbe dovuto affrontare un problema e offrire una qualche soluzione.

Rimane comunque ferma una caratteristica strutturale delle arene deliberative: sono le istituzioni pubbliche a farsi garanti del processo, ad organizzarne concretamente le procedure, a proporre e concordare le regole di svolgimento, a prendersi cura di tutti quegli aspetti che possono facilitare una partecipazione diffusa, paritaria, inclusiva.

b) Chi partecipa ad un'arena deliberativa?

Un tratto caratteristico decisivo di un processo deliberativo è dato dalla sua *inclusività*, ossia dall'obiettivo di "estendere al massimo la partecipazione e di compiere ogni sforzo per evitare che interessi o punti di vista rilevanti rimangano al di fuori del processo deliberativo" (Bobbio, 2003, p. 13). *Tutti* gli attori che, in vario modo e a vario titolo, sono interessati ad una decisione dovrebbero essere attivamente coinvolti; riprendendo qui una classificazione proposta da alcuni autori, possiamo elencare i "titoli" che possono giustificare o motivare la partecipazione: diritti, collocazione territoriale, conoscenza, compartecipazione (*share*), coinvolgimento (*stake*), interessi, status. Come a dire: cittadini (per così dire, "in quanto tali"), residenti, esperti, proprietari, beneficiari o vittime, portavoce, rappresentanti. Si può dire anche in altri termini, come scrive Pellizzoni (2005, p.32), che

"la partecipazione ha dietro di sé due ordini di giustificazioni: cognitiva o normativa. Si ha titolo a partecipare in quanto si possiede una competenza cognitiva riconosciuta oppure perché interessi, preoccupazioni, valori di cui si è portatori sono ritenuti rilevanti e legittimi".

Questa mèta di compiuta inclusività si presenta subito, naturalmente, come un'ideale alquanto ambizioso, difficilmente raggiungibile in pratica, ma che tuttavia può essere assunto come un metro per misurare l'ampiezza e la significatività di un'arena deliberativa. E si tratta di un terreno su cui l'istituzione che promuove il processo può esercitare meglio la sua funzione di *mediazione* e di *facilitazione*: preparando e curando attivamente il coinvolgimento degli attori rilevanti, predisponendo una base documentaria adeguata e curandone la diffusione in modo trasparente e paritario, offrendo strumenti e tecnologie che permettano una partecipazione diffusa, mettendo a disposizione personale qualificato ed esperti che possano appunto "facilitare" la discussione, animarla, organizzarla, assisterla, moderarla. Essenziale, affinché un processo deliberativo risulti credibile e inclusivo, è che vi sia una condizione iniziale di equilibrio e di imparzialità tra i diversi punti di vista, e che il "potere di agenda" sia esercitato nel modo più trasparente, evitando anche solo il sospetto di una qualche manipolazione nella strutturazione stessa del problema da affrontare: insomma, occorre che si evitino situazioni in cui si possa sospettare che "i giochi siano stati già fatti", o una decisione appaia in qualche modo già pre-constituita.

Naturalmente, il tema dell'inclusività porta con sé, immediatamente, il tema della *rappresentatività*: ovvero, i partecipanti ad un'arena deliberativa rappresentano *davvero* tutti i punti di vista rilevanti su un argomento? E chi decide che tali partecipanti siano davvero rappresentativi dell'opinione di una platea

più vasta di cittadini? La risposta a questi interrogativi può essere duplice: alcune tecniche di democrazia deliberative riprendono una modalità classica in uso nella *polis* greca, il *sorteggio* (ad esempio, le giurie dei cittadini, i sondaggi deliberativi), ossia il ricorso ad un campione casuale che risponda, non ai criteri della rappresentanza, ma a quelli della *rappresentatività statistica o sociologica*; altri metodi si affidano invece ad una logica diversa: non importa che le opinioni siano tutte esattamente rappresentate, nella stessa proporzione in cui esse siano presenti in un universo più ampio di cittadini, ma che siano tutte ugualmente presenti e che siano tutte in grado di farsi valere, costruendo una deliberazione tra gli *stakeholders*. Entra qui in gioco il principio sopra richiamato: le arene deliberative, generalmente, non sono chiamate a decidere con un voto, ma sono un luogo in cui si ragiona, ci si confronta, si cerca di convincere gli altri e si è ben disposti a farsi convincere dagli altri, si cercano buoni argomenti a favore di una tesi, si cerca di smontare le tesi altrui, ci si sforza di “mettersi nei panni degli altri”, si cerca infine di giungere ad una conclusione quanto più possibile condivisa. In tal modo, peraltro, si offre all’istituzione cui spetta il potere legittimo di decidere, una possibile soluzione al problema, o quanto meno un quadro più chiaro e definito delle alternative disponibili e del grado di consenso che esse sembrano riscuotere⁶.

c) Su cosa, come, e quanto a lungo, si discute in un’arena deliberativa?

Un’arena deliberativa può discutere di tutto, ma essa deve comunque, di volta in volta, trattare *un tema specifico e ben circoscritto*: ha poco senso affrontare, ad esempio, le linee o gli orientamenti generali di un’amministrazione comunale in materia di politiche ambientali e territoriali (che possono e debbono essere discusse, ovviamente, in molte altre sedi; ma non possono, propriamente, essere oggetto di una “deliberazione pubblica”); ha molto senso, invece, discutere una scelta specifica che può derivare da quelle linee e da quegli orientamenti. Che si debbano realizzare dei termovalorizzatori per il trattamento dei rifiuti, può essere una scelta più o meno condivisibile o apprezzata, e vi possono essere luoghi e momenti in cui il *policy-maker* decide di sottoporre le proprie valutazioni sulla necessità di tali opere ad un confronto pubblico quanto più possibile ampio e partecipato; ma, se ci riferiamo all’organizzazione di specifici processi deliberativi, ha molto più senso aprire uno spazio di discussione sulle possibili localizzazioni di un termovalorizzatore, sulle alternative disponibili, sulle caratteristiche che esse debbano presentare, ecc., per cercare di giungere ad una proposta quanto più possibile condivisa e motivata. O ancora, un’amministrazione può esprimere un orientamento di massima finalizzato alla qualificazione degli ambienti urbani e quindi alla creazione di spazi pubblici che favoriscano la produzione e la fruizione culturale e le relazioni comunitarie tra i cittadini: in questo caso, oggetto di una “deliberazione” può essere la possibile destinazione e ristrutturazione di una piazza, aprendo un confronto sulle possibili finalità, sulle forme e i criteri di progettazione, ecc. Non vi sono tabù, preclusioni a priori, sui temi che possono divenire oggetto di un’arena deliberativa: purché sia un tema circoscritto e ben definito. Naturalmente, poi, la discussione non può essere infinita, “inconcludente”, senza un termine prestabilito entro cui giungere ad un qualche punto fermo: tra le regole fondamentali di un’arena deliberativa vi è

⁶ Sul tema dell’effettiva inclusività della democrazia deliberativa e sulle sue possibili distorsioni, si concentrano peraltro molte delle argomentazioni di quanti si pongono in una prospettiva critica: cfr. Pellizzoni (2005, in particolare le pp.25-34).

appunto quella che ne fissa la *durata* dei lavori, che può variare anche notevolmente, secondo le tecniche adottate, ma deve essere comunque rigorosamente definita.

Ma quello dei tempi, e delle fasi che possono scandire un processo deliberativo, è solo un elemento dell'insieme di regole condivise che devono guidare lo svolgimento dei lavori: altri elementi costitutivi sono quelli relativi alla *trasparenza* e alla *condivisione* delle informazioni e della documentazione che viene messa a disposizione dei partecipanti. Un'altra variabile che deve essere affidata alle regole preliminari è relativa alla *pubblicità* o alla *segretezza* dei lavori: certamente, la caratteristica prevalente di un'arena deliberativa è quella di costituire uno spazio pubblico e aperto di interazione dialogica, ma vi possono essere momenti del processo in cui può risultare opportuno che la discussione avvenga in modo riservato, dando meno spazio così alle argomentazioni retoriche o demagogiche.

5. Perché una "legge" sulla partecipazione?

Da quanto fin qui sostenuto appare chiaro come quello delineato dalla teoria della democrazia deliberativa sia, in primo luogo, un terreno *normativo*; ossia, più semplicemente, un particolare modello ideale di partecipazione democratica. Come tale, esso si presenta, o può apparire, come irrealistico e eccessivamente ambizioso, soprattutto per quanto riguarda il principio base dell'inclusività, ossia l'obiettivo di includere nel processo deliberativo *tutti* gli interessi o i punti di vista rilevanti. Come ha scritto Luigi Bobbio,

"nelle arene del mondo reale è poco probabile che i contendenti possano sviluppare quel dialogo imparziale, disinteressato e razionale, supposto dalla teoria. Ma, come abbiamo visto per il principio di inclusione, anche nel caso della deliberazione possiamo immaginare un avvicinamento per gradi" (Bobbio, 2005, p. 78),

ossia, si possono immaginare, e progettare, istituti e modalità che cerchino di approssimarsi quanto più possibile al modello normativo. – modello che, a sua volta, può presentarsi in una versione più o meno esigente.

Accanto agli sviluppi teorici, si sono moltiplicate negli ultimi anni, nei più diversi contesti, numerose esperienze che hanno cercato di ispirarsi ai principi della democrazia deliberativa. Non possiamo qui illustrare tutte le tecniche e i modelli che, in varia misura, sono riconducibili a tali principi: il seminario internazionale del 19 maggio offrirà una prima occasione di confronto e di valutazione su queste esperienze. Quel che certo si può dire è che ben difficilmente queste pratiche di democrazia deliberativa si possono racchiudere entro le strette gabbie di una regolamentazione giuridica vincolante: le circostanze concrete in cui si può rendere necessaria o opportuna la sperimentazione di uno tra i molti possibili modelli disponibili, con le numerose variabili "tecniche" a cui si può fare ricorso, non possono essere rigidamente codificate o previste da procedure minuziosamente dettagliate. E pur tuttavia, appare evidente da quanto fin qui sostenuto, come lo sviluppo di forme e processi significativi di democrazia deliberativa non può nemmeno essere affidato alla mera spontaneità: anzi, questo modello di democrazia partecipativa esclude, in linea di principio, la possibilità stessa che ci si possa affidare all'improvvisazione e alla "buona volontà" dei partecipanti. Sono processi altamente strutturati, che richiedono *risorse umane, organizzative e finanziarie* non di poco conto.

Si trova qui una prima buona, e concreta, ragione alla base di una possibile legge regionale sulla partecipazione: una legge che offra, appunto, le risorse necessarie alla pratica e alla sperimentazione di queste nuove forme di partecipazione ma che, naturalmente, definisca anche, per così dire, i requisiti minimi necessari, gli standard di qualità, a cui attenersi. Una legge regionale sulla partecipazione potrebbe quindi innanzi tutto definirsi come una *legge di incentivazione e diffusione dei percorsi partecipativi*, rivolta innanzi tutto agli enti locali della regione; in secondo luogo, come una legge che ridefinisca, per un verso, e allarghi, per altro verso, i numerosi e variegati momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

Una legge, dunque, che senza "ingabbiare" la necessaria varietà dei contesti e delle situazioni locali possa definire un quadro di riferimento procedurale, lasciando agli enti locali un ampio margine di autonomia nella selezione tematica e nell'organizzazione dei processi partecipativi, ma offrendo anche le necessarie risorse umane, organizzative e finanziarie, perché tali processi possano essere adeguatamente sorretti e sviluppati. Il riferimento procedurale e organizzativo della legge regionale potrebbe essere inteso, in un certo senso, come una sorta di "certificazione di qualità partecipativa" di una politica locale.

Incentivazione e diffusione dei percorsi partecipativi: quest'obiettivo, dunque, può essere perseguito in vario modo, ma possiamo dire che la trama essenziale che dovrà essere rispettata è quella descritta nelle pagine precedenti, laddove abbiamo indicato le essenziali caratteristiche strutturali di un'arena deliberativa: definizione di oggetti specifici e circoscritti, regole condivise nell'organizzazione e nella strutturazione dei percorsi, ruolo e presenza di mediatori e "animatori" caratterizzati da apertura e "neutralità" e, soprattutto, rispetto massimo del principio di inclusione nella determinazione degli attori e dei soggetti partecipanti.

Naturalmente, queste sono alcune prime valutazioni sui possibili contenuti di una legge regionale sulla partecipazione: spetta al dibattito che si aprirà nei prossimi mesi il compito di definire meglio contenuti e obiettivi di questo percorso. Quel che certo si può dire è che si tratta di una sfida difficile, ma affascinante.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BOBBIO L.,

Le arene deliberative, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", n. 3, 2002, pp. 5-29

La democrazia deliberativa nella pratica, in "Stato e Mercato", n. 73, aprile 2005, pp. 67-88

ELSTER J., *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori, Milano 2005

ELSTER J., *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.

PELLIZZONI L.

- (2005a), (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma

- (2005b), *Cosa significa partecipare*, in "Rassegna italiana di sociologia", n. 3, luglio-settembre 2005, pp. 479-511.

REGONINI G., *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e mercato", n. 73, aprile 2005.