

**Convegno annuale SISP 2007**  
**Catania, 20-22 settembre**  
**Sezione “Deliberazione Pubblica”,**  
**Panel “Modelli e pratiche di democrazia deliberativa nell’esperienza italiana”**

**LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA, DALLA TEORIA ALLE PROCEDURE . IL CASO DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA SULLA PARTECIPAZIONE**

*Antonio Floridia*

*(Dirigente della Regione Toscana –  
Ufficio e Osservatorio Elettorale e Politiche per la Partecipazione ) \**

=====

**Sommario**

- 1. Premessa.**
- 2. Come riprodurre il capitale sociale: il caso toscano.**
- 3. Meccanismi e incentivi istituzionali e nuovi modelli di partecipazione.**
- 4. Il nesso tra partecipazione e decisione: “legarsi le mani”, avere “le mani libere” o “lavarsene le mani”?**
- 5. La democrazia deliberativa: il modello normativo.**
- 6. Dai principi alle procedure.**
- 7. Partecipazione e conflitto: le dimensioni “macro” e “micro” delle politiche pubbliche.**
- 8. I meccanismi di regolazione dei conflitti locali.**
- 9. Conclusioni.**

---

\* Il testo qui presentato riflette giudizi, opinioni e interpretazioni dell’autore e non impegna l’istituzione per cui egli lavora.

*“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) \**

*Appena mettete piede sul suolo americano vi trovate al centro di una sorta di tumulto;  
da ogni parte si leva un clamore confuso; mille voci giungono contemporaneamente alle vostre orecchie; ognuna di  
esse esprime una qualche esigenza sociale.*

*Attorno a voi tutto si agita: qui la popolazione di un quartiere si riunisce per sapere  
se si debba costruire una chiesa; là ci si accinge a scegliere un rappresentante;  
più oltre i deputati di un cantone si affrettano verso la città per decidere  
su certi miglioramenti locali; altrove sono i contadini di un villaggio che lasciano i loro campi  
per andare a discutere il progetto di una strada o di una scuola..  
Alcuni cittadini si riuniscono al solo scopo di dichiarare che disapprovano la condotta del governo,  
altri invece per proclamare padri della patria gli uomini al potere.  
Eccone infine altri che, convinti che l’ubriachezza sia la fonte principale dei mali dello Stato,  
s’impegnano solennemente a dare esempio di temperanza.  
(A. De Tocqueville, La Democrazia in America, 1835) ♦\**

## § 1 Premessa

Il processo politico avviato in Toscana nel corso degli ultimi mesi e ora giunto ad un passaggio decisivo, con l’approvazione da parte della Giunta regionale di un progetto di legge sulla partecipazione, ora al vaglio del Consiglio Regionale<sup>1</sup>, può essere letto a partire da una molteplicità di punti di vista: qui noi cercheremo, in particolare, di cogliere la *trama teorica* sottesa a questa iniziativa politica e legislativa, ovvero quale lettura contiene o presuppone della odierna “crisi della democrazia” e, conseguentemente, quali possibili risposte individua e a quali possibili modelli teorici essa tende ad ispirarsi nella ricerca di possibili soluzioni. Naturalmente, non si potrà non partire dalla specificità del contesto politico, culturale e istituzionale, quello della Toscana, in cui un tale progetto è nato, e ha potuto anche essere concepito; ma cercheremo di sottolineare anche, in chiave comparata, quali insegnamenti più generali se ne possano trarre.

La tesi che sosterremo può essere riassunta in questi termini: questo progetto politico e legislativo può essere letto come un tentativo di *dare forma istituzionale e procedurale* ai principi normativi e agli “ideali regolativi” che sono stati prodotti, negli ultimi anni, dall’elaborazione teorica sulla “democrazia deliberativa”, tenendo conto delle numerose e varie esperienze di “democrazia partecipativa” che si sono sviluppate nel panorama delle democrazie contemporanee.

Come vedremo, non tutte le procedure disegnate dalla legge possono essere ricondotte, in senso proprio, al modello teorico della democrazia deliberativa, ma tale modello, tuttavia, ne costituisce il principale punto di riferimento. Inoltre, come vedremo, è possibile individuare, nel disegno istituzionale che la legge prospetta, le tracce di particolari accentuazioni o versioni di questo modello, così come via via esso si è venuto definendo e articolando nella letteratura teorica e in quella specialmente rivolta all’analisi delle pratiche e delle esperienze deliberative.

Prima di analizzare in che modo questo tentativo venga perseguito nei dispositivi che il testo della legge prevede, ci soffermeremo sulle finalità politiche che sono alla base di questo progetto: finalità, che possiamo riassumere nei termini di *una strategia istituzionale di riproduzione del capitale sociale*, all’interno di un contesto regionale, quello toscano, in cui le tradizionali risorse del tessuto associativo e partecipativo sembrano esposte a particolari rischi di erosione e logoramento.

---

\* Citazione tratta da J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori editore, 2005, p. 81.

♦ \* A. De Tocqueville, *La Democrazia in America*, Einaudi 2006, p. 259.

<sup>1</sup> Il testo, “*Norme per la partecipazione alle scelte politiche regionali e locali*”, è disponibile all’interno del sito [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it), nella sezione “partecipazione”.

## §. 2 Come riprodurre il “capitale sociale”: il caso toscano.

All'interno del “programma di governo” presentato nel 2005 dalla nuova Giunta regionale toscana, all'inizio della legislatura, e in particolare all'interno del capitolo intitolato “per una regione coesa e partecipata”, era apertamente richiamata “l'idea” di una legge regionale sulla partecipazione: ma appunto come un'”idea”, poco più che una suggestione, ancora piuttosto indeterminata, se non nelle finalità generali alle quali avrebbe dovuto corrispondere.

[...] una società più partecipe dei processi di coesione e inclusione, oltre i tradizionali modelli dello stato sociale, significa anche una società più coinvolta attraverso nuove forme di partecipazione fra diversi livelli istituzionali, associazioni, movimenti, ecc.”[ ..] “Tutto questo richiede un'elevata partecipazione da parte di una società attiva, critica, dinamica. Da oltre un decennio, la legislazione nazionale e regionale ha introdotto con sempre maggiore frequenza istituti rivolti a favorire l'intervento del cittadino nelle scelte di natura collettiva, fino a definire la partecipazione come un altro dei diritti fondamentali di cittadinanza”. [...] ”Dal diritto di accedere ai documenti ed alle informazioni della pubblica amministrazione, si è passati a forme più avanzate, per quanto sperimentali, di bilanci partecipati, fino a momenti di confronto collettivo su temi fondamentali per la vita dei cittadini, come le scelte sull'ambiente, sulla gestione dei servizi pubblici, o sull'assetto del territorio. *Da qui l'idea di una legge regionale sulla partecipazione, che nasce dall'esigenza di raccogliere queste esperienze e valorizzarle, per assicurare una presenza attiva, concreta e costante del cittadino nel momento delle scelte che lo interessano, nella democrazia politica, nel controllo della gestione della cosa pubblica, nella verifica degli esiti delle politiche*” (c.vo nostro)<sup>2</sup>

Da queste formulazioni programmatiche, e dalle dichiarazioni che hanno poi aperto il percorso di elaborazione della legge<sup>3</sup>, emerge una duplice motivazione politica:

- a) da un lato, la percezione di una sorta di *impasse* nei tradizionali circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica; e
- b) dall'altro, l'esigenza di “raccolgere” e “valorizzare”, entro un nuovo quadro normativo, le varie e numerose esperienze di “partecipazione” o di “coinvolgimento” dei cittadini previste o suggerite dalla stessa legislazione nazionale e regionale, dal nuovo Statuto regionale, dalle direttive comunitarie, o sperimentate autonomamente dagli enti locali.

Mostreremo in seguito come la nuova legge cerchi di rispondere a questo duplice ordine di questioni; ma non si potrebbero tuttavia comprendere pienamente queste motivazioni se non collochiamo l'idea stessa di una legge regionale sulla partecipazione all'interno dello scenario politico e istituzionale della Toscana di oggi. Uno scenario che, oggi, è tuttora ampiamente segnato da una ricca dotazione di “capitale sociale”<sup>4</sup>, ma che ha vissuto, dopo l'Ottantanove, un processo di

---

<sup>2</sup> “Programma di governo” della Giunta Regionale, disponibile sul sito della Regione Toscana, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).

<sup>3</sup> In particolare, l'assessore alle riforme istituzionali e alla partecipazione, Agostino Fragai, nell'intervento di apertura della prima assemblea che ha aperto il percorso di elaborazione della legge (13 gennaio 2006: si veda la successiva nota 15), così illustrava le premesse e gli obiettivi della legge: “La legge” [vuole affrontare] il problema della crisi della rappresentanza [...]. Tale crisi è dovuta a molti fattori e presenta degli elementi comuni all'intera società europea (crollo delle ideologie, crisi di rappresentanza dei grandi partiti di massa, frammentazione sociale, ecc.)...Le istituzioni funzionano se coloro che esercitano il mandato, cioè gli eletti, riescono a stabilire una comunicazione permanente con i cittadini, lungo l'intero arco della legislatura. La ‘democrazia di mandato’ affida nelle mani di pochi i compiti di governo, e la domanda di confronto permanente proviene [oggi ] anche dai sindaci [ nonostante l'elezione diretta]. Con l'assemblea di oggi parte un lavoro il cui esito sarà determinato dal confronto con la società toscana. Il metodo stesso che abbiamo deciso di adottare per giungere alla definizione della legge potrà essere un possibile modello, da riproporre in altre occasioni per argomenti anche diversi. La Regione guarda alla partecipazione come ad un pensiero forte, non solo più inclusivo e democratico, ma anche più efficace e tempestivo nel raggiungimento degli obiettivi. Scommettiamo sulla maturità della società, sul senso civico dei cittadini e sul loro patrimonio di conoscenza e professionalità. Promuovere processi, strumenti e istituti di partecipazione non significa togliere responsabilità alla politica, ma mettere in pratica la volontà di distribuirla, in modo che l'amministratore, il politico e il singolo cittadino si impegnino reciprocamente su obiettivi condivisi. Vogliamo incidere davvero sui processi democratici, proponendo un incontro fecondo tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa” (dal verbale dell'assemblea, disponibile sul sito [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)).

<sup>4</sup> Com'è noto, sul concetto di “capitale sociale” esiste oramai una vasta letteratura, sociologica e politologica (su cui si veda Bagnasco *et al.* 2002): per chiarire in che senso, in questa sede, parleremo di “capitale sociale”, differenziandoci da

crisi e trasformazione della subcultura politica territoriale che aveva caratterizzato i decenni post-bellici. Tra le manifestazioni decisive di questo cambiamento, un aspetto ci interessa qui sottolineare innanzi tutto: il prodursi di quello che possiamo definire *come un progressivo disancoraggio del ricco tessuto associativo e partecipativo della regione dalla precedente cornice della “subcultura rossa” entro cui era incastonato, e il suo evolvere verso forme più autonome e pluraliste.*

La valutazione sul destino delle regioni rosse, negli anni della cosiddetta “transizione”, è stata a lungo – e spesso lo è ancora oggi – vittima di una singolare schizofrenia, oscillando, spesso a ridosso di singoli eventi elettorali, tra l’immagine di un fertilizzio inattaccabile o di una continuità statica e conservatrice, da una parte, e dall’altra quella di un “crollo” oramai imminente e inarrestabile. In realtà non si è dimostrata vera né l’una né l’altra diagnosi. Se ci atteniamo ad una definizione rigorosa e restrittiva di “subcultura politica territoriale” e poniamo l’accento sulla sua dimensione politico-culturale e ideologica, allora non c’è dubbio: la subcultura rossa “probabilmente sta per scomparire” (Caciagli, 2003, p. 128) o vive un “progressivo declino” (Ramella, 2005, p.201). Tuttavia, evidentemente, non eravamo e non siamo di fronte ad un sistema politico e sociale compatto e monolitico, che improvvisamente svanisce: molti degli elementi che lo caratterizzavano hanno vissuto e vivono fasi che sono, insieme, di crisi, evoluzione e adattamento. Vi è un quadro articolato di mutamenti e di persistenze, e certamente il tema della “elevata strutturazione della società civile”(Ramella, 2005, p. 203), e di come essa oggi si esprima in forme diverse dal passato, è uno dei temi decisivi per comprendere oggi la perdurante specificità di queste società regionali, come mostrano peraltro anche le più recenti indagini sulla geografia del “capitale sociale” in Italia (Cartocci, 2007)<sup>5</sup>.

Non possiamo, in questa sede, argomentare più ampiamente questo giudizio: vorremmo solo invitare a rifuggire da una visione schematica tanto del precedente intreccio tra subcultura e *civiness*, quanto dello stesso, attuale processo di “autonomizzazione” del tessuto associativo. Da una parte, in passato, non vi erano solo pre-esistenze storiche “sfruttate” dalla cultura politica egemone, un “capitale sociale” ereditato ed “incapsulato” da un determinato sistema politico: era quella stessa cultura politica, e gli strumenti in cui si incarnava, il partito di massa e le istituzioni locali da esso controllate, ad agire consapevolmente per *alimentare e riprodurre* quelle dotazioni di “spirito civico” che la società possedeva; dall’altra parte, oggi, sarebbe altrettanto schematico pensare ad una società civile finalmente “liberata” dai precedenti ceppi politico-ideologici e proiettata in una dimensione “conflittuale”, rispetto a quella “consensuale” precedente: siamo pur sempre di fronte ad una costellazione associativa che, se non ha più un preciso baricentro partitico attorno cui ruotare, rimane tuttavia largamente segnata da un insieme di orientamenti politici e culturali che recano in sé i tratti della propria origine e della propria storia e che continuano ad esprimersi largamente come tali anche sul piano elettorale, (sia pure, anche in questo caso, in forme e con motivazioni diverse dal passato).

In questo quadro, occorre poi introdurre altri due essenziali tasselli, *la crisi dei partiti e i nuovi assetti istituzionali del governo locale.*

---

altri possibili usi, riportiamo la definizione che ne dà Cartocci (2007), in un suo recente lavoro: “nelle pagine seguenti, intenderò l’espressione ‘capitale sociale’ come risorsa collettiva, indivisibile e non appropriabile, dunque come bene pubblico: ..lo stock del capitale sociale determina il grado di coesione sociale, l’ampiezza e la profondità dei legami orizzontali (di solidarietà tra sconosciuti) e la natura delle relazioni con le istituzioni. In breve, l’espressione designa un insieme di caratteristiche che attestano la qualità della società civile, e può essere considerato come sinonimo di ‘senso civico’. Questo tipo di dotazione collettiva non può che riflettersi anche sulla qualità delle istituzioni politiche e sullo sviluppo delle relazioni di mercato, determinando il tessuto etico in cui avvengono transazioni economiche e relazioni cittadini-istituzioni: affidabilità degli attori, rispetto delle regole, ridotta incidenza di comportamenti opportunistici, lealtà verso le istituzioni” (pp. 52-53).

<sup>5</sup> Ramella sottolinea in particolare “l’indebolimento” di una delle componenti fondamentali della subcultura rossa: il venir meno del ruolo centrale del partito (e poi dei “partiti” post-comunisti) nel “coordinamento della fitta rete istituzionale e associativa locale” (p. 201). Sul confronto e la diversa evoluzione delle due grandi subculture territoriali italiane, oltre a Trigilia (1986), cfr. Messina (2001), Florida (1999) e, più recentemente, con un’attenzione particolare al tema del “capitale sociale”, Almagisti (2007).

In una regione come la Toscana, *ça va sans dire*, nel precedente modello di integrazione subculturale, i partiti – e non solo il PCI – svolgevano pienamente la loro classica funzione di articolazione e aggregazione della domanda sociale, di raccordo tra società e istituzioni, di costruzione di un reale consenso intorno alle politiche pubbliche locali<sup>6</sup>. Oggi, questo ruolo – per quanto sia un errore considerarlo del tutto smarrito, soprattutto nei piccoli e medi centri urbani, di cui la Toscana è particolarmente ricca - appare largamente compromesso e comunque, se appare dubbio che possa essere recuperato, certamente non potrà esserlo nelle forme del passato.

Dall'altra parte, abbiamo il nuovo assetto istituzionale del governo locale, segnato dall'elezione diretta dei sindaci e dalla crisi delle assemblee elettive: schematizzando, da una parte, sindaci "forti", legittimati politicamente dall'elezione diretta, ma spesso anche più "soli", chiamati a fronteggiare una domanda sociale esigente, poco "filtrata" da corpi intermedi o da strutture collettive di rappresentanza degli interessi; dall'altra, consigli comunali frammentati, spesso incapaci di offrire un reale luogo di selezione e aggregazione delle spinte o delle richieste che giungono "dal basso", e altrettanto spesso oscillanti tra impotenza politica e rissosità, tra la "nostalgia" del perduto ruolo di *king maker* e la ricerca di spazi particolaristici di contrattazione.

In Toscana, in particolare, indebolitosi fortemente il ruolo del partito, nell'incertezza della lunga fase di "transizione", è sulla continuità del potere locale amministrativo che la sinistra post-comunista ha puntato, o è stata costretta a puntare, per conservare i precedenti livelli di consenso: anche perché è solo dalle postazioni del governo locale e regionale che, oramai, si possono costruire e conservare ampie reti di relazione con la società, che altri soggetti non sono più in grado di intessere.

Assumiamo dunque questo nuovo scenario, - qui sommariamente richiamato - e chiediamoci, in particolare, in che modo il su citato "disancoraggio" del tessuto associativo incida sul rapporto tra istituzioni locali e società civile: ovvero, per tornare al primo punto sopra indicato, come esso agisca sui tradizionali circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica.

Un punto di osservazione privilegiato sono le politiche pubbliche locali: la percezione diffusa è quella di una crisi di efficacia e di efficienza, di una grave difficoltà a misurare il reale grado di consenso che una determinata scelta ottiene o può ricevere, di individuare un preciso ordinamento nelle preferenze dei cittadini e, conseguentemente, fissare una scala di priorità nell'agenda del decisore pubblico. Insomma, i canali di comunicazione tra le istituzioni della democrazia rappresentativa e la società sembrano opachi, se non proprio occlusi. La legittimità democratica delle istituzioni non sembra tradursi in una piena legittimazione delle scelte compiute: vi è uno scarto tra autorità politica chiamata a decidere e riconoscimento sociale delle decisioni.

I meccanismi della democrazia di mandato, d'altra parte, sembrano inceppati. A che cosa si può affidare, ad esempio, un sindaco, come bussola della propria azione? Al "programma elettorale" presentato ai cittadini, certo, in primo luogo. Ma, come sappiamo, i programmi sono spesso, e inevitabilmente, generici; e, soprattutto, nulla potrebbero dire sul modo con cui affrontare le mille emergenze della vita quotidiana di una città, i nuovi problemi che insorgono durante il mandato, le vie molto diverse che possono essere seguite nella concreta realizzazione degli stessi obiettivi che pure, a suo tempo, erano stati indicati nei programmi. Si può governare, e governare bene, pensando solo al momento finale, in cui si dovrà "render conto" delle politiche adottate, presumendo di poterne essere premiati? E, nel frattempo, attraverso quali strumenti è possibile valutare l'impatto

---

<sup>6</sup> Va sottolineato un aspetto, spesso sottovalutato, degli effetti specifici che l'esistenza di una cultura politica egemone e di una forte continuità nei comportamenti elettorali ha prodotto sulla qualità e i caratteri delle politiche pubbliche locali (e, per questa via, sulle forme dello sviluppo economico): come già sottolineava Trigilia (1986), e ora riprende Ramella (2005, p. 141), "proprio la comune appartenenza politica, insieme alla presenza di una *legittimazione diffusa* nei confronti delle istituzioni (non fondata, quindi, sulla soddisfazione di interessi particolari), ha favorito l'implementazione di politiche di più ampio respiro, basate sull'offerta di beni collettivi anziché su interventi meramente distributivi". Potremmo dire, cioè, che l'esistenza di una solida "riserva di consenso" elettorale poteva "liberare" i decisori politici dall'incombente di un'affannosa rincorsa delle "preferenze" immediate degli elettori e orientare maggiormente quindi la loro azione su politiche di medio-lungo periodo: come dovrebbe essere "normalmente", peraltro, secondo una visione classica del ciclo dell'*accountability* elettorale.

delle proprie scelte, e come calibrarle, di volta in volta, rispetto alle domande sociali? Insomma, appare sempre più chiaro che non è possibile compiere delle “buone scelte”, senza sollecitare l’attivo coinvolgimento di quei soggetti sociali che, di quelle politiche, sono i naturali destinatari, misurandone il consenso, e senza promuovere un loro intervento nelle stesse successive fasi di implementazione di una politica. Ma, d’altra parte, i modi e gli strumenti con cui procedere in questa direzione non sembrano facilmente individuabili e praticabili.

E poi, ancora, cosa vuol dire realmente “rispondere” alle domande dei cittadini, (o come dice una vulgata oramai corrente, “*seguire* la volontà della gente”), se le preferenze che essi esprimono sono (oggi, forse, più che mai) frammentate e contraddittorie, sfuggenti, mutevoli e incoerenti nel tempo? In che misura è possibile, ma anche *giusto*, per un decisore pubblico, “adeguarsi” puntualmente ad esse (ammesso che si riesca correttamente ad interpretarle), o non piuttosto, al limite, ignorarle e puntare alla coerenza di un proprio progetto di medio-lungo periodo, affidando solo al momento elettorale l’eventuale premio o sanzione per le scelte compiute?<sup>7</sup>

Si dirà, giustamente, che quelli qui richiamati sono nodi di vasta portata, non riducibili ad una specifica realtà, e che addirittura essi richiamano le classiche aporie, o le diverse interpretazioni, di alcuni concetti-chiave di una qualsivoglia teoria della democrazia: *representation, accountability, responsiveness*<sup>8</sup>.

Non possiamo certo addentrarci su un tale terreno. E’ possibile tuttavia misurare, per così dire, la portata empirica di questi concetti, qui ed ora, pensando alla crisi della democrazia italiana, oggi, e alla perduranti specificità territoriali e regionali che caratterizzano il nostro paese.

In questo quadro, il caso toscano si può dire che valga come prova *e contrario*, e può suggerire in chiave comparata interessanti percorsi interpretativi. Il punto di partenza, -- tornando alle motivazioni politiche dell’iniziativa legislativa che ci proponiamo di analizzare -- è dunque la percezione di un passaggio critico nei meccanismi di funzionamento della democrazia, ma la percezione di queste difficoltà si è potuta tradurre, politicamente, nella ricerca di possibili soluzioni proprio perché, in Toscana, fino a pochi anni fa, *non* era questa la condizione “normale” del rapporto tra istituzioni democratiche e società civile. Così come accaduto recentemente su un altro terreno -- l’introduzione, per la prima volta in Italia, di una regolamentazione pubblica delle elezioni

---

<sup>7</sup> Di fronte alle difficoltà odierne, quest’ultima posizione, in effetti, è molto più diffusa di quanto si possa pensare, in una parte dell’opinione pubblica e in una parte (consistente) dello stesso ceto politico che, forte (in molti più casi di quanto oggi si tenda ad ammettere) di un effettivo “mestiere” e di buone capacità politiche, interpreta il proprio ruolo secondo uno schema che potremmo definire “elitistico-shumpeteriano” *allo stato puro*. Le frasi-chiave sono: “siamo stati eletti per decidere!”, “se dovessimo star dietro a tutto quello che la gente dice, non si deciderebbe mai nulla”, “la questione è troppo complessa per lasciarla in mano al primo venuto...”, “se non va bene così, vuol dire che ci rimanderanno a casa”.

<sup>8</sup> Su questo tema, ci limitiamo qui a ricordare, tra i lavori recenti e più importanti, il volume curato da Bernard Manin, Adam Przewonski e Susan Stokes (1999). Molti dei saggi contenuti in questo volume si soffermano sulle aporie o sui “fallimenti” dei tradizionali meccanismi elettorali dell’*accountability*, soprattutto a causa dell’*incompletezza* e dell’*asimmetria informativa* che caratterizza il rapporto tra governanti e governati: in fondo, come scrivono i curatori del volume, “*the main difficulty both in instructing governments what to do and in judging what they have done is that we, citizens, just do not know enough*” (p. 23). Si potrebbe dire, come cercheremo di mostrare nel corso di questo lavoro, che costruire *istituti partecipativi*, durante un mandato elettorale, può avere anche come obiettivo quello di far sì che i cittadini “ne sappiano abbastanza” sulle decisioni da prendere, sulle possibili scelte, e sulle alternative concretamente disponibili. Si deve aggiungere, peraltro, che l’asimmetria informativa non è solo quella per cui i governanti “ne sanno di più” degli elettori sulle cose che è possibile decidere e sulle condizioni oggettive che limitano il campo delle alternative, ma anche quella per cui talvolta sono proprio i cittadini invece a possedere, in un contesto di elevata complessità sociale, esperienze e competenze che sfuggono al decisore politico e alla sua “macchina” burocratica e che possono rivelarsi invece decisive ai fini di una buona scelta. Sui meccanismi dell’*accountability*, sulla alternativa tra voto “retrospettivo” e voto “prospettivo”, si veda Manin, 1995, in particolare le pp. 223-234: ma tutto questo lavoro di Manin è un testo fondamentale per comprendere la “genealogia” dei concetti che si incontrano ogni qualvolta discutiamo di democrazia. In particolare, per i nostri temi, si raccomandano le pagine (pp. 143-170) che Manin dedica al dibattito della Convenzione di Philadelphia sulla forma e la concezione della “rappresentanza”: un impressionante repertorio di argomenti e contro-argomenti che permeano ancor oggi tutto il dibattito sui principi e i fondamenti della democrazia.

primarie<sup>9</sup> –, proprio la percezione di un rischio di “omologazione” della realtà regionale, di un suo piegarsi alla forza di tendenze più generali, ha spinto alla ricerca e alla sperimentazione di possibili risposte. E d’altra parte, proprio la ricchezza del tessuto partecipativo e associativo della regione poteva costituire il terreno più favorevole per una ricerca di soluzioni innovative.

Come sappiamo, il “capitale sociale” non è un mero dato, qualcosa che si è creato in una determinata contingenza storica e che la storia stessa si incarica di tramandare: conta la *path dependence*, ma poi sono le stesse istituzioni, e gli attori politici, che possono attivare strategie di *riproduzione* del capitale sociale, o, al contrario, con i loro comportamenti, *dilapidare* tale risorsa; così come vi possono essere meccanismi istituzionali che *preservano* o *alimentano* quel capitale o che, al contrario, tendono ad *eroderlo*.

Nel caso della Toscana, come ci ha insegnato da tempo il ricco filone di studi e ricerche sul “modello” della “Terza Italia”, e su quello specifico delle “regioni rosse”, l’esistenza di un tessuto fiduciario e di robusti meccanismi di coesione sociale, così come l’esistenza di una forte legittimazione delle istituzioni locali, ha rappresentato un essenziale tassello nella costruzione dei meccanismi di regolazione dello sviluppo regionale. Con il tempo, questi meccanismi si sono evoluti e formalizzati, fino a configurare un sistema di *governance* regionale, fondato su una complessa architettura di concertazione sociale e istituzionale, tradotta nelle stesse normative che regolano la programmazione regionale e la produzione legislativa della Regione. Non si può dire certo che questa evoluzione non abbia prodotto risultati: al contrario, ha permesso che le forme di regolazione dello sviluppo regionale e locale e i livelli di coesione sociale, in passato spesso affidati ad una serie di meccanismi informali, potessero continuare ad operare e ad essere garantiti in un contesto più strutturato e istituzionalizzato. E tuttavia, questi meccanismi di regolazione sono apparsi via via sempre più insufficienti (anche per una crisi di rappresentatività delle grandi organizzazioni di interesse): come se, tra le maglie di una concertazione sempre più capillare, sfuggisse poi la capacità di intessere un reale, più ampio rapporto con la società e le sue mille, variegate e contraddittorie, espressioni e le sue molteplici e mutevoli aggregazioni. Soprattutto, un dato è via via emerso con nettezza: nel tessuto sociale della regione, è possibile scorgere nitidamente i segni di una possibile *involuzione particolaristica* delle forme di partecipazione. E sappiamo come sia appunto il “virus” del particolarismo il principale pericolo che può minare la dotazione di *civiness* di una società.

Il punto di partenza, nel valutare le ragioni che sono alla base di questa iniziativa politica e legislativa, deve dunque coniugare insieme i tasselli fin qui sommariamente richiamati: da una parte, la crisi e l’erosione della subcultura politica territoriale, le difficoltà di istituzioni che stentano a trovare nuovi canali di comunicazione e di scambio con la società; meccanismi di concertazione che si rivelano insufficienti; dall’altra, forme di espressione e di mobilitazione della società civile che continuano bensì ad assumere la forma di genuine manifestazioni di “spirito civico” (nelle forme classiche: una volontà di controllo sull’operato delle amministrazioni, la richiesta di informazione e di coinvolgimento, una preoccupazione sincera per il “bene pubblico”, ecc.), ma che assumono sempre più spesso (talvolta nello stesso tempo e nelle stesse manifestazioni) anche la forma di una protesta particolaristica, che reclamano la visibilità e la considerazione di particolari interessi e punti di vista e che, 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

---

<sup>9</sup> La Regione Toscana è l’unica regione ad avere approvato (e poi applicato nel febbraio 2005), per la prima volta in Italia, una legge sulle elezioni primarie. Vanno ricordati, tuttavia, *i tempi* con i quali ciò è accaduto: la Regione ha cominciato ad elaborare questo progetto già all’inizio del 2004, approvandolo poi nel dicembre dello stesso anno, e lo ha fatto – occorre ricordarlo - tra lo scetticismo generale, quando nell’opinione di molti questo strumento veniva giudicato come “inadatto” od “estraneo” alla cultura politica italiana, e quindi ben prima che lo strumento delle primarie, dopo l’exploit del 16 ottobre 2005, e dopo altre numerose esperienze locali, divenisse poi moneta corrente nella politica italiana. Nel caso delle primarie toscane, la percezione di un “rischio di omologazione” nasceva soprattutto da una valutazione preoccupata sulla crisi di legittimazione dei partiti e dalla ricerca conseguente di possibili risposte. Sulla legge regionale toscana sulle primarie, si veda Floridaia (2006).

istituzioni possono comportare sulla vita di una comunità, o di uno spezzone di comunità, e anche sui singoli individui.

*Sullo sfondo, insomma, vi è il logorarsi di un tessuto fiduciario.* Se per realizzare un'importante opera pubblica, si devono abbattere gli alberi di un viale, vale poco se l'amministrazione rassicura che ne saranno piantati altri, e anche in numero maggiore: vi sarà sempre un gruppo di cittadini che "oramai non crede" a queste promesse e che protesterà rumorosamente (nel silenzio e nell'indifferenza di tutti gli altri cittadini, che non hanno modo, tempo e canali per formarsi ed esprimere un eventuale diverso parere). Se un gruppo di tecnici e di scienziati, a supporto di una scelta di localizzazione di un dato impianto, assicura che "non ci sono pericoli per gli abitanti", ci sarà pur sempre un comitato che, con altri tecnici e scienziati, altrettanto autorevoli, dirà tutto il contrario: e, in mezzo, la gran parte dell'opinione pubblica, che non trova modo di intervenire, che non sa più cosa pensare, e che non avrà modo di dire qualcosa. E, nel frattempo, - come un rumore di fondo - le pressioni della stampa, o delle grandi organizzazioni di interesse, che lamentano l'exasperante lentezza dei processi decisionali o che lamentano il perdurante "deficit infrastrutturale", da colmare comunque al più presto...

Si innesta quindi un circolo vizioso che alimenta la sfiducia e logora il tessuto connettivo tra la società e le istituzioni della democrazia rappresentativa: da una parte, spesso, *l'illusione decisionista* di chi governa, e l'assenza di efficaci strumenti di scambio informativo (bi-direzionale) con la società; o *l'illusione tecnocratica* che si possa oramai legittimare una scelta appellandosi solo ai saperi esperti e alle competenze scientifiche; ma dall'altra, anche, *l'illusione movimentistica*, che si nutre di forme di mobilitazione parziale o localistica, che punta di fatto sulla tradizionale lentezza dei processi decisionali, che spera di poter frapporre un qualche potere di veto, che magari trova qualche sponsor interessato all'interno dei partiti, ma che alla fine, - affidandosi alla logica dei rapporti di forza e del conflitto non mediabile - finiscono spesso per essere sconfitte o per rifluire, alimentando anche per questa via sfiducia e distacco dalla politica e dalle istituzioni. Ma accanto a ciò, - ecco il punto - spesso fuori da questo circuito perverso, vi è anche una diffusa *propensione partecipativa*, un potenziale di impegno civico, che però non riesce più a trovare i propri canali di espressione e, soprattutto, *i modi e i canali di un'interazione positiva* con il concreto prodursi dei processi e dei meccanismi decisionali delle istituzioni.

E' una dinamica che, certamente, appare ben visibile ovunque, e non solo in Italia: il fatto che si cominciasse a manifestare largamente *anche* in Toscana è stato certamente il classico "campanello d'allarme" che ha fatto scattare una reazione politica. Che la si possa interpretare anche secondo un classico modello *rational choice, reelection seeking*, di comportamento degli attori politici (nel nostro caso: una classe politica che "sente" venir meno i tradizionali meccanismi di costruzione del consenso e che, preoccupandosi dei successivi "rendiconti" elettorali, cerca di rinnovare la propria capacità di rappresentanza), ciò non toglie che vada interpretata appunto come l'espressione di una *strategia politica* volta alla ricerca di nuovi modelli partecipativi, in grado di spezzare la spirale della sfiducia e del progressivo logoramento del "capitale sociale", e in grado di ravvivare e alimentare positivamente la riserva di *civiness* presente nella memoria storica della regione e nella "costituzione materiale" del suo tessuto sociale.

Certo, vi può essere una lettura diversa di questa iniziativa del governo regionale, anche da opposti versanti politici. Secondo questa lettura, l'idea di "regolare" in qualche modo la partecipazione nascerebbe, in fondo, da una crisi di consenso dei governi locali e regionale, dalle diffuse opposizioni che le loro scelte sollevano, dall'impossibilità e incapacità, per la sinistra di governo, di "controllare", come in passato, i movimenti di una società civile oramai libera da vecchie sudditanze e, per così dire, "passata all'opposizione"<sup>10</sup>.

Crediamo che questa interpretazione banalizzi il senso di questa proposta di legge: certo, anche tra i sostenitori vi potrà essere qualcuno che potrà intenderla specularmente, e magari in

---

<sup>10</sup> La Giunta regionale della Toscana, è stato un commento alla presentazione della legge, "si sta inventando nuovi strumenti per incanalare, ammutolire e governare il dissenso delle popolazioni". L'autore di questa dichiarazione è il capogruppo di Forza Italia nel Consiglio Regionale della Toscana ("Il Giornale", ed. toscana, 2 agosto 2007, p. 5).

modo inconfessato, negli stessi termini con cui la guardano gli osservatori critici. Ma una lettura più attenta, anche degli stessi dispositivi previsti dalla legge, come vedremo in seguito, smentisce una visione che attribuisca a questa legge intenti strumentali, un po' riduttivi e in fondo miopi. Come se una legge potesse, anche se lo volesse, disinnescare potenziali conflitti che troverebbero, comunque, mille modi per manifestarsi ugualmente.

E' evidente, a questo punto, il senso politico che, a nostro parere, riveste questa iniziativa legislativa: la si può leggere appunto come una *strategia istituzionale di riproduzione del capitale sociale*. Il presupposto è che determinate risorse, quali la fiducia, lo spirito civico, il tessuto associativo, non sono risorse inesauribili, un'eredità della storia destinata a tramandarsi: occorre costruire (e rinnovare, se necessario) *la cornice istituzionale* in cui tali risorse possano meglio vivere, allargarsi, produrre benefici effetti sull'intera vita sociale, attraverso un processo lento e complesso<sup>11</sup>.

*Questa cornice istituzionale può essere disegnata e progettata politicamente*: e forse, non a caso, sembra essere questa la frontiera su cui si collocano oggi molte riflessioni che prendono le mosse da ciò che un politologo inglese ha definito come *"the global rise of political disenchantment"*<sup>12</sup>. Ovvero, la ricerca di strategie mirate (spesso "locali") che possano favorire nuove forme di impegno civico e di partecipazione democratica, il ricostituirsi di un tessuto fiduciario là dove esso sembra maggiormente sfilacciato, una ricostruzione dei circuiti di una *responsiveness* e di una *accountability* non affidate solo ai meccanismi del premio o della sanzione elettorale<sup>13</sup>.

### §. 3 *Meccanismi e incentivi istituzionali e nuovi modelli di partecipazione.*

Abbiamo ricordato come, all'inizio, l'"idea" di una legge regionale sulla partecipazione fosse poco più di una suggestione programmatica, ancora largamente indeterminata nei suoi possibili contenuti e per molti aspetti problematica in sé stessa: era giusto pensare ad un quadro normativo per un fenomeno, la partecipazione, per sua natura quanto mai sfuggente, ben difficilmente inquadrabile entro rigidi schemi procedurali? Non era poi un rischio da sottovalutare quello di introdurre meccanismi che avrebbero finito per appesantire i processi decisionali o

---

<sup>11</sup> Ci sembra condivisibile quanto scrive Cartocci a questo proposito (2007, p 126): "le istituzioni hanno obiettivi espliciti e circoscritti, ma nel loro agire è *embedded* la produzione o distruzione di capitale sociale. Questa ricaduta pedagogica non può essere messa in parentesi: le istituzioni alimentano valori, ma anche disvalori nel momento in cui tradiscono gli scopi per cui sono nate, in quanto incoraggiano la sfiducia e la slealtà. ..In generale, costruire capitale sociale non è facile; è comunque un processo di lungo respiro e poco appariscente. Di solito tali processi di costruzione sono incorporati in *banali* pratiche di buona amministrazione e di responsabilità verso i cittadini, che abbiano una continuità tale da maturare l'attivazione di processi di identificazione nelle istituzioni come simboli comunitari".

<sup>12</sup> Stoker (2006, p. 68). Il libro di Stoker, -- "*Why politics matters*" ("Making Democracy work" è il sotto-titolo, identico al titolo del celebre lavoro di Putnam) --, parte dall'assunzione di un dato ricorrente ("*a cycle of disaffection that ultimately runs the risk of undermining public support for democracy*"), analizza le varie spiegazioni di questo fenomeno, ma cerca anche di offrire possibili risposte ravvicinate e praticabili. Tra queste, "*to mould political institutions and a wider civic infrastructure to enable people to engage in politics more effectively without transforming them into new model citizens....we need to design institutions, structure process and develop support systems to make it easier for people to engage. My solution to the problem of disenchantment is thus deceptively simple. It is to expand the opportunities for citizens to have a say about the issues they care about*" (p. 14). Il concetto di una "*infrastruttura civica*", da "ampliare", ci sembra particolarmente adatto a descrivere ciò su cui legge toscana si propone di intervenire.

<sup>13</sup> La più recente e completa rassegna che ci giunge dagli USA, *The Deliberative Democracy Handbook*, (Gastil-Levine, 2005) già nel sottotitolo propone questo approccio mirato alle "*strategies for effective civic engagement in the 21st century*". Un altro approccio molto attento al "disegno istituzionale" dei processi deliberativi è quello di Fung-Wright (2003): l'obiettivo è quello "*to deepen the ways in which ordinary people can effectively participate in and influence policies which directly affect their lives*" (p. 5). Per l'Italia, la rassegna più completa, che si propone esplicitamente come "un manuale rivolto ai pubblici amministratori che si trovano ad affrontare processi decisionali di tipo inclusivo", è quella curata da Luigi Bobbio, *A più voci*, (2004), per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

sovrapporsi alle numerose prescrizioni che già oggi, muovendo da varie fonti, impongono momenti di informazione, consultazione, partecipazione e concertazione nei più diversi ambiti del *policy making* (e che spesso si traducono in passaggi meramente formali o in vuoti adempimenti burocratici).

Di fronte a queste obiettive difficoltà, e all'incertezza sulla strada da intraprendere, fosse "per virtù" o "per necessità", il governo regionale, e in particolare l'assessore<sup>14</sup> che ha impostato e diretto il lavoro di preparazione della legge, ha scelto comunque un percorso originale, che è stato definito "un interessante caso di meta-partecipazione" (Lewanski, 2007): ossia un lungo processo partecipativo, esso stesso, -- durato un anno e mezzo, fino all'approvazione del progetto da parte della Giunta regionale, il 30 luglio 2007 -- nel corso del quale, è stato calcolato, circa un migliaio di persone hanno avuto modo di seguire direttamente, in varie forme e in varie sedi, il concreto farsi del progetto di legge, controllandone e valutandone i diversi passaggi<sup>15</sup>. Questa scelta si è rivelata saggia e proficua, non solo per l'effettivo contributo che questo largo coinvolgimento ha apportato al progressivo delinearsi della legge, ma anche perché ha permesso che si incrociassero il processo di elaborazione del progetto e le numerose e varie esperienze partecipative diffuse nel territorio regionale: non solo quelle di associazioni e comitati, ma anche quelle promosse autonomamente da vari enti locali<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Si tratta di Agostino Fragai, già segretario regionale dei Ds dal 1995 al 2001 e, nella precedente legislatura, presidente della commissione speciale del Consiglio Regionale che ha lavorato alla riforma elettorale e alla normativa sulle primarie. Le deleghe di cui è titolare sono quelle "alle riforme istituzionali ed al rapporto con gli Enti locali; riforme istituzionali, federalismo, attuazione dello Statuto; rapporti con gli enti locali, aree metropolitane e città metropolitana; rapporti con i cittadini e promozione della partecipazione; rapporti con gli ordini professionali". Abbiamo riportato per esteso questa formulazione "ufficiale", perché essa ci segnala il fatto che la "partecipazione" non è una delega residuale o settoriale, ma è organicamente inserita nel quadro delle competenze che investono l'intero arco delle politiche istituzionali della Regione. Non ci sembra condivisibile, dunque, quanto scrive Gangemi a questo proposito (2006, pp. 202-203), ricavando, anche da questa formulazione e dallo stesso "ordine" in cui sono elencate le deleghe, alcune sue valutazioni circa il ruolo di minor rilievo e subordinato che la Regione Toscana attribuirebbe alla partecipazione dei cittadini rispetto ai tradizionali meccanismi della concertazione sociale e istituzionale.

<sup>15</sup> Per una documentazione completa di tutto il percorso si veda il sito della Regione Toscana, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it), nello spazio "partecipazione", a cui si accede dalla *home page*. Oltre a una grande assemblea iniziale (gennaio 2006), le tappe principali sono stati un convegno internazionale, coordinato da Luigi Bobbio, sui vari modelli e sulle varie esperienze di democrazia partecipativa (maggio 2006) e poi l'*E-Town-meeting* (novembre 2006), organizzato anche con il supporto del gruppo *Avventura urbana* di Torino, che ha visto circa 500 partecipanti esprimere i propri orientamenti sui possibili contenuti della legge. Il *Town meeting* ha nominato circa 50 "delegati di tavolo" che, nei mesi successivi, sono stati più volte riconvocati, presente l'assessore, per valutare dapprima il Documento Preliminare, discusso dal Consiglio Regionale il 27 marzo 2007, e poi le prime bozze dell'articolato. Questi incontri sono stati particolarmente interessanti anche per il metodo seguito: divisione in piccoli gruppi, relazioni in seduta plenaria, e poi intervento dell'assessore, che valutava i contributi emersi dalla discussione, ne traeva orientamenti e indicazioni per l'adeguamento dei testi, assumendosi naturalmente la responsabilità politica di scegliere tra le diverse opzioni, quando dalla discussione emergevano soluzioni alternative, motivandone le ragioni. Altri momenti significativi sono stati un seminario interno alla Regione, a cui hanno partecipato dirigenti e funzionari di tutti i settori (preceduto e seguito da un fitto interscambio di contributi tra i vari comparti dell'amministrazione regionale e i due settori, "attività legislativa" e "politiche per la partecipazione", che avevano la responsabilità della stesura e del coordinamento dei testi); e un seminario di studi in cui una bozza preliminare della legge è stata discussa da un folto numero di giuristi, politologi e sociologi, con un proficuo incrocio di prospettive disciplinari diverse. A chiusura del percorso, nel giugno 2007, si sono svolti anche i "tavoli di concertazione" previsti dalla normativa regionale sulla produzione legislativa della giunta: quello "istituzionale" con i rappresentanti degli enti locali, e quello "generale", con tutte le "parti sociali" (e non sono stati passaggi "formali"). L'analisi del percorso deliberativo meriterà una trattazione specifica, confrontando ad esempio le varie e numerose stesure del testo che si sono succedute, o analizzando alcune metodologie adottate: in particolare, si è sistematicamente fatto ricorso al cosiddetto "*back-talk*", ovvero, ad ogni tappa, si sono prodotti materiali di documentazione, "mappe o storie del processo deliberativo o dei suoi episodi salienti che, re-inseriti nel processo e rese disponibili ai partecipanti come nuovi oggetti di discussione e valutazione", sono divenuti a loro volta "occasioni per riflettere sugli eventi o sugli aspetti critici del processo deliberativo" (Lanzara, 2005, p. 67).

<sup>16</sup> In questo senso ha giocato un forte ruolo l'associazione Rete Nuovo Municipio, che ha collaborato sin dall'inizio con la Regione, e ha promosso vari incontri e *workshops* in varie città toscane, che hanno permesso di raccogliere il contributo di molti soggetti e valutare i possibili contenuti della legge in contatto diretto con le varie esperienze in

Se questo è stato il metodo, alcune prime scelte di merito sono apparse subito chiare, proprio in risposta ai dubbi sull'opportunità stessa di una "legge": la via da seguire era quella di ipotizzare uno strumento attraverso cui introdurre una serie di *incentivi istituzionali* alla promozione e alla diffusione di nuovi modelli e di nuove pratiche di partecipazione. Da una parte, agivano in questa direzione precisi vincoli giuridici (una Regione non può "imporre" ai Comuni determinate procedure amministrative); dall'altra, la consapevolezza politica che proprio la ricchezza e la varietà dei possibili processi partecipativi avrebbe reso impervio, e destinato al fallimento, ogni tentativo di irrigidire entro schemi normativi una realtà quanto mai magmatica, traducendolo in un ennesimo esempio di superfetazione legislativa.

L'idea che una legge produca *solo* "incentivi istituzionali" (e non "obblighi" o "prescrizioni") può sembrare riduttiva, o apparire come un ripiego: in realtà, è solo su questo terreno che si può dispiegare quella strategia di riproduzione del capitale sociale che abbiamo detto costituire l'essenziale motivo ispiratore del progetto, e che non è certo astrattamente programmabile nei suoi effetti, ma può solo esprimersi attraverso un molecolare prodursi e sedimentarsi di nuovi meccanismi istituzionali e di nuovi comportamenti sociali e politici.

Di fronte allo scenario che abbiamo sopra descritto, la via scelta è stata quella di innescare processi di tipo nuovo (e, in larga misura, imprevedibili), chiamando tutti gli attori, sia politico-istituzionali che sociali, a sperimentare *nuovi modelli di costruzione di processi decisionali, nuovi meccanismi di produzione delle scelte collettive*. La legge si propone di far questo offrendo strumenti e risorse, di natura finanziaria e organizzativa, a tutti coloro che intendono misurarsi con questi nuovi percorsi, purché – e vedremo in che modo – corrispondano a certi requisiti. E' una legge, dunque, che – lungi dal "prescrivere" procedure, sovrapponendosi a quelle già esistenti – crea una nuova cornice istituzionale e procedurale, crea un nuovo sistema di vincoli e di opportunità, ma soprattutto apre così gli spazi di una possibile creatività progettuale "dal basso", sollecitando gli attori istituzionali e gli attori sociali ad impegnarsi nella ricerca attiva di nuove pratiche partecipative. L'obiettivo è quello di sviluppare, in modo incrementale, emulativo e diffusivo, situazioni e processi che vedano forme e istituti innovativi di partecipazione dei cittadini entrare nel vivo dei processi decisionali delle istituzioni della democrazia rappresentativa, rendendoli più *condivisi* e *inclusivi*. Un approccio dichiaratamente sperimentale, che peraltro trova un esplicito fondamento nella previsione che la legge stessa introduce (e che non pare proprio usuale nella legislazione italiana e forse senza molti precedenti), di una propria *durata predefinita* (cinque anni), al termine dei quali *cesserà* comunque di operare e dovrà poi eventualmente essere riapprovata, confermata o modificata, alla luce di un monitoraggio e di una valutazione ("partecipata", ovviamente) degli effetti che ha prodotto<sup>17</sup>.

L'insieme delle finalità esplicitamente perseguite viene richiamata dal primo articolo della legge: certamente, per certi versi, si tratta di un elenco ridondante, con obiettivi che in parte si sovrappongono, ma che delineano nel complesso l'arco dei possibili campi su cui la legge potrà produrre i suoi effetti<sup>18</sup>.

---

corso. Un gruppo di lavoro della Rete ha poi elaborato un proprio documento come "contributo" all'elaborazione della legge, anch'esso consultabile sul sito della Regione.

<sup>17</sup> Questo approccio rimanda alla nozione di "buone pratiche" e alla costruzione di una "rete" attraverso cui queste possano essere riprese, allargate, adattate. Su questo, e sui possibili parametri di valutazione dei processi partecipativi "esemplari", si veda Pellizzoni (2007). Su questa dimensione sperimentale e incrementale dei processi partecipativi insiste Lyn Carson (2005), riflettendo sulle importanti esperienze australiane: "in terms of systems thinking, the interaction of the three elements [inclusiveness, deliberation, influence] acts as a 'virtuous cycle', increasing trust and hence social capital. Such a virtuous cycle builds a cooperative civic environment for citizen engagement and policy change....We do not believe that achieving this dynamic is possible through any one formula or technique; it will require constant innovation, constant combining, adapting, and creating ways to improve what we do" (p. 135).

<sup>18</sup> Dopo aver richiamato i principi del nuovo Statuto della Regione che costituiscono un fondamento giuridico della nuova legge, il comma 3 dell'art. 1 recita: "La presente legge persegue altresì gli obiettivi di:

- a) rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;

Il passaggio-chiave è quello in cui si afferma che finalità della legge è quello di “*rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa*”. Si rifugge dunque da una qualche giustapposizione tra varie forme della democrazia: è la democrazia *tout court*, con le sue istituzioni, che ha bisogno di essere rinnovata e la via indicata è quella dell’“integrazione” in essa di istituti e momenti di “democrazia partecipativa” (ed è forse la prima volta, se non erriamo, che questa espressione entra in un testo di legge).

La via che la proposta di legge sceglie di perseguire è quella di intervenire sulla costruzione dei processi decisionali (“*rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche*”), con una serie di obiettivi, che riguardano tanto la “macchina” del governo e della pubblica amministrazione (“*promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo*”) e i rapporti tra istituzioni e cittadini (“*creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società*”), quanto la qualità e la forma stessa dei processi decisionali, immettendo nel circuito del *policy-making* e valorizzando i saperi diffusi e le competenze presenti nella società, dando voce a interessi diffusi e poco rappresentati, diffondendo la conoscenza delle “*migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli*”. L’elenco di questi obiettivi, nel testo della legge, non appare ordinato secondo precise gerarchie concettuali, ma di fatto poi a noi sembra convergano su una finalità, di cui i punti precedenti costituiscono la premessa logica e politica: “*contribuire ad una maggiore coesione sociale, attraverso la diffusione di una cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico*”.

Nei paragrafi seguenti analizzeremo in dettaglio alcuni passaggi fondamentali del disegno istituzionale che la legge persegue (per una prima sintesi dei contenuti della legge rimandiamo alla **Scheda 1**): quello che intanto si può dire, ripercorrendo l’elenco delle finalità esplicitamente richiamate, è che in esso si sommano obiettivi più immediati e obiettivi di più lunga durata, riproducendo una dialettica e una possibile tensione, ben presente peraltro nel dibattito teorico sulla democrazia partecipativa e/o deliberativa, tra un’ottica “strumentale” e operativa (più efficaci procedure di *problem-solving* e di risoluzione dei conflitti) e un’ottica “educativa” e formativa (produzione di capitale sociale e di *civicness*, formazione delle virtù civiche dei cittadini).

- 
- b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
  - c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
  - d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società;
  - e) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione di una cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico;
  - f) contribuire alla parità di genere;
  - g) favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emergere di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
  - h) sollecitare e attivare l’impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale;
  - i) valorizzare i saperi, le competenze e l’impegno diffusi nella società;
  - j) promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli;
  - k) valorizzare le esperienze partecipative in atto.”

## Scheda 1: la struttura della legge

Il progetto di legge si articola essenzialmente intorno a tre assi:

- *in primo luogo*, l'*istituzione del Dibattito Pubblico Regionale*, ovvero la possibilità che, su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale, si svolga un confronto pubblico che si articoli sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi (salvo proroghe motivate), organizzato e condotto sotto la responsabilità di un organo monocratico "terzo", indipendente e neutrale, che la legge istituisce: l'*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* (sui compiti e funzioni dell'Autorità, si veda più avanti **la Scheda 2**).
- *in secondo luogo*, un'azione di *sostegno e di supporto ai processi locali di partecipazione*, siano essi promossi dagli enti locali che dai cittadini, o da altri soggetti. La legge prevede che un ente locale, ma anche un gruppo di cittadini, un'associazione, un istituto scolastico o anche un'impresa, possano presentare un progetto di processo partecipativo, intorno ad un oggetto ben definito e circoscritto, della durata massima di sei mesi (salvo proroghe o eccezioni motivate), indicando i metodi e gli strumenti più adatti, tali da assicurare comunque la massima "inclusività", ossia che tutti i punti di vista e gli interessi siano coinvolti e che tutti abbiano pari opportunità di esprimersi. Spetta all'*Autorità regionale* la valutazione e l'ammissione dei progetti presentati, sulla base di una serie di condizioni e requisiti che la legge indica (**vedi Scheda 3**). L'ente competente in materia, dichiara, all'inizio del processo, di impegnarsi a "tener conto" dell'esito del processo partecipativo o, in ogni caso, a motivare adeguatamente e pubblicamente le ragioni di un mancato o parziale accoglimento dei risultati. Il sostegno regionale ad un progetto può essere di tipo finanziario, metodologico (assistenza, consulenza, ecc.) o anche logistico (ad es., supporti informatici). La legge stanza, per il primo anno di applicazione, la cifra di un milione di euro. Inoltre, sul piano dei rapporti inter-istituzionali, la legge prevede la possibilità che tra Regione e enti locali sia firmato un "Protocollo di intesa", che "comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi" della legge e "l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste" (sulle caratteristiche di questo "protocollo", si veda più avanti il § 8).
- *in terzo luogo*, il rafforzamento e l'estensione, tramite una serie di modifiche puntuali alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali, inserendo in esse il richiamo alla possibilità di un ricorso alla nuova legge (in particolare, la legge sul governo del territorio, e le leggi di settore in campo sociale, sanitario, energetico, rifiuti, informazione e comunicazione). Di particolare rilievo la modifica introdotta nella stessa legge che disciplina attualmente le procedure della programmazione regionale, introducendo l'obbligo che, nella definizione di un piano o di un programma, sia indicata una quota vincolata di risorse da destinare all'organizzazione di processi e momenti partecipativi.

La legge, naturalmente, presenta molti altri aspetti specifici, che segnaleremo nel corso della nostra analisi. Ci limitiamo qui a ricordare l'articolo dedicato alla *formazione*, con la previsione di una serie di attività formative, anche in collaborazione con le università, rivolte in particolare ai dipendenti della pubblica amministrazione e finalizzate alla promozione di una "cultura della partecipazione" e alla conoscenza e alla diffusione delle metodologie partecipative.

#### §. 4 Il nesso tra partecipazione e decisione: “legarsi le mani”, “avere le mani libere”, o “lavarsene le mani”?

Naturalmente, un primo nodo cruciale da analizzare – non a caso molto presente e molto discusso nella letteratura sulla democrazia deliberativa e/o partecipativa, ma anche lungo il percorso di elaborazione di questa stessa legge – è quello del nesso *tra partecipazione e decisione*: ossia, visto dal versante delle istituzioni, *se e in che misura* un processo partecipativo possa implicare una “cessione di sovranità”; e, dal versante della società civile, se in che misura tali processi partecipativi risultano dotati di una qualche forma di *efficacia politica*, e possano incrementare nei cittadini la fiducia che il loro stesso impegno “serva a qualcosa” e produca effetti positivi, per sé e per gli altri, sviluppando il senso di una comune appartenenza<sup>19</sup>.

Scartata, per ovvie ragioni, una qualche via che potesse intaccare le prerogative costituzionali degli organi elettivi e il loro diritto-dovere di avere “l’ultima parola”, il progetto sceglie il metodo degli incentivi istituzionali e dell’apertura sperimentale: da un lato, richiama i soggetti istituzionali ad una logica e ad una prassi di *responsiveness*; dall’altro, sollecita i soggetti sociali alla “responsabilità” di una partecipazione che ambisca ad essere espressione di un interesse generale, portatrice di soluzioni e proposte credibili e quanto più possibile condivise.

In un certo senso, tuttavia, la legge si affida ad una visione politica estremamente *realistica* dei processi partecipativi e dei conflitti che essi possono, e anzi devono, far emergere. E’ ricorrente, in vari passaggi del testo, una formula che prefigura una sorta di “patto” tra le istituzioni e i cittadini che partecipano: se, ad esempio, – come vedremo meglio in seguito – è un Comune a proporre un processo partecipativo e a richiedere il sostegno regionale, la richiesta deve essere accompagnata da “una dichiarazione” con la quale esso “si impegna a tener conto dei risultati del processo partecipativo o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento”<sup>20</sup>.

Come ha notato Luigi Bobbio, valutando anche le prime esperienze di “democrazia deliberativa nella pratica”, la logica che fino ad oggi ha guidato in molti casi il decisore politico che ha promosso queste sperimentazioni, è stata quella del “legarsi le mani”, *in una certa misura*: le istituzioni pubbliche scelgono

“di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto tra gli 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’. ...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” (Bobbio, 2005a, p. 69).

I dispositivi che la legge toscana introduce riprendono questa logica, ma la rafforzano e la estendono, introducendo anche (come vedremo più avanti) un elemento essenziale di “terzietà” istituzionale nella promozione e nella gestione dei processi partecipativi (il ruolo dell’*Autorità*) e ulteriori meccanismi istituzionali di *enforcement* (il Protocollo di intesa Regione-Enti locali). Non vi è dunque solo un “*legarsi le mani, almeno un po’*”, caso per caso, ma quello che possiamo

---

<sup>19</sup> “For people to participate they have to believe that they are going to be listened to and, if not agreed with, will at least be in position to see that their views have been taken in account...Responsiveness is about ensuring feedback...Feedback involves explaining how the decision was made, and the role of participation within the decision process...”. Tuttavia, sottolinea l’autore, “citizens need to learn to live with disappointment: participation will not always ‘deliver’ on immediate concerns, but remains important, and citizens’ confidence in the participation process cannot be premised upon ‘getting their own way’” (Stoker, 2006, p. 99).

<sup>20</sup> Analogamente, nei casi di Dibattito Pubblico regionale su grandi interventi, - su cui ci soffermeremo in seguito - il soggetto titolare dell’opera, ricevuto dall’*Autorità* regionale il rapporto conclusivo, può avere dinanzi a sé tre alternative: dichiarare a) se intende “rinunciare” al progetto, o “sostenere un progetto alternativo”; b) se intende “modificarlo”, precisando quali modifiche realizzare; e c) infine, se intende comunque “proseguire” con il progetto iniziale, “*argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta*”.

definire come un vero e proprio meccanismo istituzionale di “*precommitment*”, un “obbligarsi preventivo” ad un principio di *responsiveness*: si accetta volontariamente un vincolo alla propria azione in cambio di risorse e di opportunità politiche (o di minori costi politici)<sup>21</sup>.

L’oggetto del vincolo non è tanto (ma potrebbe anche esserlo, nulla lo impedisce *a priori*) quello di impegnarsi a far proprie integralmente le conclusioni di un processo deliberativo, quanto quello (*almeno*) di render conto adeguatamente delle proprie decisioni. Se si sceglie la via di un confronto pubblico (e si utilizzano risorse pubbliche per organizzarlo), vi è (*almeno*) un obbligo di “risposta”. Un’istituzione deve “motivare” comunque, di fronte all’opinione pubblica, le ragioni delle proprie decisioni, dopo una discussione che ha prospettato le alternative disponibili e indicato le soluzioni che sembrano aver riscosso i maggiori consensi, e deve farlo *quali che siano* queste decisioni: si possono anche creare condizioni tali che possono spingere un’istituzione a non “tener conto” di quanto emerso dal percorso partecipativo, ma, in ogni caso, essa può e deve assumersene pienamente la responsabilità politica. La legge non poteva imporre *vincoli esterni* alla legittimità dei poteri esercitati da un’istituzione democratica, ma cerca di *indurre* l’auto-imposizione di vincoli, l’assunzione di un impegno a rispondere delle proprie scelte in modo trasparente e motivato, alzando così il costo politico che deriverebbe dal disattendere un tale impegno.

Dicevamo di una visione *realistica*: il nesso tra partecipazione e decisione, il dipanarsi e l’intrecciarsi dei due momenti, viene affidato alla concreta dinamica politica che si riesce a produrre. E tra i due termini, se ne introduce un altro: *influenza*, ovvero l’effettiva capacità e possibilità, per chi partecipa, di incidere su un processo decisionale. Potremmo dire che, *di fatto*, gli esiti di un processo partecipativo risulteranno *tanto più* vincolanti per il decisore istituzionale, *quanto più* essi abbiano visto un reale ed elevato 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 partecipativo, *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 partecipativo, quanto più seria, ricca e credibile è stata la discussione che ha caratterizzato il processo stesso, quanto più “peso politico” essa è riuscita ad assumere. Al contrario, un’istituzione potrà molto più facilmente sentire le proprie mani “libere”,

---

<sup>21</sup> Riprendo il termine “*precommitment*” da Elster (2004). “*Precommitment*” è un “*obbligarsi preventivo*” che, nell’analisi di Elster, può riguardare (in forme diverse) tanto il comportamento individuale quanto quello collettivo. Elster costruisce una tipologia delle possibili *ragioni* che possono spingere un attore ad assumere tali strategie e degli *stratagemmi* (o, potremmo anche dire, dei meccanismi istituzionali) con cui realizzarle (p. 133). Tra i vari tipi delle une e degli altri, due possono fare al caso nostro: l’obbligo preventivo a “tener conto” degli esiti della discussione, o a motivarne pubblicamente il mancato accoglimento, può avere le proprie *ragioni* in quella che Elster definisce l’“incoerenza temporale strategica” dell’attore (nel nostro caso, istituzionale) e può affidarsi ad uno degli *stratagemmi* possibili, ossia quello di “imporre costi” (nel nostro caso i costi politici, - crisi di credibilità, di fiducia, di consenso, ecc. - che deriverebbero dal disattendere gli esiti della discussione pubblica). “Incoerenza temporale strategica” vuol dire, semplificando, che l’attore istituzionale non ha preferenze “stabili” e, trovandosi in una condizione di incertezza sulle proprie stesse future decisioni, o temendo che la politica progettata oggi si possa rivelare sbagliata in un momento successivo, - sceglie di vincolarsi, in qualche misura, agli esiti del processo partecipativo, in quanto ciò permette comunque di adottare scelte più ampiamente condivise e di ridurre (o distribuire tra più attori) i costi di possibili scelte sbagliate. Si può anche ipotizzare che il decisore abbia sì delle preferenze certe e stabili, ma valuti come maggiori i benefici politici che otterrà se accetta di discutere pubblicamente anche altre possibili opzioni: in questo caso, il “vincolo preventivo” viene accettato comunque, predisponendosi anche a cambiare le proprie opzioni se queste non venissero accolte, in quanto i costi politici del mancato rispetto degli esiti della discussione potrebbero risultare più elevati degli ipotetici vantaggi di una ferma persistenza nei propositi iniziali. L’analisi potrebbe proseguire e farsi anche più sottile; ma si trova qui una risposta ad una possibile obiezione circa la “debolezza” del vincolo così introdotto o la possibilità di una sua facile elusione. In realtà, anche se un *precommitment* non ha “la forza della legge”, esso ha dalla sua un fattore non meno “cogente”, quello degli *incentivi razionali* ad un comportamento politico improntato ad un principio di *responsiveness*.

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

La soluzione adottata permette di disinnescare anche la *vexata quaestio* dei limiti decisionali e della "rappresentatività" di un processo partecipativo: il numero e le caratteristiche dei partecipanti, in questo modello, *non sono*, in sé e per sé, un fattore di *legittimazione* degli esiti di un processo; ciò che conta, alla fine, è una valutazione politica della *significatività* di tali esiti. E quindi entrano in gioco la sensibilità e le qualità politiche del decisore, che deve saper cogliere fino a che punto l'esito di un processo partecipativo rappresenti una soluzione che, oltre a riscuotere un certo livello di consenso, abbia anche caratteri di efficacia, di sostenibilità economica, ecc.. Una pura e semplice "cessione di sovranità", -- un "*lavarsene le mani*", potremmo dire, continuando nella metafora -- d'altra parte, non potrà mai costituire una risposta credibile e legittima, proprio perché ne verrebbe sempre contestata l'effettiva "rappresentatività". Il modello che la legge delinea, invece, assumendo la discussione pubblica come *fase* del processo decisionale, - e non come *il luogo* della decisione -, "impegna" il decisore istituzionale ad una più limpida assunzione di responsabilità politica, e gli consente una più flessibile e realistica valutazione degli *inputs* che sono giunti dal processo partecipativo<sup>22</sup>.

### §. 5 La democrazia deliberativa: il modello normativo.

Non possiamo, in questa sede, addentrarci in una discussione sulla differenza e sulla diversa ampiezza, nonché sulle diverse accezioni, con cui comunemente, e da parte di molti autori, si parla di "democrazia partecipativa" e/o di "democrazia deliberativa"<sup>23</sup>. Limitiamoci ad assumere

---

<sup>22</sup> Quanto qui sostenuto sul nesso tra legittimità e significatività di un processo partecipativo trova una conferma in molte delle analisi e delle valutazioni che sono state dedicate all'esperienza dei bilanci partecipativi. Il bilancio partecipativo è un processo in cui il decisore politico *delega interamente* l'allocazione di una quota di risorse alle decisioni che scaturiscono dal processo stesso: in questi casi, proprio l'inevitabile parzialità e i meccanismi di auto-selezione dei partecipanti finiscono per minare fortemente la legittimità delle decisioni. Se, nel migliore dei casi (come risulta da varie analisi), partecipa il 5-7% della popolazione, e questa si vede consegnata la titolarità effettiva e integrale delle decisioni, le obiezioni di legittimità non possono che risultare fondate. Su una dinamica di questo tipo, nelle esperienze italiane, ha richiamato l'attenzione Ravazzi (2006). Circa il rapporto tra esiti del processo deliberativo e "impegni" della pubblica amministrazione, nelle diverse metodologie applicate in vari paesi, si vedano Fung-Gastil-Levine (2005, pp. 277-278), con un'ottica soprattutto rivolta alla situazione in USA, e le notazioni di Bonanni-Penco (2005, p. 166) sull'esperienza tedesca e inglese: in particolare, nel modello delle *Planungszellen*, "possono esistere dei veri e propri contratti scritti tra le parti coinvolte -- le amministrazioni da un lato, l'organizzazione preposta alla ricerca, dall'altro -, che vanno ad aumentare il peso pubblico delle decisioni assunte dal gruppo dei cittadini". "Qualcosa di simile avviene anche nelle applicazioni britanniche delle *citizens' juries*: anche qui l'amministrazione sembra essere vincolata alle conclusioni raggiunte dalla giuria e se ciò non avviene deve essere convocata una conferenza stampa in cui emergano le motivazioni di tale atteggiamento". Rispetto a questi esempi, risalta il dato di novità del modello prefigurato dalla legge toscana: qui "il vincolo preventivo" è "rafforzato" da una cornice istituzionale e procedurale, e da meccanismi di cooperazione inter-istituzionale, che alzano il "costo politico" di comportamenti elusivi o opportunistici e incentivano i meccanismi della *responsiveness* del decisore pubblico.

<sup>23</sup> Sulla differenza tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, si vedano le considerazioni di Bobbio 2007, p. 4. La letteratura su questi argomenti è oramai vastissima e quanto mai eterogenea: una prima, essenziale linea di classificazione si può tuttavia introdurre, potendosi chiaramente individuare un filone riconducibile ad una visione *conflittuale ed antagonista* della "democrazia partecipativa", assunta come luogo embrionale di costituzione di una nuova soggettività critica, in grado di costruire e diffondere, attraverso una "progettualità molecolare", elementi di auto-governo e auto-sostenibilità delle società locali, di valorizzazione dei saperi contestuali, capaci di spezzare la logica della globalizzazione e dei poteri che ne sono espressione (per un approccio di questo tipo, si veda Magnaghi, 2000; 2006). Nel complesso, in questo filone, la "democrazia partecipativa" ambisce a definirsi come una nuova "forma" di democrazia, anche se poi, nelle varie interpretazioni, diversi sono i modi con cui si ritiene poterla coniugare con le istituzioni della democrazia rappresentativa. Nelle versioni più radicali, queste ultime sembrano oramai svuotate di una reale capacità di rappresentanza e quindi si insiste sulla "cessione" o sul "passaggio" di sovranità che la democrazia partecipativa dovrebbe o potrebbe segnare; in altri casi, si parla invece di "co-decisione", in altri ancora, si può cogliere un approccio più realistico e pragmatico: in ogni caso, sembrano riecheggiare antiche (e oramai inaccettabili) contrapposizioni tra una visione meramente "formale" o "procedurale" e una visione "sostanziale" della democrazia. In

convenzionalmente che la prima si riferisca ad una famiglia più ampia di concezioni, modelli ed esperienze, e che la seconda possa e debba essere, più precisamente, riferita ad uno specifico modello normativo, che trova le sue radici in alcuni filoni della filosofia e della teoria politica contemporanea e la sua espressione in una serie di tecniche e di modelli partecipativi che a quei criteri normativi cercano di approssimarsi.

La nostra valutazione è che, appunto, il progetto di legge della Regione Toscana di cui stiamo trattando, nelle linee ispiratrici e in numerosi dispositivi specifici che essa prevede, sia in larga misura riconducibile ai principi normativi della democrazia deliberativa e che, anzi, essa si configuri come un tentativo di dare a tali principi una cornice procedurale e una traduzione operativa.

Nel linguaggio corrente, a volte si fa confusione introducendo anche il termine “democrazia diretta”. Evidentemente, nel nostro caso, siamo su tutt’altra lunghezza d’onda: *la democrazia deliberativa non è, in alcun modo, “democrazia diretta”*. E non lo è a tal punto che, nello stesso testo di legge, c’è un articolo ricco di implicazioni teoriche e politiche, su cui a lungo si potrebbe discutere: si tratta della norma “di raccordo” tra la legge in questione e la normativa regionale relativa ai referendum regionali consultivi (introdotti dal nuovo Statuto e che un’altra legge, anch’essa in corso di approvazione, ha il compito di regolamentare). L’articolo prevede che, in caso di Dibattito Pubblico su un “grande intervento” (si veda, più avanti, la scheda 2), “*non è ammesso il referendum consultivo dell’articolo 76 dello Statuto che abbia oggetto anche in parte coincidente*”. Come a dire: *si dà priorità politica e istituzionale alla discussione pubblica su un argomento, non ad un meccanismo elettorale che si limita a registrare le preferenze dei cittadini*. Da questo punto di vista, potremmo dire che, rispetto alle forme di partecipazione tradizionalmente considerate “dirette” (referendum, iniziativa legislativa popolare, azione popolare, assemblee, mandato revocabile, ecc.) e rispetto ai meccanismi tipici della democrazia rappresentativa, la democrazia deliberativa, da cui la legge toscana trae ispirazione, ambisce piuttosto a costruire *un ponte* tra le possibili diverse dimensioni di un governo democratico, e in particolare ad integrare, in modo strutturato, la partecipazione dei cittadini e la *discussione pubblica* all’interno dei meccanismi della *responsiveness* delle istituzioni<sup>24</sup>

---

molti casi, poi, si registra una sovrapposizione di piani tra ciò che appare una (del tutto legittima) strategia politica e l’idea che questa interpreti o prefiguri, di per sé, una visione nuova e più elevata di democrazia. Per un approccio di questo tipo, (proprio di certe correnti *radical left*, in terra britannica) si veda un testo molto citato (Wainwright, 2005) che costituisce un esempio della confusione con cui, da una parte, si parla di “esperienze di nuova democrazia”, ma dall’altra queste vengono identificate di fatto con i nuovi movimenti sociali antiliberisti e anti-globalizzazione; a tal punto da introdurre una nuova categoria, la “sinistra partecipativa”, che poi altro non sarebbe che l’arcipelago (o la rete) dei nuovi movimenti femminili e ambientalisti, del sindacalismo radicale e dei (pochi) settori dei partiti di sinistra, vecchia o nuova, che non si sono ancora piegati alla logica del “pensiero unico”. Più equilibrato l’approccio di Paul Ginsborg (2006), anche se non appare condivisibile il ruolo privilegiato che egli accorda all’esperienza dei bilanci partecipativi: “le due forme di democrazia devono e possono trovare un punto di incontro...e il punto cruciale [...] risiede nel fatto che l’attività costante della partecipazione garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza” (p. 89). Una riflessione a parte, che qui non possiamo sviluppare, meriterebbero le enfattizzazioni ideologiche con cui, spesso, vengono analizzate le esperienze sudamericane: certamente significative, in particolare quelle brasiliane di Porto Alegre (su cui si veda Pont, 2005, e G. Allegretti, 2003), ma di cui, talvolta, - per altri paesi - si tende a ignorare, in modo troppo disinvolto, l’effettivo contesto istituzionale in cui si collocano, ovvero regimi politici di tipo plebiscitario in cui non sono garantite le basilari libertà democratiche: come se una “forma” più avanzata di democrazia si potesse veramente costruire *by-passando*, o peggio ignorando, i presupposti della democrazia (*senza aggettivi*: ovvero, *rule of law*, garanzia dei diritti individuali e associativi, pluralismo politico, libertà d’informazione, tutela delle minoranze; su questo, cfr. Morlino, 2003; Mastropaolo, 2005, pp. 71-72) Per un’ampia rassegna sulle varie esperienze di “democrazia partecipativa”, si veda il numero monografico di “Democrazia e diritto” (AA.VV., 2006) e le osservazioni di Bobbio (2007, in corso di pubblicazione nel numero successivo della stessa rivista).

<sup>24</sup> Sulla distinzione tra “partecipazione diretta” e “partecipazione indiretta”, e sul filone “partecipazionista”, cfr. Raniolo, 2002, pp. 64-75, in pagine molto puntuali, che però trascurano l’autonomo apporto del pensiero politico “deliberativista”, rischiando di schiacciarlo interamente sul versante “direttistico”, così come definito da Sartori.

Nel dibattito e nella letteratura su questi argomenti è ricorrente una disputa tra quanti affermano il potenziale effettivo di rinnovamento che gli ideali e i meccanismi della democrazia deliberativa possono apportare alla soluzione dei problemi della democrazia contemporanea, e quanti invece si dedicano con puntiglio a “smontarne” le assunzioni teoriche e a dimostrarne l’ineffettualità o l’illusorietà, o la totale astrattezza. Probabilmente, la legge toscana, e la sua concreta attuazione, potranno costituire un campo di verifica empirica su cui misurare questi diversi approcci. Quel che intanto è possibile valutare è la corrispondenza tra il piano normativo e i meccanismi procedurali previsti dalla legge: quel che ci proponiamo di fare è di rinvenire nei dispositivi istituzionali e amministrativi che la legge toscana si propone di introdurre, *le tracce*, per così dire, dei principi propri del modello teorico della democrazia deliberativa (o forse qualcosa di più: una precisa fonte di ispirazione). Del resto, nei commenti e nelle discussioni sulla democrazia deliberativa è molto presente il tema della “traducibilità” dei suoi paradigmi normativi all’interno di procedure istituzionali: “*how can the scale of deliberation be increased, and how can it be institutionalized*” (Fung-Gastil-Levine, 2005, p. 281), è appunto una delle domande che il *Deliberative Democracy Consortium*, una dei più importanti network statunitensi, ha posto a conclusione di un proprio convegno del 2003, assumendola come uno dei punti della propria “common research agenda”<sup>25</sup>.

La riflessione e il confronto critico sul modello teorico della democrazia deliberativa hanno assunto oramai dimensioni molto ampie: non possiamo, in questa sede, - né sarebbe utile ai nostri fini - addentrarci su questo terreno. Può essere utile, tuttavia, richiamare alcuni nodi problematici, e alcuni principi normativi, che avremo modo di misurare direttamente nel corso della nostra analisi. Partiamo dunque dai principi e, nel paragrafo seguente, cercheremo di vederli, per così dire, “all’opera” nel nostro testo di legge.

Jon Elster (1998, pp.1-8), nell’introduzione ad una delle migliori raccolte di saggi sulla democrazia deliberativa, pur ricordando come vi siano sviluppi, versioni e interpretazioni anche molto diverse tra loro di questo modello, così ne definisce sinteticamente le idee fondamentali, largamente condivise tra i vari autori: “democrazia deliberativa” è un processo di “*decision making by discussion among free and equal citizens*”; subito dopo, richiamandone i presupposti filosofici nell’opera di Jürgen Habermas, si afferma che, alla base, vi è l’assunzione secondo cui “*democracy revolves around the transformation rather than simply the aggregation of preferences*”. Il luogo in cui le preferenze si trasformano è la *discussione pubblica*: ovvero, scrive ancora Elster, un processo di “*collective decision-making*” che è “democratico” in quanto prevede “*the participation of all who will be affected by the decision or their representatives*”, e che è “deliberativo” in quanto si svolge “*by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality*”.

Troviamo qui sintetizzati gli aspetti cruciali del modello normativo:

- l’idea che le preferenze (i valori, gli interessi, le opinioni) dei cittadini non possano e non debbano solo essere “contate” o “aggregate”, ma possano e debbano formarsi e trasformarsi nel corso di una discussione pubblica che si svolga su basi di imparzialità, parità e di eguaglianza,

---

<sup>25</sup> Il tema della possibile (o dubbia) dimensione istituzionale della democrazia deliberativa suscita interesse anche al di fuori della cerchia (peraltro oramai vasta) dei “deliberativisti”, ed è affrontato anche da studiosi che guardano più in generale ai problemi della democrazia contemporanea e alle dimensioni teoriche ed empiriche che ne possano misurare la “qualità”. Ad esempio, Morlino (2003, pp.275-276), dopo aver rilevato che, “se attuata, una democrazia deliberativa porterebbe a una qualità più alta, caratterizzata da *responsiveness*, libertà e uguaglianza, piuttosto che *accountability*”, conclude appunto con questo interrogativo: “come istituzionalizzare arene deliberative politicamente rilevanti?”. Così pure Alfio Mastropaolo (2001 p, 1624), discutendo della concezione della “sfera pubblica” di Habermas, si interroga sui rapporti effettivi che essa può instaurare con la sfera del potere politico: “come può funzionare il modello “a due binari”, in cui una società decentrata utilizza la sfera pubblica per stimolare, controllare e sollevare nuovi temi mediante il dibattito pubblico, mentre la competenza decisionale è delegata al sistema politico-amministrativo, contando eminentemente sulla sua ‘porosità’ nei confronti della sfera pubblica stessa?”

fondata sui valori di una comune razionalità e su una comune aspirazione a ricercare una soluzione quanto più possibile condivisa<sup>26</sup>;

- l'idea che una decisione collettiva possa essere assunta sulla base di argomenti razionali, e sulla base di informazioni e conoscenze condivise (e *non*, necessariamente, sulla base di un negoziato tra interessi contrapposti e/o di un conflitto che veda una tesi prevalere sull'altra)<sup>27</sup>;
- l'idea che una decisione collettiva debba essere assunta sulla base della partecipazione di "tutti" coloro che sono, in varia misura, coinvolti nella decisione stessa, ovvero sulla base di un principio di "massima inclusività". Ciò che conta è che tutti coloro che abbiano "qualcosa da dire" su una decisione che, in varia misura, li tocca direttamente, abbiano la possibilità di farlo; e che possano riconoscere il fatto che, comunque, della loro opinione si sia discusso e che, in una qualche misura, essa sia stata presa in considerazione e abbia contribuito al definirsi di una soluzione quanto più possibile condivisa. Da ciò deriva un processo di *empowerment* dei cittadini: che non va inteso come una "delega" di potere, ma come una crescita della loro capacità di "padroneggiare" e influenzare in modo sempre più consapevole i processi di decisione collettiva e le situazioni problematiche e complesse che li caratterizzano<sup>28</sup>.

Più controverso il tema dei *traguardi* o degli *esiti* che un processo deliberativo deve proporsi. Come nota Pellizzoni (2005b, p. 17-18), vi sono diverse posizioni: "alcuni autori, come Habermas e Rawls, adottano una concezione 'esigente' del consenso razionale tra i partecipanti: la deliberazione è in grado di generare un consenso sulle *ragioni* di una scelta. Altri sostengono concezioni meno esigenti, in quanto ritengono che spesso la profondità delle divergenze sui fatti o i valori in gioco sia tale che ci si può attendere al massimo un consenso *motivato* sulla preferibilità di una scelta, rimanendo distinte le ragioni di tale consenso". Diciamo subito, anticipando una parte delle nostre conclusioni, che la formula che adotteremo più volte nel corso di questo lavoro commentando la *ratio* della legge toscana, ("una soluzione quanto più possibile condivisa") ci pare possa essere ricondotta a questa seconda versione, "meno esigente" e più "realistica" della

---

<sup>26</sup> La discussione, e la trasformazione delle preferenze degli attori che essa implica, può così rispondere efficacemente, secondo alcuni autori, alle classiche aporie che la letteratura teorica sui sistemi di voto (a partire da Condorcet) ha messo in evidenza: ossia, al fatto che, dato un certo numero di cittadini chiamati a votare per scegliere tra  $n$  soluzioni alternative, e dato l'ordinamento delle preferenze di ciascun elettore, è dimostrato che esistono diversi metodi o cicli di votazione che daranno risultati diversi, trovandoci così nell'impossibilità di definire propriamente cosa abbia scelto "la maggioranza". E' singolare come su queste basi (e poi dal teorema di Arrow) siano state tratte conclusioni diametralmente opposte: una parte dei teorici della *rational choice* (come Riker, 1982) hanno portato alle estreme conseguenze la visione schumpeteriana della democrazia competitiva; nel pensiero deliberativista, invece, proprio i dilemmi dei meccanismi aggregativi sono un argomento forte a favore delle procedure deliberative. Un processo deliberativo, infatti, può far emergere il diverso grado di intensità delle preferenze e, soprattutto, può trasformare le basi (informazioni, credenze, pregiudizi, ecc.) su cui si è formata la preferenza "iniziale", che cessa di essere così un dato esogeno e imperscrutabile. Sul rapporto tra democrazia deliberativa e teorie della *Social Choice*, si veda Miller (2003); per una riflessione sui possibili "paradossi della democrazia deliberativa" alla luce delle categorie della *Public Choice*, con particolare riferimento ai rischi di manipolazione nel "controllo dell'agenda", Regonini (2005); per una discussione sui diversi approcci alla democrazia deliberativa (quelli fondati su una teoria dell'attore razionale e della *Public Choice*, e quelli di matrice deweyana e habermasiana), si veda Pellizzoni (2006).

<sup>27</sup> Elster, nello stesso testo, afferma che sono tre le procedure attraverso cui può essere assunta una decisione politica: "*arguing, bargaining and voting*" e che, naturalmente, possono darsi situazioni in cui le tre procedure (o due tra di esse) si combinano: in particolare, nelle procedure di *bargaining*, può darsi un "uso strategico" dell'argomentazione. Inoltre, anche in un'arena deliberativa, un individuo può essere mosso da una logica *self-interested*, ma nondimeno è indotto ad utilizzare argomentazioni che si appellano all'interesse generale. E' quella che Elster definisce "*the civilizing force of hypocrisy*", che costituisce, in fondo, come scrive l'autore, "*a further, second best argument for deliberation*" (p. 12). Un magistrale esempio di analisi delle dinamiche proprie di un contesto deliberativo, in cui si combinano strategie argomentative e strategie negoziali, è dato dallo stesso Elster nella ricostruzione che egli propone di due momenti cruciali di fondazione della "democrazia dei moderni", l'Assemblea costituente francese del 1789 e la Convenzione di Philadelphia del 1787 (J. Elster, 2005).

<sup>28</sup> "L'obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza" (Bobbio, 2007, p. 12).

democrazia deliberativa, - una versione che, peraltro, è anch'essa molto presente nel dibattito internazionale<sup>29</sup>.

Altrettanto controverso il tema delle *finalità* di un processo deliberativo, o meglio del *diverso peso* che a ciascuna finalità può essere attribuito, e degli *effetti* (anche “collaterali” o di lungo periodo) che esso produce. Certo, la partecipazione democratica, secondo una tradizione illustre che risale a Mill, produce benefici *effetti educativi* sulle “qualità morali e intellettuali” dei cittadini; ma tra le motivazioni a sostegno della democrazia deliberativa, questo argomento – secondo alcuni - non può essere quello decisivo. Come nota Elster, “the impact of a particular decision-making procedure on the characters of the participants cannot be the main reason for choosing that procedure rather than another, although it may be a desirable by-product of choosing it”<sup>30</sup>. Tuttavia, possono esserci contesti deliberativi in cui l'aspetto dell'apprendimento, della formazione delle preferenze (e non tanto del loro trasformarsi), acquista una dimensione “preponderante” (Bobbio, 2006a, p. 15): ciò accade, in particolare, quando i partecipanti non esprimono preferenze forti e consapevoli, vi è molta incertezza, e dunque la dimensione cognitiva del processo appare prevalente. Peraltro, tra i “padri nobili” della democrazia deliberativa, o almeno delle sue versioni più “pragmatiche”, va annoverato anche John Dewey e il suo concetto di “*inquiry*”: da questa matrice derivano quelle accentuazioni che vedono nella deliberazione pubblica “una forma di *indagine* che implica processi di apprendimento e di costruzione di interpretazioni collettive in situazioni d'azione problematiche”<sup>31</sup>. Così, il recente *The Deliberative Democracy Handbook* (Gastil-Levine, 2005), che certamente riflette una sensibilità molto diffusa negli USA, tende ad accentuare le *finalità civiche* delle pratiche deliberative (“*a call for restoration of the conditions that make a civic culture and civic actors possible*”, Button-Ryfe, 2005, p. 30: e i nomi illustri chiamati in causa non mancano: Jefferson, Tocqueville, Mill e Annah Arendt), in qualche modo assumendole come una possibile risposta alla crisi della tradizione associativa americana su cui ha costruito la sua analisi Putnam (2004). Come abbiamo già notato, questa tensione tra gli effetti indotti sulla forma e la qualità delle decisioni collettive, da una parte, e le finalità civiche dei processi deliberativi, percorre anche il testo della legge toscana, laddove si enunciano gli “obiettivi” che essa intende perseguire.

Al di là delle diverse accentuazioni che il modello deliberativo può prevedere, è del tutto evidente che una tale concezione della democrazia avrebbe suscitato le più svariate opposizioni e reazioni. Da una parte, vi sono coloro che, in nome di una teoria dell'attore razionale e *self-*

---

<sup>29</sup> Ad esempio, Fung-Wright (2003, p.17) sottolineano come “the important feature of genuine deliberation is that participants find reasons that they can accept in collective actions, not necessarily ones that they completely endorse or find maximally advantageous”. Mastropaolo (2001, p. 1626-1627) riassume efficacemente le varie posizioni in campo: “la teoria deliberativa non sempre si pone il medesimo traguardo, né i suoi traguardi sono tutti ugualmente realistici. Talvolta richiede ai cittadini un impegno di marca repubblicana a spogliarsi delle loro preferenze private, a esercitare la virtù civica e a perseguire nell'attività deliberativa il bene comune. Talaltra propone uno standard per misurare la legittimità democratica delle decisioni, indicando una procedura deliberativa ideale che pretende che i cittadini concorrano a tali decisioni in condizioni di piena libertà, uguaglianza e pubblicità. Talvolta ancora lo standard è fissato per definire quando una decisione sia equa o moralmente corretta. Se non che, se questo genere di dibattiti testimonia il diffuso disagio sulle procedure attualmente vigenti nelle democrazie sviluppate, si dà anche il caso che la deliberazione più modestamente – e più realisticamente – si proponga quale tecnica utile a rafforzare la vocazione delle istituzioni democratiche a comporre i conflitti, sfruttando non solo la modificabilità delle preferenze, ma anche la difficoltà a sostenere in sede di dibattito pubblico che una data soluzione è preferibile in quanto avvantaggia i suoi proponenti”.

<sup>30</sup> (Elster, 1998, p. 11, ma anche, 1997, p. 17 e sgg.). Così pure J.D. Fearon (1998, p. 59): “it would be strange to discuss matters purely for the sake of improving ourselves morally and intellectually if we had no expectation that discussion would have any positive effect on the quality of the collective choice”.

<sup>31</sup> Lanzara, ( 2005, pp. 51-55). Un processo deliberativo, in questo senso, “implica scoperte, invenzione di soluzioni, produzione di *frames*, significati e giudizi collettivi. Non necessariamente l'apprendimento deve produrre coincidenza di preferenze o convergenza di posizioni: si può pensare a processi deliberativi il cui esito è la scoperta di differenze, o una più approfondita e diffusa consapevolezza delle specificità e della distanza tra punti di vista e interessi, oppure un migliore apprezzamento del valore di certe proposte, e ciò può costituire una base di partenza per un lavoro cognitivo più produttivo e per costruire nuove modalità di cooperazione” (*ivi*).

*interested*, negano la possibilità che possano esistere luoghi o momenti in cui si possa sperimentare questa razionalità discorsiva: le preferenze degli attori si possono solo contare e aggregare, attraverso le procedure democratiche del voto, e si possono costruire dei buoni (mai perfetti) assetti istituzionali e procedure democratiche che permettano ai cittadini di controllare, premiare o punire, gli eletti chiamati ad attuare le decisioni (ciclo elettorale dell'*accountability*); dall'altra parte, vi sono tutti coloro che negano l'esistenza stessa dei presupposti di uguaglianza e libertà che il modello prevede: differenze di classe, di ceto, di status, di genere, di etnia o razza; ineguale distribuzione di potere e di sapere; ineguale capacità di accesso alle fonti di informazione, strategie di manipolazione del consenso, ecc: sono tutti fattori che rendono illusorio, o peggio solo una costruzione ideologica, l'ideale *spazio pubblico* che i teorici della democrazia deliberativa hanno immaginato.

## § 6. *Dai principi alle procedure.*

Si tratta ora di valutare in che modo queste asserzioni teoriche (ma anche la risposta ad alcune possibili obiezioni, tra cui quelle cui abbiamo appena accennato) siano state tradotte nel linguaggio di una "legge", ovvero in norme e procedure che tentano di incidere, qui e ora, nell'Italia e nella Toscana di oggi, sulle forme di costruzione delle decisioni collettive.

La legge configura una serie di procedure finalizzate allo svolgimento o di "*Dibattiti Pubblici Regionali*", che abbiano come oggetto "grandi interventi, con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica", o allo svolgimento di *processi partecipativi locali*. I due piani, come ben si comprende, sono ben diversi, per la scala territoriale implicata e per il possibile oggetto della discussione, e la legge prevede per essi procedure e meccanismi differenziati<sup>32</sup>.

Il primo nodo da sciogliere riguarda *chi* promuove un dibattito pubblico o un processo partecipativo, e quali garanzie di *imparzialità* e di *terzietà* vi sono circa l'organizzazione e la gestione di tali discussioni.

La legge risponde al primo tema allargando al massimo, come vedremo subito a seconda dei casi, la titolarità del diritto a presentare un progetto partecipativo e risponde al secondo tema istituendo un organo monocratico, *un'Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione*, eletto dal Consiglio Regionale, cui affida una rilevante serie di funzioni e una larga base di discrezionalità (per i compiti e le funzioni di questo organo, si veda la **Scheda 2**).

Si è molto discusso, lungo il percorso di elaborazione della legge, sull'opportunità e sulla funzionalità di questa soluzione, ma non sono emerse valide alternative: ad esempio, in un primo momento, era stata avanzata anche l'ipotesi di una "commissione" composta da tre o cinque membri; ma questa ipotesi è stata scartata sulla base di un argomento che ha convinto tutti, in quanto avrebbe facilmente riprodotto, già al momento dell'elezione da parte del Consiglio Regionale, una logica di maggioranza e di opposizione, minando la "terzietà" dell'organo e la sua credibilità. Di fatto, la soluzione adottata si ispira al modello istituzionale francese, che attribuisce alla *Commission Nationale du Débat Public* il ruolo di "un'autorità amministrativa indipendente"<sup>33</sup>.

Naturalmente, il confronto si è subito spostato sui requisiti che la legge avrebbe dovuto definire ai fini della valutazione e dell'ammissione di un progetto partecipativo e sui criteri che l'*Autorità* regionale avrebbe dovuto seguire, sui limiti posti dalla legge alla sua sfera di discrezionalità. L'insieme delle condizioni che la legge prevede perché un progetto partecipativo possa ricevere il sostegno finanziario e organizzativo della Regione, e sulla cui esistenza l'*Autorità* è chiamata a valutare, ci portano nel vivo del modello deliberativo cui la legge si ispira.

---

<sup>32</sup> Sono assimilabili, peraltro, ai dibattiti pubblici regionali anche i progetti partecipativi che la Regione stessa deve promuovere su propri piani o programmi (su ciò, più avanti il § 7).

<sup>33</sup> Sull'esperienza francese della CNDP si veda, oltre al sito [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr), l'intervento che il presidente della CNDP, Yves Mansillon, ha svolto in occasione del seminario internazionale organizzato dalla Regione Toscana e l'articolo scritto per la rivista "Democrazia e diritto" (AA.VV., 2006).

## **SCHEDA 2**

### **I compiti e le funzioni dell' *Autorità* regionale**

La legge specifica innanzitutto il profilo dell'incarico: ovvero si richiede che sia ricoperto da persona di "riconosciuta competenza nell'ambito del diritto pubblico, delle scienze politiche, e di comprovata esperienza nelle metodologie, nelle pratiche e nelle tecniche partecipative".

L' *Autorità* ha il compito di:

- valutare, ammettere le proposte di Dibattito Pubblico regionale sui grandi interventi e poi organizzarne e gestirne lo svolgimento;
- valutare e ammettere al sostegno i progetti partecipativi presentati dagli enti locali, da associazioni e da altri soggetti;
- monitorare e valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi avviati e realizzati;
- elaborare orientamenti, offrire assistenza e consulenza sui processi partecipativi;
- presentare un rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio Regionale; tale rapporto deve anche riferire sul "rispetto" e sul "grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi";
- assicurare la diffusione della documentazione sulle esperienze svolte o in corso, in modo da costruire una rete di conoscenze a supporto delle pratiche partecipative.
- esprimere un parere sul programma di attività formative proposto dalla Regione.

Inoltre si stabilisce che l' *Autorità* abbia sede presso la Giunta Regionale e che, per la propria attività, si avvalga di personale regionale.

### **Le procedure per il "Dibattito Pubblico regionale"**

La legge prevede che la richiesta di organizzare un *Dibattito pubblico* su grandi interventi possa essere avanzata da una serie di soggetti:

- Il soggetto titolare e proponente del grande intervento, sia esso pubblico o privato
- Un "soggetto che contribuisce in modo rilevante alla realizzazione" del grande intervento in questione (ad es. la stessa Regione, qualora essa sia co-finanziatrice di un intervento a cui contribuiscono anche altri livelli istituzionali o altri soggetti, privati e pubblici)
- Enti locali territorialmente coinvolti
- Cittadini e residenti, nella misura di almeno lo 0,50 per cento dei residenti regolarmente nella Regione, ivi compresi coloro che hanno compiuto sedici anni.

Non sono fissati particolari criteri o condizioni per l'accoglimento di tali domande, se non l'obbligo di una risposta entro 45 giorni dalla presentazione, l'acquisizione del parere degli enti locali interessati e la possibile acquisizione della documentazione tecnica necessaria alla decisione. Inoltre, come già ricordato, si affida alla discrezionalità dell' *Autorità* la valutazione della rilevanza dell'impatto dell'intervento e, soprattutto, dello stadio di elaborazione dell'intervento in questione, prevedendo che l'accoglimento della richiesta e l'avvio del dibattito pubblico sia legato ad una fase preliminare di elaborazione e definizione dell'intervento stesso. Il responsabile del *Dibattito*, al termine dei lavori, consegna un rapporto conclusivo all' *Autorità*, in cui si riferisce "del processo adottato", dei diversi argomenti sollevati e della "proposte conclusive cui ha dato luogo". L' *Autorità* "verifica il corretto svolgimento del processo partecipativo, prende atto del rapporto e lo rende pubblico". Entro tre mesi dalla pubblicazione del Rapporto il soggetto proponente può avere dinanzi a sé tre alternative: dichiarare a) se intende "rinunciare" al progetto, o "sostenere un progetto alternativo"; b) se intende "modificarlo", precisando quali modifiche realizzare; e c) infine, se intende comunque "proseguire" con il progetto iniziale, "argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta".

## *Il Dibattito Pubblico sui “grandi interventi”*

Nel caso di un Dibattito Pubblico su grandi interventi, che abbiano una scala territoriale regionale o che comunque abbiano un impatto che travalica la dimensione locale, è direttamente l’*Autorità regionale* che, nominando un responsabile, gestisce e organizza il dibattito. La definizione dei possibili oggetti è affidata ad una formulazione volutamente ampia e generica, che lascia ampi poteri discrezionali all’*Autorità*: sarebbe stato, del resto, molto problematico fissare un qualche criterio oggettivo. Rendere obbligatoria tale procedura, d’altra parte, avrebbe comportato insostenibili costi burocratici e finanziari. Tuttavia, il criterio decisivo è quello *temporale*: il dibattito deve avvenire *nella fase preliminare della progettazione*. Se ne comprendono bene le ragioni: una discussione pubblica (e l’impegno civico dei cittadini a partecipare) ha senso solo in una fase che preceda la decisione, quando ancora tutte le opzioni sono possibili, quando è possibile ricercare soluzioni più ampiamente condivise e la diversità delle competenze, delle esperienze, degli interessi e dei punti di vista coinvolti può utilmente contribuire ad una migliore scelta collettiva.

Nell’insieme, il modello di Dibattito Pubblico regionale delineato dal testo di legge si configura come un modello che offre l’occasione – e si vedrà in che misura la Regione stessa o altri enti locali o anche soggetti imprenditoriali chiamati a realizzare una grande opera, potranno, sapranno, o vorranno avvalersene –, per aprire e costruire un rapporto con l’opinione pubblica ispirato alla ricerca della massima trasparenza, già a partire dall’individuazione delle ragioni di un progetto, delle possibili soluzioni e delle possibili alternative. Il Dibattito Pubblico Regionale dovrebbe configurarsi, insomma come un processo di coinvolgimento collettivo, scandito attraverso varie fasi di confronto tra ipotesi e soluzioni diverse e attraverso il ricorso ad una pluralità di strumenti e momenti partecipativi: la diffusione di una base di documentazione tecnica ampia e condivisa, l’interrogazione di esperti e scienziati, forum tematici o altri momenti “regolati” di discussione tra i cittadini, con momenti di verifica anche sul formarsi e il mutare delle loro opinioni e preferenze, l’uso di internet e delle nuove tecnologie dell’informazione, ecc.

Alla fine, anche qui, il principio-guida è quella del “render conto” e del “rispondere” sulle ragioni di una scelta: i soggetti titolari della decisione, dopo aver raccolto la varietà dei punti di vista, delle esperienze e degli interessi che intorno ad una scelta collettiva si sono messi in gioco, devono essere in grado di motivare adeguatamente la propria decisione, quale che essa sia. Alla fine, se il dibattito avrà successo, si potrà valutare se, intorno a questa decisione, sarà maturato un maggiore consenso, o se le ragioni del conflitto resteranno immutate (o persino inasprite): in ogni caso, la “qualità democratica” della decisione ne risulterà arricchita<sup>34</sup>.

### *I progetti partecipativi locali*

L’altro pilastro della legge è costituito dal sostegno ai progetti partecipativi locali, che possono essere presentati dagli enti locali, singoli o associati, e da gruppi di residenti (non solo “cittadini”)<sup>35</sup>, tramite un certo numero di firme (variabile secondo la soglia demografica del territorio interessato). Possono presentare progetti anche le associazioni, ma pur sempre con il supporto di singoli residenti, nella misura richiesta; e anche altri soggetti, come gli istituti scolastici

---

<sup>34</sup> Sulle dimensioni e i caratteri delle politiche o delle scelte che possono essere sottoposte a un “dibattito pubblico regionale”, sui meccanismi di applicazione che è possibile prevedere e sulle possibili forme del conflitto che è presumibile possano accompagnare questo tipo di processo partecipativo, ritorneremo nel § 7.

<sup>35</sup> La legge allarga i confini dei titolari del diritto a presentare un progetto: cittadini, residenti (e quindi, evidentemente, anche gli stranieri), ma anche i giovani a partire dal sedicesimo anno di età. Nell’articolo iniziale in cui si definisce la titolarità del “diritto a partecipare” vi è un’ulteriore estensione, includendo tutti coloro che instaurano un qualche legame, purché “non occasionale”, con il territorio in cui vivono, lavorano o studiano. In una parola, potremmo dire: *gli abitanti*.

e, ed è questa una novità da poco, anche singole imprese, su proprie iniziative o progetti imprenditoriali, che abbiano un impatto sul territorio<sup>36</sup>.

Un altro punto importante della legge è stato concepito nell'ottica del principio di sussidiarietà: gruppi di cittadini e residenti possono presentare progetti partecipativi relativi a “iniziative e progetti concernenti aspetti e fasi di determinate politiche pubbliche” su cui gli enti competenti “non hanno assunto alcuna decisione”<sup>37</sup>.

Un'assunzione di principio emerge subito da questi aspetti della legge: la titolarità del diritto a presentare progetti spetta o alle *istituzioni locali* o ai *singoli*, cittadini e residenti, *non* alle associazioni in quanto tali. Queste possono, ovviamente, attivarsi e mobilitarsi, ma devono pur sempre dimostrare di avere il sostegno individuale richiesto. Nessuna presunzione di rappresentatività, *a priori*, dunque: né per le grandi organizzazioni di interesse, né per le grandi associazioni, né per i gruppi che si formano intorno a *single issues*.

Ma la parte della legge che più si presta ad una verifica della corrispondenza tra gli “ideali regolativi” della democrazia deliberativa e il piano delle procedure entro cui tali ideali si incardinano, è quella in cui si elencano, dapprima, le *condizioni per l'ammissione* dei progetti, l'esistenza delle quali deve essere valutata dall'*Autorità*; e, successivamente, i *criteri di priorità* con cui la stessa *Autorità* dovrà selezionare tra i diversi progetti (dato anche il prevedibile divario tra il numero di progetti presentati e le risorse “scarse” disponibili) e, infine, le *modalità del sostegno* che la Regione concede ai diversi progetti (**per una sintesi si veda la Scheda 3**).

Le istanze normative proprie del modello teorico della democrazia deliberativa divengono qui, concretamente, modalità di costruzione, formulazione e presentazione di un progetto. Si ripropone qui la logica complessiva che ispira il progetto di legge: offrire incentivi istituzionali, disegnare un quadro di regole entro cui gli attori istituzionali e sociali possano orientare i propri comportamenti. Parliamo di “incentivi”, in quanto si configura uno scambio tra un soggetto istituzionale, la Regione, e altri attori istituzionali e sociali: il sostegno, finanziario e organizzativo, ai progetti locali viene concesso a patto che vengano rispettati determinati requisiti, -- *standard* che possano garantire la “qualità” del processo partecipativo e “certificarne”, per così dire, la rispondenza ad una serie di principi e assunzioni normative.

---

<sup>36</sup> Si prenda il caso di un'impresa che abbia intenzione di effettuare un investimento (ad esempio, un nuovo impianto, la cui localizzazione potrebbe suscitare reazioni e proteste): la legge offre, anche in questo caso, un incentivo istituzionale, definisce possibili regole per il comportamento degli attori sociali; nella fattispecie, per quelle imprese che volessero muoversi in un'ottica di “responsabilità sociale” e volessero conservare un rapporto positivo con il territorio in cui operano. Aprire una discussione pubblica con la comunità locale (invece di seguire le vie sotterranee della contrattazione lobbistica) potrebbe, alla fine, rivelarsi una scelta anche “più efficiente” ed economicamente più razionale.

<sup>37</sup> L'introduzione di questa variante nel testo della legge è stata uno dei molti casi in cui il percorso “deliberativo” di elaborazione della legge ha offerto un contributo preciso e determinante: nel corso della discussione – nella quale, evidentemente, spesso i partecipanti tendevano a “proiettare” i meccanismi della legge sullo sfondo della loro esperienza concreta -- è stato richiamato ad esempio il caso di un edificio o di uno spazio pubblico abbandonato su cui un ente competente non ha assunto alcuna decisione, né ha manifestato l'intenzione di farlo, e su cui invece gruppi di residenti, in una logica di autogoverno sociale, possono avanzare ipotesi di gestione o di riutilizzo. La legge prevede che, su queste ipotesi, si possa aprire un confronto pubblico.

### Scheda 3: le condizioni di ammissione di un progetto partecipativo locale.

I progetti partecipativi presentati possono essere ammessi dall'*Autorità* regionale, purché

- abbiano un oggetto specifico e ben definito;
- indichino la fase del processo decisionale, nelle sedi istituzionali competenti, relativo all'oggetto del processo partecipativo;
- prevedano tempi certi e ben definiti di svolgimento, con durata massima complessiva di sei mesi, (salvo motivate possibilità di prolungamento, concesso dall'*Autorità*, per non oltre tre mesi);
- indichi gli istituti, le metodologie e gli strumenti che si ritengono più congrui all'oggetto e alle finalità del progetto;
- garantiscano modalità di gestione del processo partecipativo, tali da assicurare neutralità e imparzialità;
- assicurino l'inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni di svolgimento che permettano la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti nell'oggetto della discussione e condizioni di uguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito;
- assicurino l'effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi;
- prevedano azioni specifiche per la diffusione e l'accessibilità di tutte le informazioni rilevanti ai fini del percorso partecipativo, in tutte le sue fasi;
- presentino una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto;
- indichino la persona fisica responsabile dell'attuazione del progetto di partecipazione.

Si specifica poi che, in alcuni casi, quando lo richieda la natura specifica e le finalità del progetto, l'*Autorità* può ammettere anche progetti di durata superiore, purché tale durata sia adeguatamente precisata e motivata (possono essere i casi, ad esempio, dei "bilanci partecipativi" che, per la loro stessa natura, implicano una durata annuale).

L'insieme di questi requisiti richiama apertamente i tipici criteri di costituzione di un'arena propriamente definibile come "deliberativa", quali sono stati fissati dalla letteratura teorica sull'argomento e dalle riflessioni sulle esperienze applicative che ne sono derivate.

1. *L'oggetto della discussione*: l'arena deliberativa deve avere un "oggetto specifico e ben definito" e di, tale oggetto, si deve indicare "la fase del processo decisionale" che sta attraversando "nelle sedi istituzionali competenti". Perché si possa produrre un'efficace processo deliberativo occorre circoscrivere il problema oggetto di una decisione collettiva e occorre che la possibile soluzione ad un tale problema non sia ancora stata definita e determinata dal decisore pubblico competente, o quanto meno non sia ancora stata oggetto di decisioni che abbiano prodotto effetti irreversibili e quindi rendano inutile una discussione pubblica. La formulazione del testo è piuttosto generica, ma è evidente che l'*Autorità* dovrà concretamente valutare l'opportunità di ammettere o meno un progetto partecipativo sulla base dello stadio di avanzamento del relativo processo decisionale.
2. *Le regole e i metodi della discussione*: costituire un'arena deliberativa implica la condivisione preliminare delle regole che guideranno lo svolgimento del dibattito. I tempi, innanzitutto: "*certi e ben definiti*", si dice, ovvero sei mesi, salvo possibilità di proroga, per altri tre mesi, o salvo progetti specifici la cui natura e finalità impongano una durata superiore, purché anch'essa chiaramente indicata. Occorre poi che la proposta "*indichi gli istituti, le metodologie e gli strumenti che si ritengono più congrui all'oggetto e alle finalità del progetto*". E' il passaggio della legge da cui meglio traspare la consapevolezza del legislatore di non poter dettare in alcun modo *i metodi* che i singoli processi partecipativi potranno adottare: i proponenti, tuttavia, devono saper indicare *come* intendono svolgere la discussione, quali specifici strumenti intendono utilizzare, quali metodi ritengono più

“congrui” all’oggetto della deliberazione. Anche in questo passaggio della legge opera quella logica di incentivazione e di apertura sperimentale, che abbiamo più volte richiamato: è plausibile, ad esempio, che questa “prescrizione metodologica” generale favorisca una progressiva diffusione di uno *know how* partecipativo, il progressivo attrezzarsi di uffici o di personale specializzato negli enti locali, il sedimentarsi di “buone pratiche” che possano essere riprese e imitate, il formarsi di nuove figure professionali in grado di favorire, da posizioni esterne, uno svolgimento corretto dei processi partecipativi. Un principio generale viene tuttavia enunciato: occorre “garantire modalità di gestione del processo partecipativo tali da assicurare *“neutralità e imparzialità”*. Si presuppone dunque che, nell’indicare gli istituti e i metodi del processo, il proponente si faccia carico di precisare *in che modo* si possa garantire una conduzione del dibattito pubblico improntata a tali criteri: non sarà facile tradurre operativamente questa garanzia, ma sarà certamente questo uno dei terreni di verifica su cui misurare la rispondenza tra i principi e il concreto svolgimento dei processi partecipativi<sup>38</sup>.

3. *I soggetti della discussione*: alcune delle condizioni di ammissione dei progetti previsti dalla legge si ispirano apertamente ad uno dei paradigmi normativi cruciali della democrazia deliberativa: *il principio di inclusività*. Tale principio viene declinato in due direzioni: un progetto deve assicurare tanto l’*“inclusività delle procedure”* quanto *“l’effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi”*. Per quanto riguarda le procedure, si precisa che *“particolare attenzione”* debba essere prestata *“alle condizioni di svolgimento che assicurino la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell’accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito”* Siamo dunque giunti al cuore del modello deliberativo ed anche ad una delle questioni su cui più accesa è la discussione sui suoi presupposti normativi: come *“assicurare”* che *“tutti”* i punti di vista abbiano piena capacità di esprimersi? Come evitare che il processo di auto-selezione dei partecipanti si traduca in una distorsione della *“rappresentatività”* delle soluzioni proposte? Come evitare che i cittadini con preferenze più *“intense”* e già *“formate”* prevalgano sui cittadini con preferenze più *“incerte”*, volatili e incoerenti? Come evitare meccanismi di *“manipolazione”* delle opinioni dei partecipanti? Come impedire che un processo partecipativo, più che un luogo inclusivo, divenga un luogo *“esclusivo”*, una sorta di club a cui dedicano tempo ed energie militanti ed attivisti oramai dotati di una propria *“professionalità”* politica, *“habitué della partecipazione”*, come sono stati definiti?<sup>39</sup> La risposta a questi, e ad altri, interrogativi dovrà essere ricercata nel *disegno istituzionale* dell’arena deliberativa, che un progetto dovrà prevedere, e nelle *strategie* che i proponenti dovranno farsi carico di attivare per allargare la platea dei partecipanti e approssimarsi quanto più possibile agli standard normativi suggeriti dalla legge. Nessuna garanzia a priori, ovviamente, poteva essere assicurata dalla legge e dalle sue indicazioni di principio: anche in questo caso, sarà decisivo il concreto prodursi di *eventi e*

---

<sup>38</sup> Sull’importanza di figure esterne e “terze” che gestiscano e garantiscano i processi partecipativi, richiama l’attenzione Luigi Bobbio: “alla democrazia partecipativa serve anche un contributo *dall’esterno*: ossia da parte di attori che si trovano al di fuori della mischia. Soggetti di questo tipo svolgono già un ruolo fondamentale in molte esperienze partecipative: pensiamo agli animatori o agli accompagnatori sociali che operano nei progetti di urbanistica partecipata, ai facilitatori che assistono le interazioni nelle giurie dei cittadini e nei focus group, agli esperti che progettano i percorsi di partecipazione e ne curano l’attuazione...Tra un’assemblea ‘spontanea’ in cui chiunque può tenere il microfono quanto gli pare e un’interazione assistita in piccoli gruppi dove tutti possono interloquire, scambiarsi idee e ragionare insieme, c’è un abisso” (2007, p. 11). Un panorama più ampio delle tecniche disponibili in Bobbio (2004; 2005b): qui si propone una classificazione distinta in tre famiglie, a) tecniche per l’ascolto; b) tecniche per l’interazione costruttiva; c) tecniche per la risoluzione dei conflitti. Sulla situazione in USA, interessanti le notazioni critiche di Button-Ryfe (2005): questi autori rilevano come *“experts in facilitation, conflict resolution, talk therapy, dialogue, and a host of other models dominate the field”*, e che quasi sempre le iniziative deliberative sono *“expert-driven”*. Da qui i pericoli di un *“entrepreneurial profile”* delle pratiche deliberative non sorretto da una adeguata riflessione sulle *“conceptual implications”* “di tali pratiche e la necessità, di converso, di *“a better-informed and more critically auto-reflective dialogue between theorists and practitioners”*” (p. 21).

<sup>39</sup> Röcke e Sintomer, 2006, p.90.

*processi partecipativi* che la legge potrà suscitare e valutarne poi le modalità di svolgimento<sup>40</sup>.

Tuttavia, la legge non si limita ad enunciare un principio regolativo: prevede anche alcuni meccanismi che possano favorire, nella fase di progettazione di un percorso partecipativo, il crearsi di condizioni che permettano di avvicinarsi quanto più possibile. Qui rientra in gioco l'*Autorità* regionale: il suo ruolo, infatti, non è solo quello di valutare i progetti e selezionarli, ma anche quello di *operare attivamente* affinché i progetti presentati possano essere modificati e opportunamente arricchiti. Oltre ad avere il compito, come si diceva nella definizione generale delle funzioni di questo organo, di elaborare "orientamenti per la gestione dei processi partecipativi" (e possiamo immaginare, ad esempio, che l'*Autorità* produca e diffonda materiali e documenti, "guide" e manuali, ecc.), un apposito articolo della legge disegna possibili "azioni" che l'*Autorità* può intraprendere nei confronti di progetti che risultino insoddisfacenti sotto vari profili<sup>41</sup>: può proporre modifiche, "secondo le condizioni e i criteri di ammissione"; può indicare "modalità di svolgimento integrative, anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere"<sup>42</sup>, può proporre di coordinare progetti simili. Insomma, si configura un ruolo tutt'altro che notarile di questo organo, come vedremo anche successivamente, per i possibili casi di conflitto tra un governo locale e un gruppo di cittadini che richiedano l'apertura di un processo partecipativo. Potrà accadere, ad esempio, che, a fronte di un progetto che preveda solo forum tematici aperti a chiunque voglia partecipare (con una prevedibile sovrarappresentazione degli strati di cittadini più impegnati e motivati), l'*Autorità* possa suggerire di "integrare" questa modalità, suggerendo una combinazione di metodi diversi, ad esempio istituendo anche una "giuria di cittadini", o altri metodi fondati sull'estrazione a sorte, in modo da confrontare gli esiti delle due discussioni<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Una progettazione "realistica" di un processo partecipativo deve, tra l'altro, guardarsi da un pericolo: quello di fare delle assunzioni "eroiche" o troppo esigenti sul profilo e i compiti dei partecipanti, sulle loro capacità, sul loro tempo disponibile, ecc. Vanno in questo senso le osservazioni di J. Johnson (1998, pp. 173-4) e, più in generale l'idea di altri autori, come Stoker (2006) che, nel discutere le possibili forme di "riattivazione" dell'impegno civico dei cittadini, sottolineano come si debba realisticamente partire da un dato: esiste "a propensity for engagement, that is widely but thinly spread, and is unevenly distributed....people want to be involved, but on their terms and on an intermittent, piecemeal and sporadic basis (p. 87). Perciò, tra il sottile strato di "high-intensity activists", a loro modo sempre più "professionalizzati", e la massa di cittadini apatici o cinici, occorre puntare sulla figura del cittadino "amateur", che acquista però una sempre maggiore competenza politica e capacità di comprendere gli effettivi meccanismi del policy-making, pur continuando a restare, e avendone anche tutte le intenzioni, "un dilettante" della politica. Da qui anche la critica che Stoker muove alle "over-prescriptions" di alcune versioni della democrazia deliberativa, che presuppongono figure idealizzate di "noble citizens" (156). Sull'ambiguità con cui alcune concezioni della "democrazia partecipativa" concepiscono i soggetti dei processi partecipativi (solo la "cittadinanza attiva", ovvero i cittadini più consapevoli e critici?), si veda Bobbio. 2007, p. 5.

<sup>41</sup> Si tratta dell'art. 14, comma 1: "1. L'*Autorità* provvede con atto motivato entro 45 giorni dalla presentazione della domanda e ha facoltà di: a) condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto, secondo le condizioni e i criteri di ammissione; b) indicare modalità di svolgimento integrative anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere, con eventuale necessità di integrare il numero delle firme; c) promuovere il coordinamento di progetti simili o analoghi; d) differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno regionale, tenendo conto delle richieste".

<sup>42</sup> Questo specifico passaggio, con i relativi "poteri" attribuiti all'*Autorità*, è stato suggerito da un ricorrente interrogativo sorto durante la fase di elaborazione della legge, e sollevato soprattutto dagli amministratori locali: *chi decide* le dimensioni territoriali del processo partecipativo? E' giusto (caso frequentissimo) che si possano mobilitare solo i cittadini più direttamente coinvolti, ad esempio, da una localizzazione non gradita di un impianto, e non anche tutti gli altri cittadini interessati al servizio che esso fornisce?

<sup>43</sup> Anche sulle "giurie dei cittadini", la letteratura è oramai molto vasta: il più recente contributo viene dalla Francia (Sintomer, 2007). Si veda anche Crosby-Nethercut, 2005 (Crosby è considerato l'"inventore" delle moderne giurie, di cui ha anche registrato il marchio, e ha fondato nel 1974 il *Jefferson Center* di Minneapolis). Una variante tedesca delle giurie sono le *Planungszellen*, proposte a metà degli anni '70 da Peter Dienel (per un'illustrazione del metodo, Bobbio, 2004, p. 116, mentre sulle più recenti esperienze berlinesi, Röcke-Sintomer, 2006). Sui primi esperimenti di giurie in Italia, si vedano Bobbio-Ravazzi (2006), Giannetti-Lewanski (2006), Ravazzi-Podestà-Chiari (2006) e la discussione

4. *I presupposti della discussione.* Come abbiamo ricordato, tra i paradigmi normativi della democrazia deliberativa vi è quello di un'interazione comunicativa tra cittadini, liberi ed eguali, che avvenga in condizioni di parità. Come presupposto di un'arena propriamente definibile come "deliberativa" vi è dunque la creazione di una base informativa condivisa e, tra le condizioni che un progetto deve presentare, vi sono anche le specifiche strategie che esso deve prevedere: "azioni specifiche per diffondere il massimo delle informazioni anche tecniche tra tutti i cittadini sia prima dell'inizio del processo partecipativo, sia durante e sia dopo" (art. 12, c. 1, lett. h)<sup>44</sup>. Si tratta, come ben si comprende, di un aspetto cruciale (anche questo largamente discusso in letteratura): sono proprio le *asimmetrie informative* tra i partecipanti, infatti, a costituire una minaccia mortale per il successo di un processo deliberativo. Asimmetrie, non solo e non tanto nella natura e nella quantità di informazioni di cui ciascun partecipante dispone, ma anche nello stesso *tipo di preferenze* con cui ciascun partecipante "entra" nell'arena deliberativa, condizionandone lo svolgimento: preferenze "forti o deboli, consapevoli o inconsapevoli, libere o vincolate" (Bobbio, 2006a)<sup>45</sup>. La costruzione di una base informativa ampia e condivisa rappresenta dunque un presupposto, necessario ma forse in sé non sufficiente a garantire l'istanza normativa della "parità" tra i partecipanti: il disegno e poi la gestione del *setting* deliberativo hanno qui un ruolo determinante, dovendo tener conto della particolare natura delle preferenze dei partecipanti e "controllando" costantemente il prodursi di possibili asimmetrie, con tutte le correzioni e gli aggiustamenti che si renderanno necessari e che la riflessione sulle esperienze fin qui condotte ha cominciato a proporre.

Tra i presupposti della discussione (o meglio tra le condizioni che la rendono possibile) vi sono anche i *costi*: la legge prevede che la proposta di un progetto partecipativo sia corredata da una previsione di massima sulle spese da sostenere. Nel caso sia un ente locale il proponente, occorre che esso indichi anche la quota di *proprie* risorse, finanziarie e organizzative, che vengono destinate al processo; nel caso siano associazioni o cittadini, evidentemente, sono richieste risorse *organizzative*, che i proponenti possono mettere a disposizione (lavoro volontario, competenze, ecc.). Quello dei costi non è una questione marginale: è anche questo un modo per attribuire il giusto "peso" alle proposte partecipative, scoraggiare proposte puramente strumentali, indurre ad un'assunzione di responsabilità i

---

che ne è seguita dopo un intervento di Lyn Carson (2006), con le risposte di R. Lewanski, L. Bobbio, I. Romano, D. Giannetti e dello stesso Ned Crosby (AA.VV, Rivista italiana di politiche pubbliche, 2007).

<sup>44</sup> La legge, inoltre, in vari passaggi, suggerisce o offre l'opportunità di avvalersi della Rete Telematica regionale e incentivi all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, ma – questo va sottolineato – come strumenti da valorizzare *all'interno* di un percorso partecipativo, non come luoghi o momenti di partecipazione in sé.

<sup>45</sup> Bobbio (2006a) propone una tipologia di preferenze a cui possono corrispondere diversi tipi o contesti di deliberazione, a partire dal possibile incrocio di preferenze "forti" (intense, stabili, certe) o "deboli" (poco intense, instabili, incerte) e, su un altro asse, "consapevoli" (fondate su una base informativa ricca e pertinente) o "inconsapevoli" (informazioni superficiali). Altre varianti possono poi derivare dalla natura "libera" o "vincolata" delle preferenze, ovvero dal loro essere espressione di giudizi autonomi del partecipante o al contrario di un qualche mandato esterno, come portavoce di gruppi organizzati, *stakeholders*, attivisti, ecc. Ne possono derivare contesti deliberativi molto diversi (simmetrici, quando tutti i partecipanti hanno lo stesso tipo di preferenza): da quello tipico dei "comitati tecnici", o dei "tavoli di concertazione" e delle riunioni tra "addetti ai lavori" (preferenze forti e consapevoli), a quello diametralmente opposto, con partecipanti dalle preferenze "deboli" e "inconsapevoli", - poche idee, vaghe e confuse -, con un processo deliberativo caratterizzato, almeno inizialmente, da una generale incertezza di giudizio; dalle situazioni in cui si scontrano partecipanti dalle preferenze forti e intense, ma "inconsapevoli" (ovvero, situazioni in cui si confrontano opposti "pregiudizi"), a quello (che forse potrebbe essere assunto come il più auspicabile, - quello, come nota Bobbio, più vicino alla "situazione discorsiva ideale" teorizzata da Habermas -, ma probabilmente non il più frequente), in cui partecipanti pienamente consapevoli e informati esprimono però preferenze "deboli", ovvero sono aperti al dubbio e alla ricerca, e non ostentano certezze granitiche (situazioni in cui, quindi, si "sospende il giudizio"). Esistono poi tipi di deliberazione asimmetrica: quando partecipanti con *diversi* tipi di preferenze convivono nello stesso processo. In questi casi insorgono vari e specifici problemi di disegno istituzionale del processo ed è su questo terreno che la definizione di un adeguato *setting* deliberativo appare certamente più problematica, ma anche potenzialmente più proficua.

proponenti. Soprattutto, quando in gioco, per la parte comunque prevalente, sono le risorse pubbliche messe a disposizione dalla Regione<sup>46</sup>.

4. *Gli effetti della discussione*: come ricordavamo sopra, nel caso di progetti presentati da enti locali, è parte integrante della richiesta di sostegno una “dichiarazione con cui l’ente competente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento”. Sul nesso tra partecipazione e decisione ci siamo soffermati in precedenza; ma, a conferma del fatto che la legge non intende incentivare “giochi partecipativi” o “simulazioni deliberative”, vi è anche un codicillo che assume un grande valore politico (sempre nella logica che abbiamo definito dell’ “obbligazione preventiva” che un governo locale sceglie di auto-imporsi): nei casi di progetti presentati da enti locali, la richiesta di sostegno deve essere corredata anche da una “*dichiarazione dell’ente competente di sospensione degli atti la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l’esito del processo partecipativo*”. La stessa richiesta e poi l’apertura di un processo partecipativo, insomma, producono immediatamente *effetti sospensivi* sugli atti amministrativi che potrebbero configurare una decisione irreversibile sull’oggetto della discussione pubblica. Il processo partecipativo, dunque, - nel modello prefigurato dalla legge - entra organicamente nel processo di *policy-making*. Non ne è solo una premessa, o una fase preliminare: produce effetti *iniziali*, - inducendo la sospensione della decisione - e poi *potrà* produrre anche effetti *finali*, secondo quella logica di *responsiveness* che abbiamo sopra descritto. Ma proprio per questo la dimensione temporale è cruciale: imporre limiti temporali certi allo svolgimento di un processo partecipativo è direttamente conseguente alla scelta di considerare tale processo *una fase* del processo decisionale. *Non* imporre tali limiti, paradossalmente, finirebbe per legittimare una dimensione puramente “consultiva” o auto-espressiva della partecipazione, scardinerebbe il nesso tra partecipazione e decisione e, alla fine, lascerebbe di fatto che le decisioni siano assunte altrove e altrimenti. Discussioni *in-concludenti*, o che non si concludano mai, non sono mai la premessa di una decisione effettiva.

Tra i critici, le accuse di *inefficacia* rivolta al modello e alle esperienze di democrazia deliberativa, hanno avuto e hanno molto spazio: “accuse non prive di fondamento empirico”, ha notato Luigi Pellizzoni, in quanto “la cornice istituzionale è infatti spesso vaga e precaria” e, “altrettanto precario è di conseguenza il legame tra esiti delle deliberazioni e decisioni finali”. Inoltre, “gli espedienti per porvi rimedio, per esempio far sottoscrivere ai decisori un impegno formale in tal senso, sono aggirabili con relativa facilità” (Pellizzoni, 2005b, p.28). Indubbiamente, la legge toscana ha cercato di misurarsi con questi nodi (e, naturalmente, solo i fatti ci diranno se il tentativo è riuscito): in primo luogo, disegnando una “cornice istituzionale” più stabile e solida (di cui più avanti vedremo altri aspetti essenziali), traducendo i principi regolativi del modello deliberativo in indicazioni operative per la predisposizione di *progetti partecipativi*, cercando di innestare meccanismi deliberativi nel vivo dei processi decisionali, ma poi soprattutto, crediamo, ridefinendo il concetto stesso della loro possibile “efficacia”: che non è, e non può essere, fondata su una sorta di “devoluzione” di poteri, dalle istituzioni rappresentative alle arene deliberative, -- talché l’efficacia degli esiti di queste ultime sia sempre e immediatamente misurabile dalla loro corrispondenza alle decisioni delle prime -, ma deve essere costruita sulla forza politica, sulla significatività del processo deliberativo, sulla sua capacità di “imporsi” o “influenzare” un processo decisionale complesso: sulla sua capacità, insomma, di costruire una *sfera pubblica* di discussione e di elaborazione in grado di permeare profondamente il lavoro delle istituzioni, ma senza sovrapporsi ad esse e senza commistioni con la sfera del potere democratico legittimo.

---

<sup>46</sup> Per il primo anno di applicazione della legge, la Regione ha stanziato la cifra di un milione di euro: e non si può non riconoscere una buona dose di “coraggio politico”, nell’assumere questa decisione, soprattutto in tempi come quelli in cui viviamo, quando sul tema dei “costi della politica”, accanto alle denunce sacrosante, è molto facile lo slittamento demagogico e populistico.

## § 7 Partecipazione e conflitto: le dimensioni “macro” e “micro” delle decisioni collettive.

Non c'è dubbio che tra i fondamenti teorici più controversi della democrazia deliberativa vi sia l'assunzione di principio secondo cui, intorno all'oggetto di una deliberazione, si possano e si debbano confrontare individui che tendano ad uscire da una logica egoistica e strumentale e agiscano nell'ottica del “bene comune”, che discutano presentando le proprie idee ma ponendosi sempre anche “nei panni dell'altro”, disposti a farsi convincere della bontà delle altrui argomentazioni, o che al limite, come suggerisce Elster, si sforzino di sostenere i propri interessi ammantandoli di ragioni “generalì” (con una certa dose di ipocrisia, ma pur sempre con effetti benefici sullo stile e la sobrietà della discussione e la “civiltà” della convivenza)<sup>47</sup>.

Che questo scenario idealizzato possa trovare rispondenza nella realtà pare, a molti, assai dubbio: ma, naturalmente, quando ci poniamo su un piano normativo, il problema è quello di assumere il modello come paradigma di riferimento, sia per orientare i comportamenti che per la valutazione che poi se ne dà, quando li si osserva. La questione non è dunque quella di chiedersi se questo ideale di razionalità comunicativa sia “realistico”, ma di chiedersi se il disegno istituzionale di un'arena deliberativa possa favorire il crearsi di condizioni che, in maniera più o meno approssimativa, vi possano corrispondere. *Posto che*, naturalmente, lo si ritenga desiderabile: vi può essere anche una legittima opzione politica che assuma come primario obiettivo quello di produrre e alimentare il *conflitto*, ritenendo che solo da ciò possa scaturire una maggiore consapevolezza critica sugli effettivi meccanismi di potere che regolano il funzionamento di una società.

La democrazia deliberativa, in realtà, non ignora il conflitto, ma vuole regolarne gli effetti: soprattutto, vuole che il conflitto si manifesti apertamente e sia trattato in forme produttive, mediabili razionalmente, in un'ottica di *problem-solving*, e che l'esito non sia affidato alla mera logica dei rapporti di forza. E' qui che si misura una differenza, anche politica, tra una concezione della democrazia partecipativa come luogo in cui, primariamente, si costituisce una nuova soggettività critica e una concezione della democrazia deliberativa come luogo in cui si costruiscono decisioni collettive quanto più possibile condivise. Per la prima, la partecipazione è una forma e un luogo del conflitto sociale; per la seconda, “partecipare” è un prendere atto delle ragioni del conflitto intorno ad un problema di scelta collettiva, circoscriverle, farle emergere meglio e in modo più trasparente e motivato, ma poi anche cercare e trovare le vie di una soluzione comune<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Ci limitiamo a segnalare qui come questo tema sia molto trattato nella letteratura filosofica sulla democrazia deliberativa, sulla scia delle tesi di Rawls e Habermas (in particolare, per quest'ultimo, quelle consegnate soprattutto ad un suo lavoro del 1992, *Faktizität und Geltung*, ed. it. 1996). Molto discussa, ad esempio, la posizione di Joshua Cohen e la sua idea di “*reasonable pluralism*”, fondata sul presupposto che si possa creare una *sfera pubblica* condivisa, al di là del pluralismo proprio delle “visioni del mondo”, ricercando un “*agreement on political values among people who have fundamental moral disagreements*” (Cohen, 1998, p. 191-192; 1997b). Su tutto ciò, si veda una raccolta dei principali testi e una ricostruzione del dibattito (soprattutto dal versante filosofico), in Bohman-Rehg (1997).

<sup>48</sup> A fronte di alcune versioni “esigenti” del consenso razionale, alcuni critici del modello deliberativo hanno obiettato che la discussione pubblica, in molti casi, può anzi *accentuare* la diversità delle opinioni e può generare ulteriori terreni di disaccordo, specie in società pluralistiche come sono le nostre (ad es., Christiano, 1997, p. 249); altri hanno parlato di una “polarizzazione di gruppo” (Sunstein, 2003) che si produce in molti contesti deliberativi. Queste obiezioni, se possono essere rivolte ad alcune versioni altamente stilizzate e idealizzate delle procedure deliberative, non colgono a nostro avviso nel segno quando si tratta di arene deliberative *specifiche, all'interno* di un determinato processo di *policy-making*, che hanno anzi proprio il compito di far emergere l'intero arco dei punti di vista, e “trattare” il conflitto così creatosi producendo soluzioni *quanto più possibile* condivise. In questo senso vanno anche le considerazioni di Fung-Gastil-Levine (2005, p. 274): “*deliberative events should not create unrealistic expectations about the potential for unity and certainty...Public deliberation is valuable when it helps participants to learn the reasons for their disagreements and to distinguish subjects on which they can agree from those on which they are unlikely to reach accord*”.

Naturalmente, è decisivo l'oggetto, o il campo, del conflitto e/o della deliberazione. Si può ritenere che l'intero arco delle decisioni collettive sia percorso e attraversato da logiche di dominio, che le ineguaglianze di classe, di potere e di sapere, si manifestino *sempre*, ogni qualvolta sorga un problema di scelta collettiva, e che il conflitto tra gli interessi non lasci "vuoti", sfere "neutrali" della vita sociale in cui esso non si manifesti: in questo caso, la logica stessa di un processo deliberativo può essere vista come esclusivamente mirata alla "depolicizzazione" del conflitto, in un'ottica consensualista. Al contrario, pur assumendo che ogni sfera della vita collettiva sia segnata dai conflitti, si può ritenere che questi conflitti non rimandino, sempre e comunque, ad una logica pervasiva e unificante, e che gli interessi in gioco, di volta in volta, possano essere plurimi e diversificati, e soprattutto che essi siano "governabili", riconducibili ad una sfera di razionalità discorsiva. Se si adotta la prima visione, la via conseguente è quella, classica, della lotta e dei movimenti sociali, della mobilitazione collettiva, della denuncia critica. Anche questa è "partecipazione", ovviamente: ma non è "democrazia deliberativa".<sup>49</sup>

Al contrario, senza ignorare i meccanismi di dominio e le ineguaglianze che attraversano la vita sociale, si può pensare che esistano campi di scelta collettiva in cui la diversità e la pluralità dei valori e degli interessi possono trovare le vie di un ragionevole confronto, un dialogo da cui emergano anche possibili risposte condivise: *non*, si badi, un negoziato che ricerchi "compromessi", in una logica di scambio tra "conquiste" e "rinunce" da parte di ciascun attore, ma la ricerca di una soluzione comune, che emerga dalla discussione pubblica come la migliore o la più accettabile, tra le alternative disponibili.

Appaiono perciò cruciali la scala territoriale di un problema e la dimensione ("macro", "meso" o "micro") delle politiche che sono in discussione. D'altra parte, anche nella letteratura sulla democrazia deliberativa, hanno un notevole rilievo sia la questione dei "grandi" numeri (ovvero, non sono pochi coloro che ritengono le procedure deliberative compatibili solo con una dimensione "comunitaria", o comunque con arene che coinvolgano un numero limitato di partecipanti), sia il livello cui si colloca l'oggetto della possibile deliberazione: "grandi" opzioni politico-strategiche e/o scelte collettive più circoscritte, che presuppongono decisioni sovraordinate? La legge toscana assume in qualche modo questo problema e cerca di offrire una soluzione proponendo procedure diverse, per le discussioni del primo tipo (il Dibattito pubblico

---

<sup>49</sup> Un saggio di Iris M. Young (2003), ha posto in evidenza la profonda diversità tra la logica di una partecipazione fondata sulla mobilitazione collettiva e sulle tradizionali forme di "attivismo" e quella che ispira invece il modello della democrazia deliberativa: "the activist is suspicious of exhortation to deliberate, because he believes that in the real world of politics, where structural inequalities influence both procedures and outcomes, democratic processes that appear to conform to norms of deliberation are usually biased toward more powerful agents" (ivi, p. 102): "the deliberative democrat who thinks that power can be bracketed by the soft tones of the seminar room is naive" (p. 106). I "deliberative democrats" hanno buoni argomenti per rispondere ad una tale "diffidenza", ma da essa nascono comunque, secondo l'autrice, delle effettive "sfide" che i sostenitori del modello deliberativo devono raccogliere: in particolare, saper disegnare *setting* deliberativi veramente aperti e inclusivi, e rendere credibile tale carattere. "The norms of deliberative democracy call not only for discussions among parties who use the force of argument alone and treat each other as equals. They also require publicity, accountability and inclusion" (p. 109). Sulle "Activists' Views of Deliberation", si veda il recente saggio di Levine-Nierras (2007), condotto su 60 interviste in profondità ad attivisti e militanti di varie parti del mondo, dalle quali emergono con nettezza le ragioni dello "scetticismo" sui processi e i metodi deliberativi che possono caratterizzare l'atteggiamento dei "militanti" più impegnati: soprattutto, occorre aggiungere, in quelle realtà caratterizzate da istituzioni democratiche poco consolidate, da situazioni di povertà diffusa e sotto-sviluppo, o da aspri conflitti etnici, ovvero situazioni in cui, a fronte della "reasonableness, moderation or compromise", che dovrebbe caratterizzare un processo deliberativo, "there may be a legitimate basis for radical claims and passionate discourses" (ivi, p. 5). Come ha notato un'altra autrice (Sanders, 1997), "calling for compromise may be perilously close to suppressing the challenging perspectives of marginalized groups", laddove "deliberation is a request for a certain kind of talk: rational, contained, and oriented toward a shared problem" (p. 362-370). Pur riconoscendo la fondatezza di questi rilievi, Levine e Nierras, citando Fung (2005), sostengono che "it is a mistake to abandon deliberation altogether until political equality prevails. If one waits for 'revolution' before becoming a deliberative democrat, then the imperfections of our current order can justify abandoning all pretense of deliberation and simply trying to amass power. That is a path to cynicism..." (ivi, p. 13).

regionale) e per quelle del secondo, (i processi partecipativi locali: e forse, a questa soluzione, non è estraneo il fatto che, in Toscana, in molte realtà locali, una dimensione comunitaria è ancora largamente percepibile).

Si prenda ad esempio la questione dei rifiuti e del loro trattamento<sup>50</sup>: a livello di *macro-politiche*, la Regione Toscana *dovrà* sottoporre il proprio piano regionale per i rifiuti ad un processo partecipativo -- (in questo caso, ricordiamo, la legge è *prescrittiva* e prevede una quota a ciò vincolata di risorse) -- o anche, se lo propone e l'*Autorità* accetta, ad un vero e proprio Dibattito Pubblico Regionale<sup>51</sup>. Su questo piano "macro", è certo che si manifesteranno una pluralità di posizioni che possono anche essere ricondotte a diverse posizioni "di principio", e il loro spettro sarà quanto mai variegato, da coloro che coglieranno l'occasione per riproporre la loro critica dei modelli di consumo delle società capitalistiche contemporanee, fino a coloro che (pur condividendo l'aspirazione ad un modello di sviluppo sostenibile) si porranno un obiettivo più immediato, evitare che sulle strade della regione si accumuli una quantità incontrollabile di rifiuti. Un processo partecipativo di questo tipo, o un "Dibattito Pubblico" regionale, nelle modalità previste dalla legge toscana, -- per la scala territoriale dei problemi e il numero di cittadini potenzialmente coinvolti (l'intera popolazione regionale) -- non può essere considerato un processo deliberativo, in senso proprio: nondimeno, se condotto e organizzato bene, - soprattutto, quando ancora le linee fondamentali del piano regionale non siano state ancora definite ed è possibile discutere le possibili strategie alternative -- potrebbe essere l'occasione in cui associazioni, gruppi di interesse, le istituzioni e le comunità locali, le comunità scientifiche, gli stessi partiti (su questo tema si veda la **Scheda 4**), e i singoli cittadini, producono uno sforzo collettivo di proposta, acquistano tutti una più elevata consapevolezza, anche tecnica, dei problemi da affrontare, e assumono impegni concreti per la fase successiva (non meno importante, anzi!), di gestione e implementazione delle politiche. Beninteso, qualcosa del genere accade già, in molti casi, almeno in Toscana: i piani e i programmi regionali nascono da una complessa concertazione sociale e istituzionale, formalmente definita dalle stesse norme regionali, ma anche, e forse soprattutto, informalmente praticata dai responsabili politici. Con la nuova legge, questa procedura di concertazione e contrattazione tra gli *stakeholders* potrà assumere una *dimensione pubblica* più ampia e trasparente e, soprattutto, potrà e dovrà cercare di coinvolgere *una cerchia più ampia di soggetti* e quindi, - nonostante il gran numero dei possibili o potenziali interlocutori -- alla fine approssimarsi ugualmente agli standard normativi che definiscono propriamente un contesto deliberativo, con una possibile evoluzione da un modello *strategico* di deliberazione (con un gioco a somma zero) ad un modello *dialogico* (con un gioco a somma positiva)<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> L'esempio, ovviamente, non è certo scelto a caso, sia perché notoriamente è uno dei terreni abituali di conflitto, sia perché vi sono stati in questo campo importanti precedenti di processi deliberativi che hanno avuto successo, in particolare quello promosso dalla Provincia di Torino, (su cui si veda Bobbio, 2002; 2005b). Significativa anche la vicenda relativa ad un impianto a Udine, ricostruita da Corvino (2005).

<sup>51</sup> La differenza tra le due procedure consiste in questo: già oggi, e da domani ancor più con la nuova legge, il responsabile del procedimento di un piano regionale (secondo le norme già previste dalla legge regionale in materia di programmazione), deve prevedere un percorso partecipativo (e la nuova legge ora impone di destinare esplicitamente una quota delle risorse del piano stesso all'organizzazione di questo percorso). In questo caso, promotore del percorso rimane la Regione. Su temi o politiche di particolare rilevanza, e quindi *con un atto politico della Giunta*, la Regione può chiedere che sia invece attivata la procedura del Dibattito Pubblico Regionale: in questo caso, è un organo "terzo", l'*Autorità*, a gestire il percorso.

<sup>52</sup> Un esempio di questa "apertura" o di questa possibile evoluzione, si avrà molto presto, nel novembre 2007: la Regione Toscana ha deciso di replicare l'esperienza positiva dell'*E-Town meeting*: l'oggetto sarà il nuovo piano sanitario regionale, e in particolare il tema (scottante) della compartecipazione dei cittadini alle spese del servizio sanitario. Proprio a dimostrazione di come procedure partecipative innovative possano superare i limiti di una concezione "neo-corporatista" della concertazione sociale, è stato deciso -- su esplicito input politico - che *tutti* i partecipanti al *Town meeting*, (circa 500, metà dei quali con "tavoli" decentrati in varie parti della regione, ma ovviamente collegati in tempo reale, grazie alle tecnologie già disponibili della Rete Telematica regionale) siano cittadini estratti a sorte, e non l'espressione non solo delle tante sub-corporazioni che prosperano nel mondo della sanità, ma anche delle tante associazioni di volontariato o strutture del "terzo settore" che sono parte organica

Tuttavia, proprio questo possibile passaggio appare come il più problematico e quello su cui la sperimentazione della legge potrà dare elementi probanti di valutazione: ad esempio, come “conciliare” pratiche deliberative e crescente “contrattualizzazione” di molte *policies* regionali? Come sottoporre, ad esempio, a dibattito pubblico scelte di allocazione contrattata delle esternalità negative che una politica regionale, o di “area vasta”, può produrre (come nel caso, frequente, di accordi o intese inter-istituzionali in cui ciascuna parte si “fa carico” di una parte dei “costi”, anche politici, che una scelta comporta, secondo il motto “a ciascuno la sua grana”)?<sup>53</sup>

Mettiamo poi il caso che il piano regionale dei rifiuti preveda, per ogni provincia, l’obbligo di costruire un termovalorizzatore, o inceneritore che dir si voglia. Qui si apre lo spazio per una procedura deliberativa propriamente detta: *dove e come* localizzare questo impianto, quali garanzie per i cittadini, ecc. è un tipico tema su cui si potrebbe aprire una discussione pubblica, alla ricerca della soluzione migliore o più condivisa. Naturalmente, coloro che – “per principio” – sono contrari a questo metodo di smaltimento dei rifiuti, saranno posti di fronte ad un dilemma: o *estraniarsi dalla discussione*<sup>54</sup>, continuando una loro campagna di opposizione, magari negando la “legittimità” dell’arena deliberativa, contestandone la “parzialità”, e soprattutto rifiutando l’agenda e l’“ordine del giorno”; o “*stare al gioco*” e quindi “partecipare”, cercando di dimostrare che di quell’impianto si può fare a meno, prospettando alternative concrete, entrando comunque nell’arena, ma acconciandosi tuttavia all’idea che, se la loro opinione non è condivisa da altri, debbano comunque poi impegnarsi a ricercare quello che, dal loro punto di vista, potrà essere considerato solo un *second best*. Si pone comunque un dilemma: quanti concepiscono la loro azione sulla base di “principi non negoziabili”, o di una convinzione morale e politica “intransigente”, potranno mai accedere all’idea di una sede in cui le loro posizioni siano solo una delle possibili soluzioni al problema di scelta collettiva che ci si trova ad affrontare? Ma anche coloro che gestiscono un’arena deliberativa sapranno accettare la sfida e dimostrare che, all’interno di essa, tutte le tesi hanno pari cittadinanza? Per coloro che diffidano o sono sospettosi sull’effettiva “inclusività” di un’arena deliberativa, si profila un tipico *trade-off* tra strategie di *exit* o di *voice*: “costa” (o rende) di più la defezione, o al contrario “usare” gli spazi pubblici di discussione per far sentire comunque la propria voce? Ma anche per i responsabili del processo partecipativo, si pone un dilemma simile: “conviene” davvero escludere le voci più dissonanti, o non verrà così minata la legittimità e credibilità del processo?<sup>55</sup>

---

dell’attuale sistema di *governance* del sistema sanitario regionale. Per la distinzione tra modelli strategici e dialogici di deliberazione, si veda Pellizzoni (2005b, p. 98). Altri autori (Baccaro, 2004) hanno fatto notare come si debbano distinguere negoziazioni *distributive* (in cui la posta è fissa, ed è possibile solo un compromesso tra le parti) e negoziazioni *integrative*, in cui grazie all’intervento di procedure argomentative e deliberative, si possono ottenere soluzioni innovative, paretianamente superiori.

<sup>53</sup> Sulle “politiche contrattualizzate”, ovvero la crescente diffusione di accordi, patti, intese, protocolli, ecc., si veda Bobbio (2006b).

<sup>54</sup> Come infatti è accaduto, per alcuni gruppi, nella vicenda torinese analizzata da Bobbio (2002, pp. 34 e sgg.).

<sup>55</sup> Si collocano qui le obiezioni più radicali che alcuni critici rivolgono al modello deliberativo: per quanto un’arena deliberativa sia formalmente ed effettivamente aperta e inclusiva e il “potere di agenda” non sia manipolato, esisterebbe pur sempre un “framework” concettuale e normativo, un “discorso” o un “senso comune”, che impedisce ai cittadini “to think critically about aspects of their social relations or alternative possibilities of institutionalizations and actions”(Young, 2003, p. 136). Un fenomeno di “comunicazione distorta” (Habermas) e di “falso consenso”. Ma se è così, è un’obiezione paralizzante, che tradisce una condizione di assoluta impotenza politica: se si ritiene che, pur nella più libera e inclusiva arena deliberativa, i cittadini siano comunque “accecati” dall’ideologia dominante e non sappiano riconoscere più i loro “veri” interessi, non resta che teorizzare l’agitazione permanente di minoranze illuminate o la mera testimonianza dei pochi saggi rimasti sulla scena. Paradossalmente, questa visione così poca fiduciosa nelle capacità critiche dei cittadini dovrebbe indurre anche i più accesi avversari della democrazia deliberativa ad accettare la sfida: quale migliore occasione, per far “aprire gli occhi” ai cittadini inconsapevoli, che “entrare” appunto in un’arena deliberativa e portare lì dentro i propri argomenti? E cosa di più stimolante se non, appunto, misurarsi con quella che un altro autore ha definito “the street-level epistemology”, ossia il modo di conoscere e ragionare della persona “ordinaria”, con tutte le sue false credenze, incoerenze, confusioni e incertezze (Hardin, 2003)?

Il tema decisivo è, dunque, quello dell'agenda e dell'"ordine del giorno" definito per un'arena deliberativa. Vi possono essere gruppi di cittadini che rifiutano l'arco *delle possibili alternative in discussione* e quindi si estraniavano o contestano l'arena deliberativa in quanto non accettano i vincoli posti "a monte" della discussione. In questi casi, si rifiuta il terreno di un processo *problem-solving* e si pone una questione di *problem-setting*. Ma, come abbiamo cercato di mostrare, vi sono piani e livelli diversi di una possibile discussione e *dovrebbero* esserci anche sedi in cui discutere quelle opzioni strategiche alternative che poi, inevitabilmente, delimitano il campo delle successive decisioni. La legge toscana, con il suo doppio dispositivo (processi locali e dibattito pubblico regionale), ha tentato una possibile soluzione. Ma questa è indubbiamente una "sfida" politica impegnativa, per la stessa Regione: è ben difficile immaginare che essa non sia chiamata in causa proprio per discutere le proprie scelte "macro-politiche", o che la nuova legge stessa non sia utilizzata, anche polemicamente, per rivendicare una discussione su questo piano.

Sono dilemmi che solo la sperimentazione della legge permetterà di valutare nel loro effettivo svolgimento. Tuttavia, alcuni risultati si potranno certamente ottenere: non c'è dubbio, infatti, che quanto meno *la qualità* della discussione pubblica potrebbe risultarne di gran lunga migliore di quanto solitamente accade, e che lo stesso *stile di governo* con cui comunemente si affrontano oggi simili problemi sarebbe fortemente sollecitato a trasformarsi, inducendo ad adottare procedure decisionali più lineari e trasparenti (ad esempio, costringendo ad una progettazione preventiva delle alternative disponibili e a presentarle all'opinione pubblica secondo un chiaro quadro dei costi e dei benefici, dei vincoli e delle opportunità, che ciascuna di esse contiene)<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Sulle conseguenze che la nuova legge potrà avere, e sui processi che potrà aprire, sollecitando fortemente anche un diverso modo di operare delle istituzioni e dei decisori politici, si veda come il Presidente Martini ha commentato, in un'intervista, le finalità della legge: "Con questa legge cambia una filosofia. Non si tratta più di decidere, annunciare e difendere, ma di presentare un problema, discuterlo e poi eventualmente decidere. Vogliamo avviare una negoziazione preventiva, vogliamo che tutti i problemi siano conosciuti dai cittadini, vogliamo che la gente abbia la possibilità di esprimere un giudizio compiuto prima della decisione finale...[oggi] siamo in democrazia e le idee circolano liberamente, però c'è un deficit informativo. Spesso sono solo piccoli gruppi ad esprimersi senza conoscere la volontà degli altri, magari maggioranza. La nuova legge cerca di coinvolgere il maggior numero di cittadini nelle grandi scelte. Non è la volontà della gente a ritardare le decisioni o a bloccare i progetti, ma l'incertezza e la scarsa trasparenza" (*Corriere della Sera*, 31 luglio 2007, p. 19). In questa dichiarazione viene esattamente richiamata quella che è stata definita la sindrome DAD (decido-annuncio-difendo), che accanto alla ben nota NIMBY e alla NIMO (*not in my office*: "non è di mia competenza") rappresentano lo scenario "ordinario" con cui nel nostro paese si presentano i processi decisionali e i conflitti che li accompagnano. Sulla sindrome DAD, si veda Bobbio, (2004, p. 34) e Sancassiani (2005, p. 206-208).

#### Scheda 4: Democrazia deliberativa, partiti, assemblee elettive: alcuni spunti

Il rapporto tra partiti politici e democrazia deliberativa è sostanzialmente assente dalla riflessione teorica: lo nota James Johnson (2005, pp.47-50) in una rassegna (non a caso, piuttosto breve) dei pochissimi autori che hanno affrontato, spesso solo marginalmente, il tema. Le radici di questo silenzio sono individuate da Johnson nella diffusa convinzione che i partiti, operando essenzialmente "for electoral purposes", sono organizzazioni del tutto funzionali alla dimensione "aggregativa" della democrazia rappresentativa, e quindi estranei alla logica "trasformativa" della democrazia deliberativa. I "partiti", per loro natura, tenderebbero a "dividere" e a cristallizzare il disaccordo, più che a ricercare soluzioni condivise: con una sovrapposizione semantica di antica matrice (le "parti" come "fazioni", fattori di divisione della comunità: Sartori 1976, pp. 3-12), da cui lentamente ci si è liberati con l'affermarsi dei moderni partiti di massa, ma che appare ricorrente nelle posizioni che si ispirano alla tradizione "antifederalista" americana (non a caso, oggi apertamente rivendicata da alcuni filoni "deliberativisti" in USA). Alcuni autori citati da Johnson (Cohen, Christiano, Manin) hanno tuttavia sottolineato come i partiti, esercitando la loro tipica funzione di aggregazione, selezione e articolazione della domanda sociale, possano svolgere un ruolo di "focalizzazione" del dibattito pubblico, puntando l'attenzione "on matters of general concern rather than on local or issue-specific matters", e quindi contribuire a costruire le condizioni di una più ampia ed efficace dimensione deliberativa. Certo, (aggiungiamo noi) questo presuppone che i partiti sappiano recuperare una capacità di lavoro *on the ground*, e non siano solo concentrati nell'attività nel *central* o nel *public office*, per riprendere la nota tripartizione proposta da Katz e Mair. Secondo Johnson, "*modern democratic institutions do not break down only along the deliberative-aggregative divide*", e quindi anche il ruolo dei partiti andrebbe riconsiderato. Non possiamo qui sviluppare il tema, ma si possono indicare due terreni su cui la ricerca potrebbe proseguire: il primo è quello che vede i partiti come possibili interlocutori all'interno di un'arena deliberativa (cosa impedisce ad un partito, durante lo svolgimento di un processo partecipativo, di intervenire - in quanto tale, ma soprattutto attraverso i propri singoli aderenti - proponendo una propria valutazione dei problemi e delle soluzioni? E, magari, attivando procedure interne, anch'esse di tipo deliberativo, per decidere prima, al proprio interno, come intervenire e cosa sostenere all'interno di un'arena deliberativa? In fondo, non è quello che accadeva in passato, quando i partiti c'erano e funzionavano, allorché si creava un qualche "movimento" di cittadini su una questione e i partiti decidevano "come starci" dentro?). Il secondo terreno è quello (fin qui poco sviluppato ma, a nostro avviso molto promettente, sia pure con le dovute cautele) che vede il ricorso a procedure deliberative strutturate come elemento costitutivo di una nuova concezione della vita democratica interna di un partito (anche per contrastare la crescente torsione plebiscitaria che oggi tende a caratterizzare il rapporto tra leadership e membership). Su quest'ultimo punto, ha avuto una certa risonanza sulla stampa il ricorso ad un *deliberative poll*, ad opera del PASOK greco, per scegliere un proprio candidato sindaco (*Reset*, n. 96, luglio-agosto 2006), ma a noi sembra che il terreno migliore e più opportuno di sperimentazione sia quello relativo alle forme del dibattito e dell'elaborazione programmatica. Perché, invece dei tanti convegni, con pochi relatori illustri e una platea annoiata, non sperimentare procedure innovative di discussione, che attingano al ricco repertorio che le pratiche deliberative mettono a disposizione?

Il tema dei partiti richiama un altro tema, che qui possiamo solo segnalare: *il ruolo delle assemblee elettive*. Che queste vivano una fase di grande "sofferenza" è indubbio e, secondo alcuni pareri preoccupati raccolti nel corso dell'elaborazione della legge, meccanismi come quelli previsti dalla nuova legge toscana sarebbero destinati ad aggravarla. Al contrario, riteniamo che, se la legge "funzionerà", potranno esserci incentivi importanti per un recupero del ruolo anche delle rappresentanze elettive, stimolando il loro intervento nella discussione pubblica, offrendo loro nuove opportunità di scambio informativo con i cittadini, sottraendole alla routine particolaristica in cui si sono rinchiusi, o sono state costrette, dalla soverchiante visibilità e legittimazione dei sindaci. Ma, anche in questo caso, come per altri meccanismi previsti dalla legge, sarà la capacità creativa degli attori ad essere messa alla prova.

## §. 8 *Partecipazione e conflitti locali: i possibili meccanismi di regolazione*

L'esempio dei rifiuti è un caso di *issue* che possiamo definire fortemente "divisiva"; ma non è sempre così, soprattutto man mano che si abbassa la scala territoriale del problema e l'oggetto della scelta collettiva non sembra necessariamente dover riflettere, come in un microcosmo, la globalità dei conflitti sociali o chiamare in causa "i massimi sistemi". Ci sono ambiti di vita sociale e comunitaria in cui sorgono problemi di scelta collettiva che possono essere considerati "al riparo" da una contrapposizione di interessi o valori inconciliabili. Ad esempio, chiamare i cittadini di un quartiere a discutere le loro idee su come ristrutturare una piazza può certo suscitare interessi diversi (i commercianti che vorrebbero un parcheggio, i pensionati che vorrebbero più panchine...), ma non sembra proprio che, attorno ad un tema come questo, non si possa e non si debba trovare modo di raccogliere le diverse opinioni, mettere a confronto progettisti e tecnici, e alla fine trovare una soluzione largamente soddisfacente. Sono propri questo tipo di decisioni, peraltro, che spesso provocano conflitti del tutto evitabili e del tutto improduttivi: accade quando le amministrazioni presumono di avere tutte le carte in mano per decidere, affidano il progetto ai loro uffici o ad uno studio di architetti o urbanisti, e poi "spiattellano" all'opinione pubblica le loro intenzioni: come innumerevoli casi dimostrano, si può esser certi che, a quel punto, coloro che non condividono il progetto, (anche solo per encomiabili ragioni estetiche: "è brutto", "rovina" il quartiere) alzeranno la voce e che le canoniche assemblee tra amministratori e cittadini si risolveranno in una confusa gara a chi urla di più. Non certo un buon esempio di partecipazione. Già oggi molti comuni sperimentano varie metodologie di "progettazione partecipata": la legge regionale toscana potrà dare risorse e offrire supporto e assistenza metodologica a quanti vorranno seguire questi percorsi.

Tuttavia, tra le politiche "macro", che chiamano in causa anche opzioni di valore di ampia portata, e le scelte "micro", esistono decisioni collettive, anche su scala territoriale ridotta, che possono evocare conflitti reali tra interessi diversi e contrapposti. Abbiamo ricordato sopra i meccanismi che la legge prevede per i progetti partecipativi locali e i requisiti che richiede. Uno dei problemi più complessi che il processo di elaborazione della legge ha dovuto affrontare riguarda un caso che certamente potrà rivelarsi piuttosto frequente, quello in cui un gruppo di cittadini, o un'associazione supportata da un gruppo di cittadini, chieda l'apertura di un processo partecipativo e l'amministrazione comunale competente *non si mostra d'accordo*, ovvero ritiene che un tale dibattito sia inutile, per un qualche motivo: sostenendo, ad esempio, che sull'oggetto in questione, le proprie idee sono già sufficientemente definite, o che una decisione oramai sta per essere assunta, e magari ritenendo strumentale la richiesta stessa di "riaprire" la discussione, motivata magari solo da ragioni politiche o da interessi particolari. E' molto probabile, del resto, che proprio questo accada: circolano idee o informazioni, magari piuttosto vaghe, su un certo orientamento dell'amministrazione, e i gruppi di cittadini che sono contrari, oltre alle tradizionali forme di mobilitazione, chiederanno di aprire un processo partecipativo, chiedendo di utilizzare la nuova legge regionale e forse anche trovando proprio in essa quella che solitamente si dice "una sponda politica".

Fermo restando che una tale richiesta dovrà comunque essere presentata nelle forme e alle condizioni previste, quali meccanismi di regolazione del conflitto si prevedono in questi casi? La questione è apparsa subito controversa, anche durante la fase di discussione sulla legge, che anzi ha fatto proprio emergere questo possibile problema, tra i partecipanti ai vari forum, tra gli amministratori locali, così come nel seminario tra giuristi e politologi. E' possibile che la Regione "finanzi" progetti locali *contro* il parere e la volontà delle amministrazioni locali? Ma, d'altra parte, se la legge permettesse, di fatto, un potere di veto di queste ultime, che senso avrebbe prevedere, come fa la legge, che anche i cittadini possano richiedere l'apertura di una discussione pubblica?

Il dilemma è apparso subito di non facile soluzione, anche per i vincoli di natura costituzionale e giuridica che caratterizzano i rapporti istituzionali tra una Regione e gli enti locali: una legge regionale non può, in ogni caso, imporre ai comuni una determinata procedura che intacchi le loro autonome prerogative e competenze. La Regione potrebbe pur sempre, in linea di

principio, offrire risorse a un gruppo di cittadini per organizzare un processo partecipativo: ma se l'ente competente che ha poteri di decisione sull'oggetto della discussione si sottrae al confronto, dichiarando comunque ininfluenza la procedura deliberativa, che senso avrebbe discutere? Le risorse della Regione, in questo caso, potrebbero essere semplicemente considerate alla stregua di un finanziamento all'attività di opposizione di un gruppo di cittadini, o di un'associazione locale, - non il sostegno ad un vero processo partecipativo che si proponga di influenzare una decisione collettiva.

La via di uscita da questo dilemma è stata individuata in uno specifico strumento di *cooperazione inter-istituzionale*: un "protocollo di intesa" tra Regione e enti locali<sup>57</sup>. "Il passaggio-chiave è il seguente: *“la sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste”*. Ma altrettanto importante è anche un'altra norma, sulla quale in precedenza non ci eravamo soffermati, che prevede, tra le "condizioni di ammissione" previste per i progetti presentati dagli enti locali, appunto l'"adesione al protocollo Regione-Enti locali". Un altro esempio della logica di incentivazione istituzionale che caratterizza la legge. Qui si prefigura un patto su basi volontarie: se un comune vuole utilizzare le risorse della legge regionale per promuovere *propri* processi partecipativi, deve aderire preliminarmente al protocollo, ma con ciò stesso impegnarsi ad accettare le procedure della legge *in ogni circostanza*, ivi comprese quelle relative alle decisioni assunte dall'*Autorità* regionale e tutte le altre importanti implicazioni delle procedure disegnate dalla legge: ad esempio, la sospensione degli atti amministrativi legati all'oggetto della discussione. Ma il Protocollo è anche una sorta di precauzione che la Regione assume rispetto a possibili comportamenti "opportunistici" degli enti locali: pronti, magari, a utilizzare la legge quando può servire, ma a rifuggirne quando si producono situazioni scomode. In cambio, l'adesione al Protocollo comporta dei vantaggi per gli enti locali, tra cui la possibilità di accedere a forme di sostegno regionale, "anche al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi", relativi alla "logistica", alle "tecnologie dell'informazione" e alla "formazione professionale": un sostegno regionale, insomma, alla creazione di una *rete locale di infrastrutture materiali e immateriali della partecipazione*, ciò che veramente può portare all'affermazione della partecipazione come "forma ordinaria" di governo. Risorse che i comuni possono utilizzare per la formazione di un proprio personale specializzato, per la creazione di stabili reti informatiche, ecc.

Ma in che senso il Protocollo di intesa è un meccanismo di regolazione di possibili conflitti? Torniamo al caso che abbiamo iniziato a descrivere, ovvero una situazione in cui cittadini e residenti presentino una richiesta di processo partecipativo, senza avere - almeno inizialmente - il consenso dell'ente locale competente.

Di fronte ad una richiesta presentata autonomamente da un gruppo di cittadini, la legge prevede innanzitutto che l'*Autorità* si rivolga all'ente locale competente acquisendone il parere<sup>58</sup> e, in particolare, accertandone la disponibilità, si noti bene, non ad accettare le specifiche soluzioni che quei cittadini intendono proporre al problema in discussione, ma semplicemente ad accettare

---

<sup>57</sup> Si tratta dell'art. 23 della legge, così formulato: "1. La Giunta regionale promuove un protocollo di intesa tra enti locali e Regione, aperto a sottoscrizioni anche successive. 2. La sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste. 3. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale anche al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi a sostegno regionale, per ciò che concerne logistica, tecnologie dell'informazione e formazione professionale, privilegiando quegli enti che danno stabilità alle pratiche partecipative; l'adozione di un regolamento sulla partecipazione è indice di tale stabilità". Il "regolamento" a cui qui ci si riferisce è quello di cui già molti Comuni si stanno dotando, e che disciplina le procedure partecipative locali: quindi, anche per questa via, si introduce un meccanismo di incentivazione, spingendo gli enti locali ad una prassi meno casuale e sporadica, e più strutturata.

<sup>58</sup> Art. 14, comma 2: "Quando esamina progetti proposti da cittadini, residenti, scuole, imprese ovvero da enti locali nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti, l'*Autorità* tiene conto del parere dell'amministrazione competente e ne accerta la disponibilità a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento".

che su quel problema si svolga una discussione pubblica sostenuta e finanziata dalla Regione, e a dichiarare che, al termine del processo, si impegna – secondo la formula più volte ricorrente nel testo - a “tener conto” dei suoi risultati e, comunque, a motivare le ragioni di un loro mancato o parziale accoglimento. Se l’Autorità acquisisce questa dichiarazione (e se il progetto presentato, beninteso, presenta tutti gli altri requisiti richiesti), il progetto può essere ammesso. *Se l’ente locale in questione ha aderito al Protocollo*, non può che rimettersi alla decisione finale dell’Autorità, ma ciò certo non gli impedisce, nel formulare il parere richiestogli, di esprimere tutte le proprie valutazioni sull’opportunità o l’utilità di quel progetto o di esprimere rilievi sulle modalità, l’oggetto e su quant’altro possa motivare la propria contrarietà o i propri dubbi. Di fronte a questi possibili rilievi, l’Autorità potrà avvalersi, in prima istanza, dei poteri che gli sono conferiti e che abbiamo sopra ricordato: concretamente, ciò significa avviare *un’opera di mediazione*, proporre modifiche al progetto, indicare modalità integrative di svolgimento, l’allargamento dell’ambito territoriale di discussione, il coinvolgimento di altri cittadini, ecc., in modo tale da superare le ragioni dell’iniziale indisponibilità dell’ente locale. Alla fine, l’Autorità assume le proprie decisioni sull’ammissibilità del progetto e ne motiva le ragioni. La *ratio* di questa procedura è evidente: perché si possa parlare, propriamente, di un processo deliberativo che ambisca ad influenzare e condizionare le decisioni dell’ente competente, occorre che questi accetti un meccanismo di *precommitment*: ancora una volta, non avrebbe senso una discussione “senza impegni” sulla decisione, ma perché ciò sia evitato occorre che chi ha titolo per decidere accetti di “sedersi al tavolo” della discussione. Per dialogare occorre essere almeno in due: altrimenti è un monologo interiore (o quel “parlarsi addosso” che, talvolta, non a caso, viene attribuito ad alcune forme di partecipazione puramente auto-espressive)<sup>59</sup>.

Ma potrebbe anche accadere che una tale situazione si crei con *un ente locale che non abbia aderito al Protocollo*: in questo caso, l’Autorità acquisisce ugualmente il parere dell’ente locale e attiva, se lo ritiene opportuno, la stessa procedura di mediazione, al fine di superare le ragioni dell’indisponibilità dell’ente locale. E’ molto probabile, a questo punto, che tali ragioni possano cadere: che “interesse politico” potrà mai avere un comune a sottrarsi ad una possibile sede di confronto, dopo aver acquisito la garanzia che questa non sarà una “palestra” dell’opposizione, ma un luogo in cui tutte le tesi si potranno discutere? Potrebbe tuttavia ancora accadere - *ma si tratterebbe di un caso-limite* - che l’ente locale persista nel suo rifiuto, sostenendo ad esempio che sul problema in questione ha già deciso, o che ha già le idee molto chiare, o che discutere ancora, dal suo punto di vista, non serve proprio a nulla: in questo caso, l’Autorità dovrà valutare l’opportunità, o la concreta utilità, di sostenere ugualmente quel progetto, trattandosi oramai, a questo punto, di un progetto partecipativo per il quale, di fatto, mancherebbero gli stessi minimi presupposti di *efficacia politica*, ossia l’accettazione di un comune terreno di dialogo tra un gruppo di cittadini e l’amministrazione competente. Se tutti i tentativi di trovare questo comune terreno falliscono, e un ente locale ritiene di non dover nemmeno aprire una discussione, è evidente che ci troviamo in una situazione di aperto conflitto: ma con ciò stesso siamo fuori dal campo di applicazione della presente legge, - che vuole costruire *processi decisionali condivisi* - ed entriamo nella sfera di una più tradizionale dialettica tra movimenti sociali o gruppi di pressione, da un lato, e potere politico, dall’altro. Con tutto ciò che ne consegue: ma questa è un’altra storia....

## § 9 Conclusioni

Abbiamo fin ricostruito lo *scenario* (§ 2), in cui è nata l’idea di una legge regionale sulla partecipazione e le finalità politiche da cui è stata mossa questa iniziativa; abbiamo visto poi la logica di *incentivazione istituzionale* che ispira la trama del progetto di legge (§ 3) e affrontato *il*

---

<sup>59</sup> Come nota Elster (1997, p. 20): “it can indeed be highly satisfactory to engage in political work, but only on the condition that the work is defined by a serious purpose which goes beyond that of achieving this satisfaction. If that condition is not fulfilled, we get a narcissistic view of politics...”.

*nesso tra partecipazione e decisione* (§ 4), analizzando i meccanismi di *responsiveness* che la legge prevede. Abbiamo poi ricostruito il modo con cui i principi normativi propri della democrazia deliberativa (§ 5) si siano tradotti nelle *procedure e nei meccanismi specifici* previsti dalla legge, sia per quanto riguarda l'istituto del Dibattito Pubblico regionale che i progetti partecipativi locali (§ 6). Infine, abbiamo affrontato il rapporto tra *partecipazione e conflitto*, sia per quanto riguarda la dimensione "macro" e/o "micro" delle politiche (§ 7), sia per quanto riguarda i meccanismi di regolazione del conflitto che la legge prefigura (§ 8).

Appaiono evidenti, a questo punto, le ragioni di interesse che questa iniziativa politica e legislativa della Regione Toscana suscita: siamo di fronte ad un tentativo di *disegno istituzionale* di condizioni e procedure che rendano possibile, nel contesto politico ed istituzionale di oggi, l'affermarsi di nuove pratiche partecipative, riconducibili al modello teorico e normativo della democrazia deliberativa. Come tale, quando la legge sarà approvata e la si comincerà ad applicare, saremo di fronte ad un campo di sperimentazione inedito, di cui non credo esistano molti precedenti per ampiezza e caratteristiche: un campo che permetterà di valutare in che misura le istanze normative della democrazia deliberativa, trasposte nel linguaggio e nella prassi di una "legge", siano riuscite a tradursi in procedure *efficienti* e a produrre eventi partecipativi *efficaci*, ovvero procedure che riescano a incidere sulla costruzione dei processi decisionali propri delle istituzioni della democrazia rappresentativa (senza presumere di poterle sostituire), ad accrescere nei cittadini il senso e la consapevolezza dell'utilità del proprio impegno civico e, con ciò, in definitiva a migliorare la qualità della nostra democrazia..

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV,

2006, *La democrazia partecipativa*, presentazione di U. Allegretti, numero monografico di “Democrazia e diritto”, a. XLIV, n. 3.

AA.VV,

2007, “Rivista italiana di politiche pubbliche”, n. 2. (dibattito sulle giurie dei cittadini in Italia).

Giovanni Allegretti,

2003, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L'insegnamento di Porto Alegre*, Alinea editore, Firenze.

Marco Almagisti,

2006, *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, pref. di G. Poggi, Roma, Carocci.

Lucio Baccaro,

2004, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in “Stato e Mercato”, n. 72, pp. 383-411.

Arnaldo Bagnasco,

2002, *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.

Bobbio, L e Ravazzi, S (2006) “Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini”, in *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 89-112.

Luigi Bobbio,

- 2002, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Papers del Dipartimento di studi politici dell'Università di Torino, n. 1.

- 2004, (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.

- 2005a, *La democrazia deliberativa nella pratica*, “Stato e Mercato”, n. 73, aprile, pp. 67-88.

- 2005b, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L.Pellizzoni, Meltemi, Roma, pp.177-204.

- 2006a, *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Bologna.

- 2006b, *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp.59-79

- 2007, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in “Democrazia e diritto”, in corso di pubblicazione.

Mark Button e David Michael Ryfe,

2005, *What can learn from the practice of deliberative democracy?*, in John Gastil e Peter Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21th Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 20-33.

Lyn Carson, Janette Hartz-Karp,

2005, *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls and Forums*, in John Gastil e Peter Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21th Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 120-138.

Mario Caciagli,

2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.

Lyn Carson,

2006, *Improving Public Deliberative Practices: A comparative Analysis of Two Italian Citizens' Projects in 2006*, in “Journal of Public Deliberation”, vol. 2, Issue 1, art. 12, p. 9 (periodico on-line).

- Roberto Cartocci,  
2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna
- James Bohman e William Rehg, ( a cura di)  
1997, *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London.
- Massimo Bonanni e Monica Penco  
2005, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L.Pellizzoni, Meltemi, Roma, pp. 157-176.
- Thomas Christiano,  
1997, *The Significance of Public Deliberation*, in James Bohman e William Rehg, ( a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 243-277.
- Joshua Cohen,  
- 1997a, *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in James Bohman e William Rehg, ( a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 407-437.  
- 1997b, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in James Bohman e William Rehg, ( a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 67-91.  
- 1998, *Democracy and Liberty*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 185-231
- Carlos Corvino,  
2006, *Deliberazione pubblica e cognizione sociale: spunti da uno studio di caso*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L.Pellizzoni, Meltemi, Roma, pp. 229-248.
- Jon Elster,  
- 1997, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in James Bohman e William Rehg, ( a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 3-33.  
- 1998, (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.  
- 2004, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Il Mulino, Bologna (ed. or., *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitments and Constraints*, Cambridge University Press, 2000).  
- 2005, *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori, Milano.
- James D. Fearon,  
1998, *Deliberation as Discussion*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 44-68.
- Antonio Floridia,  
- 1999, *Le "risorse istituzionali" dello sviluppo locale: la Toscana e i sentieri divergenti della "Terza Italia"*, in "Sviluppo locale", vol. VI, n. 12, pp. 79-104.  
- 2006, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in "Quaderni dell'Osservatorio elettorale", n. 55, pp.
- Archon Fung,  
2005, *Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World*, in "Political Theory", vol. 33, n. 3.
- Archon Fung, Erik O. Wright,  
2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York.
- Archon Fung, John Gastil e Peter Levine,  
2005, *Future Directions for Public Deliberation*, in *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 271-288.

- Giuseppe Gangemi,  
2006, *Democrazia, sussidiarietà e reti sul territorio*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp.189-204.
- John Gastil e Peter Levine, (a cura di)  
2005, *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Giannetti, D. e Lewanski, R. (2006), *Inclusione, qualità ed efficacia della deliberazione nelle Giurie di cittadini*, Paper presentato al convegno annuale Sisp, Bologna, settembre 2006.
- Paul Ginsborg,  
2006, *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.
- Jurgen Habermas,  
1992, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp (ed. it., *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996).
- Russell Hardin,  
2003, *Street-level Epistemology and Democratic Participation*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di James S. Fishkin e Peter Laslett, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 163-181.
- James Johnson,  
- 1998, *Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 161-184.  
- 2005, *Political Parties and Deliberative Democracy?*, in R.S. Katz e W. Crotty (a cura di), *The Handbook of Party Politics*, Sage, London.
- Giovan Francesco Lanzara,  
2005, *La deliberazione come indagine pubblica*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L.Pellizzoni, Meltemi, Roma.
- Rodolfo Lewanski, (con L. Bobbio, I. Romano, D. Giannetti e N. Crosby),  
2006, *Five Responses to Carson on Citizen Juries in Italy*, in "Journal of Public Deliberation", vol. 2, Issue 1, art. 11, p. 9 (periodico on-line).
- Peter Levine e Rose Marie Nierras,  
2007, *Activists' Views of Deliberation*, in "Journal of Public Deliberation", vol. 3, Issue n. 1, art. 4.(periodico on line)
- Alberto Magnaghi,  
- 2000, *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino  
- 2006, *Dalla partecipazione all'autogoverno locale: verso il federalismo municipale solidale*, in "Democrazia e diritto", n. 3, pp. 134-150.
- Bernard Manin,  
1995, *Principes du gouvernement représentative*, Champs Flammarion, Paris.
- Bernard Manin, Adam Przewonski, Susan Stokes, (a cura di),  
1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Alfio Mastropaolo,  
- 2001, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", vol. IV, pp. 1612-1635.

- 2005, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino.

Patrizia Messina,

2001, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia a confronto*, Torino, Utet.

David Miller,

2003, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di James S. Fishkin e Peter Laslett, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 182-199.

Leonardo Morlino,

2003, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

Luigi Pellizzoni ,

- 2005a, *Cosa significa partecipare*, in "Rassegna di sociologia", a. XLVI, n. luglio-settembre, pp. 479-511.

- 2005b, *Cosa significa deliberare?*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pellizzoni, Meltemi, Roma.

- 2006, *La deliberazione pubblica tra modello e processo. Riflessioni su due giurie di cittadini*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Bologna..

- 2007, *Democrazia locale e deliberazione pubblica. L'empowerment come fattore-chiave*, in *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, (a cura di L. Pellizzoni), Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di Scienze dell'uomo, Università di Trieste, Gorizia.

Raul Pont,

2005, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Edizioni Alegre, Roma.

Robert Putnam

2004, *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna (ed. or., 2000, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York, Touchstone-Simon & Schuster).

Francesco Ramella,

2005, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli.

Francesco Raniolo,

2002, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna.

Stefania Ravazzi,

(2006), *Quando i cittadini decidono*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", n. 2, pp. 61-89.

Ravazzi, S., Podestà, N., Chiari, A. (2006), *Una giuria di cittadini*, Torino, Dipartimento di studi politici, Working paper n. 7.

Gloria Regonini,

2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in "Stato e Mercato, n. 73, aprile. pp. 3-31.

William Riker,

1996, *Liberalismo contro Populismo*, Milano, Edizioni di Comunità, (ed. or. 1982, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, Freeman).

Walter Sancassiani,

2005, *Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pellizzoni, Meltemi, Roma, pp. 205-227.

Lynn M. Sanders,

1997, *Against Deliberation*, in "Political Theory", 25, n. 3 (June).

Giovanni Sartori,  
1976, *Party and Party Systems: a Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Yves Sintomer,  
2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sorte et démocratie participative*, La Découverte, Parigi.

Röcke A. e Sintomer Y.,  
2006, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa : riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in "Democrazia e diritto", n. 3, pp. 87-100.

Cass R. Sunstein,  
2003, *The Law of Group Polarization*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di James S. Fishkin e Peter Laslett, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 80-101.

Carlo Trigilia,  
1986, *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.

Hilary Wainwright.,  
2005, *Sulla strada della partecipazione. Dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, pres. di A. Magnaghi, Ediesse, Roma (ed. or., *Reclaim the State*, London 2003).

Iris Marion Young,  
2003, *Activist Challenges to Deliberative Democracy*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di James S. Fishkin e Peter Laslett, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 102-120.