

XXVII Convegno SISP

Università di Firenze – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa

12 - 14 settembre 2013

Sezione 7 – Amministrazione e politiche pubbliche

Panel 7.2 Amministrazione e politiche pubbliche: approcci all'analisi delle politiche pubbliche (II)

PARTECIPAZIONE, DELIBERAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE: SOLTANTO INEFFICACIA O MANIPOLAZIONE ? UNO SCHEMA ANALITICO E UN CASO DI STUDIO

Antonio Floridia

Regione Toscana – Settore “Politiche per la partecipazione”

Piazza dell'Unità italiana, 1

50132 Firenze

antonio.floridia@regione.toscana.it

Abstract

Il tema degli effetti, dei *policy outcomes*, dei processi partecipativi promossi dalle istituzioni è oramai da alcuni anni al centro dell'attenzione critica di molti studi, nonché di contributi che hanno, a loro volta, proposto alcuni modelli teorici interpretativi di più ampio raggio, sul significato complessivo che la diffusione di questi dispositivi partecipativi ha assunto nel contesto delle trasformazioni e della crisi delle democrazie contemporanee e del loro modello di *governance*.

Nella prima parte viene proposta una discussione sulle definizioni comunemente adottate di “democrazia partecipativa” e di “democrazia deliberativa”, e sull'ambiguità di tali definizioni. Nella seconda parte, cercheremo di offrire una sorta di mappa delle posizioni che si sono venute delineando sul tema del rapporto tra politiche pubbliche, partecipazione e deliberazione; e indicheremo quale sia, a nostro avviso, la prospettiva teorica che riteniamo in grado di meglio di cogliere la varietà delle possibili connessioni tra politiche pubbliche e nuovi modelli partecipativi e/o deliberativi.

Infine, la diversità dei possibili approcci teorici sarà esemplificata sulla base di un'esperienza concreta di *policy partecipativa*, ovvero le analisi e le interpretazioni sui numerosi casi di *Electronic-Town Meeting* che, a partire dal 2006, sono stati promossi dalla Regione Toscana.

Nelle conclusioni, proveremo a mostrare come, spesso, i giudizi critici sulle esperienze di *policy-making deliberativo* nascano da una sovrapposizione impropria tra concezioni diverse della “partecipazione” e come il metro adoperato per la loro valutazione nasca dall'adozione di schemi interpretativi del tutto “incommensurabili” con la logica che guida quelle esperienze.

SOMMARIO

Premessa

1. “Democrazia partecipativa” e “democrazia deliberativa”: alcune definizioni introduttive

2. Partecipazione e deliberazione: come leggere il loro rapporto con la politica e le politiche

2.1 I deliberativisti “entusiasti” o “fiduciosi” (gradualisti o radicali)

2.2 I critici “scettici” e “liquidatori” (empiristi o antagonistici)

2.3 Uno schema analitico di carattere sistemico.

3. Gli *E-Town-meeting* della Regione Toscana (2006-2011): modelli interpretativi alla prova.

3.1 La sperimentazione delle nuove metodologie deliberative: il primo *Town Meeting* italiano.

3.2 Interpretazioni del *Town Meeting*

3.3 Gli altri *Town Meeting* (2007-2011)

3.3.1 Dalle arene *micro* alla dimensione *macro*: il problematico passaggio dai *minipublic* alla sfera pubblica.

3.3.2 Il *Town Meeting* sulla sanità (2007)

3.3.3 Le varianti metodologiche negli altri *Town Meeting* toscani

4. Conclusioni: il rapporto tra partecipazione, deliberazione e decisione politica

Premessa

Una valutazione appare piuttosto diffusa negli studi che si dedicano alla democrazia deliberativa e al suo sviluppo, ovvero che si possa distinguere tra una prima fase caratterizzata dalla definizione iniziale di questo modello teorico (la fase in cui si delineano i tratti di una “procedura deliberativa ideale”, cfr. Mansbridge *et al.*, 2012), e una fase successiva, nel corso della quale sono state elaborate specifiche proposte metodologiche, o sono stati ideati specifici istituti o dispositivi, con l’obiettivo di “sperimentare” e mettere alla prova le esigenti assunzioni normative della teoria (Bohman, 1998; Pellizzoni, 2008 e 2009).

E’ in questo passaggio, crediamo, che alcuni gravi equivoci hanno cominciato a prodursi e a diffondersi, producendosi in molti casi un intreccio con altre prospettive: in particolare, con quell’insieme di posizioni teoriche e proiezioni pratiche generalmente ricomprese entro il termine “democrazia partecipativa”. Un intreccio che ha prodotto e produce spesso delle improprie sovrapposizioni, ma che nasceva indubbiamente anche sulla base di una ragione obiettiva: le pratiche deliberative si presentavano, e potevano essere pur sempre considerate, anche come nuove pratiche *partecipative*, si proponevano cioè come nuovi modelli da perseguire per promuovere il coinvolgimento attivo dei cittadini, in termini più inclusivi e/o più efficaci rispetto ad altre forme di partecipazione.

Proprio la (relativa) diffusione di *modelli partecipativi di ispirazione deliberativa* (ci pare questa la definizione più corretta, in quanto lascia aperto il campo alla considerazione di molte altre forme e pratiche partecipative che si ispirano ad altre logiche) ha posto poi e sta ponendo oggi all’attenzione della riflessione teorica e dell’indagine empirica il tema del rapporto tra queste pratiche partecipative e la sfera della politica: e della “politica”, in duplice senso, come sfera delle *public policies* e come sfera della *politics*.

Come vedremo nel corso di questo lavoro, sono vari e anche opposti gli approcci teorici che si misurano su questo tema, e cercheremo di coglierne le caratteristiche e i presupposti, prospettando infine una nostra opinione al riguardo: ma per poterlo fare compiutamente riteniamo essenziale ripartire (§ 1) da alcune definizioni preliminari di “democrazia partecipativa” e di “democrazia deliberativa”. Entrambe prospettano, infatti, una *propria* concezione del ruolo e della funzione della “partecipazione” e, conseguentemente, del suo possibile rapporto con le istituzioni e la politica. Chiedersi, in particolare, quale sia il ruolo della “partecipazione” nella costruzione delle politiche pubbliche impone di chiarire bene, e preliminarmente, di *quale tipo di partecipazione*

stiamo parlando, e cosa specificamente intendiamo quando ci riferiamo a pratiche *deliberative* e/o *partecipative* che entrano in una qualche relazione con i processi di *policy-making*.

Nel secondo paragrafo, guardando al panorama contemporaneo, all'interno del quale coesistono spesso in modo confuso approcci "partecipativi" e approcci "deliberativi", cercheremo di offrire una sorta di mappa delle posizioni che si sono venute delineando sul tema del rapporto tra politiche pubbliche, partecipazione e deliberazione; e indicheremo quale sia, a nostro avviso, la prospettiva teorica che riteniamo in grado di meglio di cogliere la varietà delle possibili connessioni tra politiche pubbliche e nuovi modelli partecipativi e/o deliberativi: una prospettiva che si ispira a quello che è stata definito recentemente come "un approccio sistemico" alla democrazia deliberativa (Mansbridge-Parkinson, 2012).

Nel terzo paragrafo affronteremo un caso concreto di analisi, gli *E-Town Meeting* promossi dalla Regione Toscana, che si sono svolti tra il 2006 e il 2011, che ci permetterà di mettere alla prova e confrontare i modelli interpretativi alternativi che hanno tentato di misurarsi sul tema del rapporto tra partecipazione, deliberazione e costruzione delle politiche pubbliche.

Infine, nelle conclusioni proveremo a mostrare come, spesso, i giudizi critici sulle esperienze di *policy-making deliberativo* nascano da una sovrapposizione impropria tra concezioni diverse della "partecipazione" e come il metro adoperato per la loro valutazione nasca dall'adozione di schemi interpretativi del tutto "incommensurabili" con la logica che guida quelle esperienze.

1. "Democrazia partecipativa" e "democrazia deliberativa": alcune definizioni introduttive

Non possiamo in questa sede proporci il compito di una compiuta definizione dei modelli teorici della "democrazia partecipativa" e della "democrazia deliberativa", o anche solo di offrire una rassegna critica della imponente letteratura critica che, su questa materia, si è oramai accumulata.

Alcune prime definizioni preliminari, tuttavia, ci sembrano indispensabili. Per quanto riguarda la democrazia deliberativa, abbiamo discusso altrove (Florida, 2013a) i più recenti sviluppi di questa corrente del pensiero democratico contemporaneo, che ha vissuto e vive un grande sviluppo, è che oramai definibile più propriamente come *un campo teorico* al cui interno convivono e si confrontano anche concezioni e pratiche piuttosto diversificate. Nonostante questa crescente articolazione interna, tuttavia, possiamo trovare una possibile definizione unificante, seppure "minima", attraverso cui cogliere il tratto caratteristico di questa concezione della democrazia. E il punto cruciale è quello di una contrapposizione tra una concezione "aggregativa" (ovvero, l'idea che le preferenze degli individui possano e debbano essere solo "contate", assunte come "date") e una concezione "trasformativa" e "discorsiva" della democrazia (ovvero, l'idea che le opinioni e i giudizi politici degli individui non sono un dato "esogeno", ma possono formarsi e trasformarsi nel corso stesso di un processo e di una procedura deliberativa). Da ciò, l'idea che una procedura decisionale possa essere definita *democratica in quanto inclusiva* (comprendente tutti coloro, o i loro rappresentanti, che sono toccati da, o interessati ad una questione pubblica e che su di essa hanno qualcosa da dire) e *deliberativa in quanto fondata sullo scambio di ragioni e di argomenti*.¹

Una procedura democratica deliberativa si fonda sulla discussione pubblica, sullo scambio di ragioni e di argomenti, e può ambire ad ottenere un consenso razionale o una soluzione condivisa,

¹ Riprendiamo qui la definizione che della democrazia deliberativa propose Jon Elster nella sua introduzione ad una delle prime e influenti raccolte di saggi ad essa dedicate (1998, p. 8), avvertendo tuttavia che egli la presentava come "alquanto approssimativa", una definizione "minima" adatta a circoscrivere il terreno su cui tutte le diverse posizioni in campo, che già in quegli anni si misuravano, potevano riconoscersi. Naturalmente, il campo teorico della democrazia deliberativa ha raggiunto tali dimensioni da rendere impossibile, in questa sede, una qualche esaustiva indicazione delle fonti bibliografiche: volendoci limitare a segnalare i testi che caratterizzano la "prima fase", quella in cui si fissano i termini del paradigma teorico e normativo della democrazia deliberativa, possiamo ricordare, oltre alla citata antologia curata da Elster, quelle curate da Bohman-Rehg (1997) e Fishkin-Laslett (2003). I saggi che possono essere considerati "fondativi" sono quelli di Jon Elster (1986, poi in Elster, 1997) e Joshua Cohen (1989, ora anche in Cohen, 2009), e quello di Bernard Manin (1987). Interessanti annotazioni sulla storia della democrazia deliberativa in Manin (2002). Per una nostra ricostruzione delle origini della democrazia deliberativa, Florida (2013c).

o produrre decisioni migliori; ma può anche limitarsi a circoscrivere le ragioni di un disaccordo o di un conflitto, a renderlo produttivo, attraverso un dialogo che riesca a trovare soluzioni innovative condivise o, quanto meno, reciprocamente accettabili².

E' su questo terreno, sulle finalità possibili di una deliberazione, che il campo teorico della democrazia deliberativa si è venuto differenziando: ma quali che siano queste finalità, un tratto comune caratterizza questo approccio: ed è il rifiuto della *immediatezza* del rapporto tra “volontà” e “decisione” e, al contrario, l’affermazione di una visione che fonda la *legittimità democratica* di una decisione collettiva sulla *deliberazione*, ossia sul formarsi del giudizio nel vivo di una discussione libera e inclusiva, tra idee e opinioni diverse -- non sulla espressione diretta di una qualche “volontà generale”³.

A partire da questo modello normativo, ossia dalla definizione di una possibile procedura deliberativa ideale, si sono poi creati, diffusi e sperimentati una gran varietà di *modelli partecipativi* (o anche solo di *tecniche o metodologie*) che a questo ideale regolativo si sono ispirati. Vi sono dunque forme di partecipazione di *ispirazione* deliberativa, nelle quali vi può essere una più o meno ampia dimensione o qualità deliberativa; ma non tutte le forme di deliberazione sono “partecipative”, e non tutte le forme di partecipazione sono deliberative.

La “democrazia partecipativa”, oltre che una storia diversa, ha un significato diverso, e forse anche più generico, potendosi comprendere sotto questa definizione fenomeni molto variegati ed anche modelli normativi che hanno una diversa natura e struttura. Se vogliamo tornare alle origini, ci dovremo spostare indietro nel tempo, negli Stati Uniti degli anni Sessanta del Novecento: è allora che nasce e si sviluppa l’idea di una *participatory democracy*, che trarrà linfa e ispirazione dai grandi movimenti giovanili di quel decennio. Il documento politico che per primo diede grande risonanza a questa espressione risale al 1962, il *Port Huron Statement*, il “manifesto” del primo congresso della SDS (*Students for a Democratic Society*), la maggiore organizzazione giovanile americana, protagonista delle grandi mobilitazioni contro la guerra del Vietnam (cfr. Mansbridge, 1983, p. 290 e p. 376, nota 1).

La “democrazia deliberativa”, invece, nasce negli anni Ottanta e nasce su basi indipendenti, muovendo da tutt’altre assunzioni teoriche (e anzi, in alcuni casi, anche da intenti esplicitamente polemici nei confronti della visione tipica dei teorici “partecipativi” degli anni Sessanta e Settanta). Tra le due prospettive, quindi, non vi è alcuna successione logica e/o cronologica, e solo con gli anni Duemila, si cominceranno a prodursi alcune *intersezioni*: alcuni *incroci* che, tuttavia, non consentono in alcun modo di considerare chiuse o superate le traiettorie divergenti da cui nascono e su cui si sono sviluppate.

² Molte critiche correnti alla democrazia deliberativa si fondano sulla tesi secondo cui essa punterebbe alla ricerca di un *consenso razionale* tra i partecipanti, o che potrebbe o dovrebbe avere l’obiettivo di definire e “scoprire” un “bene comune”. Da qui l’accusa alla democrazia deliberativa di assumere una prospettiva razionalista e cognitivista, che tende ad annullare la dimensione del conflitto come costitutiva del “politico” (cfr., ad es., Mouffe, 2005). Ma sul senso da attribuire a questa nozione di “consenso”, o sul significato di “bene comune”, così come sul ruolo del conflitto, il campo teorico della democrazia deliberativa è tutt’altro che univoco, e varie sono le scuole di pensiero che si confrontano (e tra queste quelle che si ispirano al pragmatismo di Dewey (Bohman, 1996; Lanzara, 2005). A quest’ultimo filone può essere ricondotta anche la proposta di uno “sperimentalismo democratico” avanzata da Charles Sabel (2013), anche in alcuni scritti firmati assieme a Joshua Cohen (2009). Peraltro, come abbiamo ricostruito in altra sede (Floridia, 2013c), nella fase costitutiva del paradigma deliberativo, nei primi anni Ottanta, e in alcuni autori in particolare come Cass R. Sunstein, ha avuto un grande ruolo la ripresa di alcuni motivi classici del repubblicanesimo. Per questa tradizione del pensiero politico, il “bene comune” non è un dato ontologico, ma il risultato della prassi civica di autodeterminazione dei cittadini: qualcosa, insomma, che *si costruisce collettivamente*, non un qualcosa già definito, a cui occorre soltanto adeguarsi (Sunstein, 1985 e 1988). Sulla concezione repubblicana, si veda anche Habermas, 2013 [1992], pp. 332-3: “nella prassi dell’autodeterminazione civica la collettività prende coscienza di sé e si automodifica globalmente”. Una rassegna molto utile sulla ripresa del “repubblicanesimo” nel pensiero politico contemporaneo è quella di Geuna (1998).

³ Su questo punto, un saggio di Manin (1987) ha svolto un ruolo essenziale, imprimendo alla democrazia deliberativa un forte orientamento *anti-rousseauiano*, laddove i teorici della “democrazia partecipativa” (cfr. in particolare, Pateman, 1970) individuavano proprio in Rousseau una fonte classica della loro ispirazione. Manin, piuttosto, recuperava una classica concezione aristotelica della deliberazione.

Possiamo dire che “democrazia partecipativa” è il termine di riferimento molto ampio con cui si indicano un insieme di pratiche che, in vario modo, implicano il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali delle istituzioni⁴. “Democrazia partecipativa”, in questo senso, evoca una concezione della democrazia che accentua, valorizza e, in termini normativi, auspica processi di decisione politica che vedano, quanto più possibile, l’intervento *attivo e diretto* dei cittadini. Questa visione della “democrazia partecipativa”, da una parte, evoca una qualche forma o misura di “sovranità” esercitata direttamente dai cittadini che intervengono su e all’interno di un processo politico decisionale; dall’altra parte, privilegia l’aspetto di educazione attiva alla cittadinanza che le pratiche partecipative implicano e favoriscono. La partecipazione, secondo questa visione, è lo strumento grazie al quale i cittadini si formano una consapevolezza critica e escono da una condizione di passività e di minorità, facendosi costruttori delle scelte che toccano in qualche modo la loro vita.

Tra i tratti costitutivi di questo modello teorico (sin dalle sue prime elaborazioni, negli anni Sessanta) vi era anche il rifiuto radicale della rappresentanza, o comunque una netta divisione o contrapposizione tra partecipazione e rappresentanza (sebbene in alcuni autori si sostenga una loro possibile coesistenza, ma mai una vera integrazione): alla base di questo rifiuto, oggi possiamo vederlo meglio, vi era una visione riduttiva della rappresentanza come mera *delega*, e quindi l’enfasi era posta sugli effetti perversi che ne derivano, - l’atrofizzazione delle capacità politiche degli individui, gli incentivi all’apatia e alla passività. Come antidoto a tutto ciò, la *participatory democracy* esaltava le possibili virtù di una cittadinanza attiva che doveva e poteva essere educata ed alimentata da forme dirette di *empowerment*, dall’esercizio (anche parziale) di una diretta responsabilità, di autonomia, autogoverno e autodeterminazione. Questo nucleo di cultura politica traeva ispirazione dai movimenti degli anni Sessanta, ma a sua volta ispirerà anche i successivi tentativi di una possibile traduzione istituzionale di questi principi, attraverso una “democratizzazione” di tutti gli ambiti della vita sociale (dalla famiglia alla scuola, fino ai luoghi di lavoro). Sono stati progetti che, in molti casi, si sono rivelati deboli, o che sono stati sconfitti; ma che hanno lasciato anche tracce profonde, - in particolare nelle teorie femministe di critica della struttura autoritaria della famiglia -, un’eredità di idee e di valori che hanno lavorato “sotto traccia” e che hanno continuato ad ispirare, o anche solo influenzare, la teoria democratica contemporanea.

Questo approccio teorico e politico si è esaurito intorno alla metà degli anni Settanta, e si è poi eclissato con gli anni Ottanta e in gran parte degli anni Novanta. Il termine “democrazia partecipativa”, com’è noto, torna alla ribalta soprattutto con i movimenti *new global* dei primi anni Duemila, e grazie anche alla notorietà che hanno avuto alcuni esperimenti innovativi, in particolare *il Bilancio Partecipativo* di Porto Alegre⁵. Questa ripresa dei richiami alla “democrazia partecipativa” si produce sull’onda dei movimenti di critica alla globalizzazione, riproponendo alcuni profili della concezione originaria. Riemerge, in particolare, una visione *locale e comunitaria* della democrazia: contro la logica del “pensiero unico”, occorre attivare un

⁴ Per un’ampia e rigorosa trattazione, da un punto di vista giuridico e costituzionalistico, della “democrazia partecipativa”, si veda Allegretti U. (2011) e più in generale, per una panoramica sulle esperienze internazionali, gli scritti contenuti in Allegretti U. (a cura di, 2010). Numerose poi sono le opere dedicate alle specifiche esperienze nazionali: per il Brasile, si veda Avritzer (2009); per la Francia, Bacqué M.H., Rey H., Sintomer Y. (a c. di, 2005); per l’Italia, Bobbio (2004, 2006 e 2008). I testi più noti della prima fase della “democrazia partecipativa” sono quelli di Pateman (1970) e MacPherson (1977); ma a questo filone si può ricondurre, sia pure con importanti sviluppi, anche il testo di Barber (1984). Un breve ma importante saggio fu quello di Sherry R. Arnstein (1969), nel quale si proponeva l’immagine di una “scala della partecipazione”, destinata ad avere una larga e duratura (e riteniamo anche equivoca) influenza: una “scala” i cui gradini erano appunto segnati dal diverso livello di effettivo *empowerment* dei cittadini. Un bilancio della prima stagione della democrazia partecipativa in Held (2006), mentre un testo molto importante di riflessione teorica su quella stagione è quello di Jane Mansbridge (1983). Sulla “ripresa” della democrazia partecipativa nell’ultimo ventennio, la letteratura è amplissima: ci limitiamo qui a segnalare un lavoro di Blondiaux (2008), che ci pare offra una panoramica molto completa ed equilibrata, e la ricostruzione “genealogica” proposta da Bacqué-Sintomer (2011)

⁵ Cfr. Allegretti G., 2003; Baiocchi, 2003; Pont, 2005; Allegretti G., Sintomer Y., 2009.

protagonismo sociale “dal basso” e la “democrazia partecipativa”, in questo senso, viene vista come lo strumento attraverso cui si costituisce una nuova soggettività sociale critica ed antagonista. Torna così, in forme rinnovate e in un diverso contesto storico, l’idea di un *empowerment* delle società locali, rivolta oggi contro i processi di omologazione indotti dalla globalizzazione, e torna l’idea che le comunità locali si possano e debbano autogovernare, attraverso forme “dirette” di democrazia, e che si possano in tal modo riappropriare del proprio destino⁶.

“Partecipazione”, come è ben evidente, è termine che “copre” molti possibili fenomeni⁷: può essere distinta per la *sfera* in cui si esprime (politica, sociale, economica, ecc.), e per le *forme* che assume: idealmente, possiamo collocare tali forme lungo un *continuum* che vede, da una parte, tutte le forme di una prassi sociale e politica conflittuale e antagonista e, all’estremo opposto, tutte le forme di cooperazione solidale, le forme di auto-organizzazione della società civile attraverso cui gli individui regolano la propria convivenza o affrontano in modo fraterno i problemi comuni che questa impone. In mezzo, tra questi due poli, si può esprimere una ricchissima e variegata serie di possibili forme ed espressioni di partecipazione: la protesta, la denuncia, l’*advocacy*, la rivendicazione,...; e vi possono anche essere, ovviamente, ibridazioni e sovrapposizioni. E all’interno di queste possibili forme ed espressioni partecipative vi può essere anche, in varia misura, una dimensione *deliberativa*, nel senso proprio e specifico che sopra le abbiamo attribuito.

Quando però si parla di *democrazia partecipativa* si evoca, evidentemente, non solo e non tanto questo variegato esprimersi di una partecipazione, ma una dimensione propriamente *politica* e *decisionale*: ovvero, si ritiene che, attraverso la partecipazione, si possa e si debba configurare e praticare una specifica modalità democratica dell’*assumere* o *prendere decisioni*.

E’ su questo punto che emergono le sostanziali differenze di prospettiva teorica rispetto ad una nozione di “democrazia deliberativa”. Non vi può essere alcuna identificazione tra “democrazia partecipativa” e “democrazia deliberativa”: la prima si fonda sull’azione *diretta* di cittadini che esercitano un qualche potere e decidono su questioni che toccano la loro vita; la seconda, invece, punta soprattutto sullo scambio argomentativo e sulla discussione pubblica che *precedono* una decisione, e vede la deliberazione come *fase* di un processo di costruzione dialogica e discorsiva di decisioni che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere. Naturalmente, anche una qualsiasi associazione “privata”, o un gruppo di individui, può assumere le proprie decisioni attraverso l’adozione di procedure deliberative: ma quando entriamo nel campo delle decisioni *politiche*, le procedure deliberative sono una *fase* o una *dimensione* di un processo che possiede una propria *legittimità* sulla base delle procedure democratiche proprie delle istituzioni. Il tema cruciale. a questo punto, diviene allora quello affrontato da Habermas: la *doppia fonte* di legittimità che può fondare una decisione democratica, quella discorsiva e deliberativa che si produce nella sfera pubblica, e quella propria di una dimensione istituzionale propria di uno Stato democratico di diritto (ma anche, quindi, la *tensione* che si può produrre tra questi due livelli). E’ questo il senso più profondo del modello habermasiano del cosiddetto “doppio binario”, spesso presentato come una (scontata) distinzione tra sfera pubblica e sfera istituzionale.

E dunque, *deliberare* significa, classicamente, soppesare i pro e i contro delle possibili soluzioni ad un problema collettivo: un processo di formazione discorsiva delle opinioni e dei giudizi politici che si pone, evidentemente, in antitesi ad ogni concezione *immediata* della democrazia: quella “diretta” e “partecipativa”, ma anche tutte le altre possibili varianti che il *rifiuto della mediazione* può comportare: una visione “plebiscitaria”, o una logica “organicista”, ma anche una logica “tecnocratica”, laddove si ritiene che non vi sia spazio per la scelta e il dialogo, e che vi siano decisioni *tecnicamente* “obbligate” o “vere”.

⁶ In Italia, il testo più ricco e significativo, che meglio riassume questa prospettiva teorica e politica, è quello di Alberto Magnaghi (2010, prima ed. 2000).

⁷ Su “cosa significa partecipare” cfr. Pellizzoni, 2005b. Per una trattazione dei vari approcci al tema della partecipazione *politica*, si veda il testo di Raniolo (2008), ricco di indicazioni bibliografiche.

Una deliberazione *pubblica e democratica*, quindi, non annulla i conflitti, potenziali o manifesti, che attraversano una comunità politica: sceglie di “trattarli” in modo creativo e costruttivo, rifiutando l’idea che la sola soluzione possibile sia quella affidata ai *rapporti di forza*, e/o alla negoziazione, e/o alle procedure di voto fondate sul principio di maggioranza.

Questa tensione tra partecipazione e deliberazione è molto ben presente nello scenario contemporaneo e accompagna tutte le esperienze che, in giro per il mondo, stanno puntando su logiche partecipative e/o deliberative nella costruzione delle politiche pubbliche. Ed è proprio la crescente diffusione di questi nuovi modelli di partecipazione che rende necessaria, e sta in effetti sollecitando, una rinnovata riflessione teorica sui paradigmi con cui leggere e valutare il rapporto tra politica, politiche pubbliche e partecipazione. Al di là di quanto spesso riesca ad emergere, le divergenze all’interno di questo campo sono notevoli e meritano di essere portate pienamente alla luce. In particolare, la tesi che qui vorremmo sostenere è che i diversi approcci a questo tema siano proprio il portato di una più profonda divergenza teorica sul senso da attribuire al *rapporto tra partecipazione e decisione*. Riteniamo, cioè, che il punto di osservazione da cui si può cogliere meglio il diverso senso da attribuire alle nozioni di “democrazia partecipativa” e di “democrazia deliberativa” sia quello offerto dalle diverse risposte che si formulano dinanzi ad un interrogativo ben preciso: i processi partecipativi e/o deliberativi possono o debbono avere, o non avere, un qualche “potere decisionale”? E in che senso, tali processi, esercitano o possono esercitare un qualche “potere”? E cosa ne consegue, quando si tratta di analizzare il senso e il ruolo della “partecipazione” nei concreti processi del *policy-making*?

2. *Processi e istituti deliberativi: quale ruolo nella costruzione delle politiche pubbliche?*

Il tema del rapporto tra partecipazione, deliberazione e decisione politica, e la tensione tra i diversi modelli della “democrazia partecipativa” e della “democrazia deliberativa”, continuano ad essere molto presenti nel dibattito contemporaneo (Cohen-Fung, 2004; Cohen, 2009; Mutz, 2008; Sintomer, 2011a e 2011b). Possiamo cogliere queste tensioni, in particolare, nel modo diverso di affrontare la questione dei *policy outcomes* dei processi partecipativi promossi dalle istituzioni: un tema che, da alcuni anni, è al centro dell’attenzione critica di molti studi e analisi, nonché di rassegne critiche che, a loro volta, hanno analizzato molti *case studies*⁸.

Possiamo provare a distinguere alcuni modelli idealtipici di approccio all’argomento e alcune linee di divisione che riguardano il “punto di vista” a partire dal quale si studia un processo partecipativo/deliberativo e se ne analizzano le conseguenze in termini di *policy*.

2.1 *I deliberativisti “entusiasti” o “fiduciosi” (gradualisti o radicali)*

In genere, la democrazia deliberativa, assunta come “ideale regolativo” di una decisione democratica, viene interpretata come un paradigma normativo piuttosto “esigente”: in questi casi, si ritiene che l’analisi di un processo partecipativo-deliberativo dovrebbe mostrare in che misura ci si approssima al modello ideale, sia per quanto riguarda il processo sia per ciò che riguarda i risultati, le decisioni o gli effetti del processo. Ebbene, un paradosso che spesso si produce è che un tale approccio, che definiremo “rigorista”, viene adottato sia da coloro che apprezzano e si riconoscono nel modello deliberativo sia da coloro che ne sono i critici più severi.

Possiamo definire i primi come deliberativisti *entusiasti* o comunque *fiduciosi ed ottimisti*: per questi, si tratta di “dimostrare” la praticabilità degli ideali democratici deliberativi, analizzando realisticamente anche i risultati parziali che si possono misurare nella realtà, ma con ciò stesso valorizzando la plausibilità del modello e indicando come esso si sia in effetti concretizzato nelle esperienze analizzate. E’ un approccio che, a sua volta, può rivestire accentuazioni diverse:

⁸ Segnaliamo qui, anche per i riferimenti bibliografici che contengono, Delli Carpini-Cox-Jacobs (2004), Ryfe (2005), Papadopoulos-Warin (2007), Rowe-Frewer (2000). Un bilancio delle ricerche sulla partecipazione, con attenzione particolare rivolta alla Francia, in Blondiaux-Forniau (2011).

schematizzando, più o meno “riformiste” o “gradualiste” o, all’opposto “critico-radicali”, a seconda che se ne valorizzi l’impatto positivo sulle istituzioni o al contrario l’impatto critico ed antagonistico.

Per l’approccio gradualista, il progressivo, paziente e inevitabilmente parziale, diffondersi di esperimenti deliberativi viene letto come una possibile strategia di “innesto” di cellule sane nel corpo malato delle nostre democrazie: esperimenti che possono “anticipare” e prefigurare pratiche democratiche innovative, suscettibili di diffondersi e di rivitalizzare, grazie alla loro proliferazione e capacità di contaminazione, una democrazia rappresentativa stanca e priva di legittimazione (Gastil-Fung-Levine, 2005). In questi approcci, spesso, il confine con la *participatory democracy* tende ad essere superato e, sebbene la deliberazione abbia la sua rilevanza, si usano anche altre formule (ad es., si parla di *Empowered Participatory Governance*: Fung-Wright, 2003). Altre versioni (Cohen-Fung, 2004), segnalando i limiti dei modelli deliberativi fondati sui *minipublic*, propongono la progressiva estensione di “*participatory-deliberative arrangements*” che permettano di introdurre e sperimentare forme di *self-ruling* deliberativo.

Per i deliberativisti “radicali”, al contrario, il progressivo estendersi di queste pratiche deliberative potrebbe e dovrebbe assumere il valore di un “contro-potere” che tende a sostituirsi alle istituzioni esistenti, o almeno a dimostrare che un’altra forma di democrazia è possibile, e che quella che è stata definita come la “superficie costituzionale” dello Stato liberale da uno dei massimi studiosi che possiamo collocare in questa categoria, il filosofo australiano John Dryzek, può e deve essere investita da un’ondata critica e partecipativa, ispirata all’ideale democratico deliberativo, e da una mobilitazione “*insurgent*” della società civile (Dryzek, 2000 e 2010).

2.2 I critici “scettici” e “liquidatori” (empiristi o antagonisti)

Vi è poi, altrettanto diffuso, un secondo tipo di approccio, che assume bensì l’ideale deliberativo come un ambizioso paradigma normativo, ma per rovesciarne completamente i presupposti e mostrarne l’impraticabilità o i fallimenti, o anche per mostrare “la possibilità di un tradimento delle finalità deliberative proprio attraverso l’applicazione dei loro stessi principi” (Pellizzoni, 2009, p. 4). Se il primo atteggiamento poteva essere definito *entusiasta* o *fiducioso*, questo secondo si può definire *scettico* o, talvolta, *liquidatorio*. E anche all’interno di questa tipologia si possono distinguere due varianti, quella che definiremo *empirista*, o *neopositivista*, e quella che possiamo definire *antagonistica*. Nel primo caso, si produce un cortocircuito tra il piano *normativo* e quello *teorico*: l’ideale regolativo deliberativo viene assunto immediatamente come un modello teorico e si pretende che esso possa e debba essere verificato o “provato” (in senso proprio). L’analisi dei concreti processi partecipativi-deliberativi diviene così l’occasione per cercare soprattutto di mostrare gli effetti perversi o inattesi del modello ideale, la sua debole o illusoria praticabilità, la debole legittimazione che circonda questi processi e la irrilevanza delle loro ricadute sugli effettivi processi di *policy making*. Il punto è che, molto spesso, questo approccio critico assume una versione molto semplificata e impoverita del modello normativo, molto affidandosi al “sentito dire” o all’immagine che di esso danno solo alcuni degli studiosi che ad esso dichiarano di ispirarsi. In molti casi, la democrazia deliberativa viene dapprima descritta in termini riduttivi e talvolta persino caricaturali, (o, all’opposto, in termini così “elevati” e rarefatti da risultare comunque “impraticabile”), e poi trasformata in un bersaglio molto comodo e facile da infilzare, con un approccio ingenuamente empirico-positivista che pretende di “verificare” il modello teorico attraverso “esperimenti” che ne sanciscano immediatamente la “tenuta” o la falsificazione (Thompson, 2008)⁹.

La seconda variante è quello che possiamo definire propriamente *antagonistica*: qui, il punto di partenza non è l’assunzione del modello deliberativo per verificarne, valorizzarne o svalutarne, la

⁹ Nota Thompson (ivi, pp. 500-1), riferendosi soprattutto agli studi della *empirical political science*: “gli studi empirici cominciano solitamente con un concetto di deliberazione e con una lista dei benefici che si suppone essa produca. Questi benefici sono talvolta ricavati da una o due teorie, spesso modificate secondo la convenienza del ricercatore”. Uno dei peggiori esempi di questa strategia viene indicato nel lavoro di Hibbing e Theiss-Morse (2002).

rilevanza all'interno del *policy making* istituzionale; ma la ricerca della *funzione* che i processi partecipativo-deliberativi svolgono, o possono svolgere, all'interno di una più ampia visione dei processi che caratterizzano le società capitalistiche contemporanee e i loro sistemi di *governance*. Naturalmente, presupposto di questa lettura è l'adozione di uno schema teorico e politico onnicomprensivo (l'egemonia pervasiva del neo-liberalismo) che permetta di collocare lo specifico fenomeno (ovvero, il diffondersi di pratiche partecipative promosse dalle istituzioni) all'interno di un processo globale, cogliendone il senso e, appunto, la "funzione *oggettiva*" (Moini, 2012). Sono analisi che molto devono, in particolare, all'analisi della "post-democrazia" proposta da Crouch (2003) o alla nozione foucaultiana di *gouvernementalité* (Pellizzoni, 2013); ma, da un punto di vista teorico, è un approccio che possiamo anche definire senz'altro di tipo *hegeliano*: la categoria logica prevalente è quella della "totalità espressiva", ovvero ogni "parte" riproduce comunque *in nuce* la totalità, ne è "espressione" o assume un senso solo come elemento di un tutto.

Se questi sono gli schemi prevalenti (che siano entusiasti o scettici, gradualisti o radicali, empiristi o antagonistici), per quanto diversi essi siano tra loro, tuttavia in molti casi sono simili le domande a cui questa letteratura teorica cerca di rispondere, nel momento in cui si affrontano gli specifici problemi legati al rapporto tra modelli partecipativo-deliberativi e le costruzione delle politiche pubbliche: ossia, in che modo questi modelli agiscono sui processi di *policy making*? quali effetti producono? come interpretare la stessa (relativa) diffusione di queste pratiche partecipative promosse dalle istituzioni?¹⁰

La risposta di chi muove da un atteggiamento *fiducioso* appare, in molti casi, ispirata da una generosa propensione a valorizzare gli aspetti positivi di queste pratiche e a sottacere la parzialità, o il modesto rilievo politico, che spesso le caratterizza: "siamo all'inizio di un lungo cammino, queste sperimentazioni dimostrano che un altro modo di concepire la democrazia è possibile, occorre lavorare per estenderle e realizzarle sempre meglio", è una frase ricorrente; o, nelle versioni radicali, "siamo di fronte ai primi esempi, ai primi "semi", di una prassi democratica alternativa, ad un movimento che crea un conflitto e che apre contraddizioni all'interno degli assetti democratici tradizionali".

Ben diverse, ovviamente, le risposte che vengono dalla sponda "scettica". In questo caso, le risposte si fondano su due argomenti: la *manipolazione* e l'*irrilevanza*¹¹. Entrambi muovono però da un presupposto comune: il "filo rosso" che viene seguito, in fondo, nasce – ancora una volta - da un semplice interrogativo sul carattere *decisionale* che un processo partecipativo ha assunto. Ci si chiede, insomma, se è stato un processo "vero" o "finto" sulla base del potere decisionale che ad una specifica arena è stato conferito¹². Nei discorsi correnti, tutto ciò si traduce in una domanda: ma i cittadini "hanno contato", e "quanto hanno contato"? La trama teorica sottesa a questo approccio è quella tipica della democrazia partecipativa "classica": i cittadini-partecipanti hanno avuto e praticato un'effettiva forma di *empowerment* democratico? hanno vissuto una "vera" esperienza di vita democratica? le conclusioni emerse dal processo partecipativo si sono tradotte in "vere" decisioni politiche formalmente assunte dalle istituzioni? O, addirittura, le hanno *sostituite*? O, al contrario, non è accaduto nulla di tutto questo?¹³

Quando la risposta è negativa, ovvero si ritiene che questa "cessione" o questo "esercizio" di sovranità non si siano verificati, le possibili cause vengono spesso ricercate attraverso due moduli interpretativi: uno è quello dell'*irrilevanza*, ovvero se ne trae la conferma che questi modelli partecipativo-deliberativi, laddove promossi dalle istituzioni, sono destinati al fallimento, o sono

¹⁰ Come mostra, ad esempio, il titolo stesso della rassegna di Papadopoulos e Warin (2007): "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy-making democratic and effective?"

¹¹ Sull'argomento della irrilevanza, o "futilità", cfr. Pellizzoni (2005a, p. 17).

¹² Un altro esempio di questo approccio in Della Porta-Gbikpi (2008, p. 23): "quanti poteri decisionali hanno queste nuove arene? Quanto vengono ascoltate le loro decisioni? E con quale effetto?" (corsivo nostro)

¹³ La democrazia partecipativa degli anni Sessanta si fondava proprio su questa visione dell'*empowerment*: "in the participatory theory," – scriveva Carole Pateman "participation' refers to (equal) participation in the making of decisions, and political equality refers to equality of power of determining the outcome of decisions..." (Pateman, 1970, p. 43).

quanto meno del tutto illusori, anche quando si riconoscano le “buone intenzioni” dei promotori; o ancora, che sarebbero il frutto di strategie propagandistiche o meramente “comunicative”, esercizi esteriori rivolti a dare una patina di apertura e democraticità ai decisori politici, a legittimare scelte già assunte o a creare attorno ad esse quel consenso che manca del tutto o è carente.

Il secondo modulo interpretativo è quello che si appella invece al carattere apertamente *manipolativo* di questi processi: non solo esercizi vuoti o inutili, e quindi – almeno in qualche caso - innocui, ma anche dannosi e politicamente caratterizzati da finalità strumentali, segnati dall’obiettivo di costruire un falso consenso intorno ad una scelta politica, dalla volontà di depotenziare il conflitto, di ridurre o offuscare le potenzialità o le implicazioni politiche di una situazione conflittuale. Molto spesso, in queste letture, e in molti discorsi correnti, l’accusa di essere processi finalizzati al *consensus building* finisce per travisare completamente il significato di questa espressione e il senso che ad essa è giusto e corretto attribuire, sulla base delle originarie elaborazioni di questi modelli di mediazione dei conflitti, laddove essi sono nati, ovvero negli Stati Uniti, in un contesto politico e culturale che valorizza una tradizione comunitaria di soluzione extra-politica ed extra-giudiziaria dei conflitti stessi¹⁴.

2.3 Uno schema analitico di carattere sistemico.

A fronte di questo quadro, che riteniamo insoddisfacente, pensiamo che sia possibile e necessario un altro modello interpretativo, che tenga ferma l’originaria distinzione tra “democrazia partecipativa” e “democrazia deliberativa” e che valorizzi pienamente le potenzialità analitiche di un approccio sistemico (che non è riducibile ad un banale richiamo al ruolo del “contesto”).

Se assumiamo che la deliberazione, e una deliberazione pubblica e democratica, va definita come la *fase che precede* una decisione, anche il tema del rapporto tra deliberazione e potere decisionale, e tra politiche pubbliche e processi partecipativi e deliberativi, può essere posto in termini più corretti e più produttivi. In questa strategia ci soccorre la categoria di “sistema deliberativo” recentemente proposta e sviluppata in un volume curato da Jane Mansbridge e John Parkinson (2012). E si rivela, inoltre, di proficua applicazione anche la distinzione tra *due livelli* di elaborazione teorica del paradigma deliberativo (Chambers, 2009): il primo è quello che si definisce come una teoria della deliberazione democratica, il secondo (che *comprende* il primo) è quello che si propone come una teoria deliberativa della democrazia. Il primo livello fissa le condizioni ideali che consentono di definire come democratica e deliberativa una determinata procedura decisionale; il secondo livello si concentra invece sulla dimensione deliberativa e democratica che concorre, in varia misura e intensità, a definire il modo di essere e di operare di un intero sistema democratico. In questa dimensione sistemica, le procedure e le pratiche deliberative coesistono o anche entrano in conflitto con altre forme e procedure decisionali: quelle democratiche non-deliberative e quelle anti-deliberative e non-democratiche (Mansbridge, *et al.*, 2010).

Si può provare a sciogliere così il nodo, spesso avviluppato, che si crea quando si prova a definire il nesso tra “democrazia partecipativa”, “democrazia deliberativa”, da un lato, e “democrazia rappresentativa”, dall’altro; e quando si finisce spesso per impaniarsi in una qualche soluzione nominalistica, che oscilla tra l’idea di una “coesistenza” o “complementarietà” (come negli approcci che, sopra, abbiamo definito, “gradualisti”) o di una contrapposizione (come negli approcci “critici” o “radicali”): la vera coppia concettuale di opposti a cui occorre fare riferimento non è quella tra “partecipazione” (o “deliberazione”) e “rappresentanza”, ma tra ciò che è *democratico e deliberativo* e ciò che è *democratico e non-deliberativo* (avendo ben presente,

¹⁴ Sulle metodologie del *Consensus Building*, cfr. Susskind L., McKernan S., Thomas-Larner J.. (1999), e la recente pubblicazione in Italia di Sclavi-Susskind (2011). Proprio per l’equivocità a cui si presta l’espressione italiana “costruzione del consenso”, gli autori preferiscono parlare di “gestione creativa dei conflitti”. Sul tema, si veda anche Romano I., (2012)

peraltro, che all'interno di un sistema politico possono anche agire procedure decisionali non-democratiche e anti-deliberative).

Questo approccio consente di ripensare in modo nuovo il rapporto tra partecipazione e deliberazione, da un lato, e sfera della decisione politica, dall'altro. Se la deliberazione è la fase della discussione che *precede* la decisione, se essa è lo spazio in cui si sviluppa uno scambio argomentativo e un reciproco *reason-giving*, non si può pensare che a tale fase o tale spazio sia possibile attribuire una qualche funzione propriamente *decisionale*. Più specificamente, quando ci troviamo di fronte a processi partecipativi di tipo deliberativo che entrano in una qualche relazione con un processo di costruzione di una *policy*, occorre tener ben ferma la linea di distinzione tra ciò che accade in una *sfera pubblica*, fatta di discussioni e di scambi argomentativi, e ciò che invece è la funzione di una *sfera istituzionale*, chiamata ad assumere decisioni vincolanti per tutti e dotata di una propria legittimità costituzionale. Tra l'una e l'altra vi può essere, volta a volta, una relazione fatta di *comunicazione e di reciproca permeabilità* o, all'opposto, di *conflitto e separazione*: ma la linea di distinzione non può essere oscurata.

E' evidente come questa impostazione rimandi alla visione habermasiana del "doppio binario" (Habermas, 1992; nuova ed. it., 2013): ma essa non può essere intesa come una scontata distinzione tra due sfere, attribuendo semplicemente alla sfera pubblica il compito di proporre temi e istanze, o *input*, che poi devono essere "trattati" da un sistema istituzionale che produce *output*. Il senso più profondo della visione di Habermas consiste nel *doppio circuito di legittimazione* che può accompagnare, o *meno*, una decisione politica: la legittimazione *discorsiva e pubblica*, che nasce da una prassi civica di deliberazione, e la legittimità *istituzionale*, che nasce dalle procedure di uno Stato democratico di diritto. Un *doppio circuito* che può produrre una legittimità *rafforzata*, quando il *potere comunicativo* che emerge dalla sfera pubblica riesce a tradursi nelle decisioni delle istituzioni e in varia misura a influenzarle; o un *deficit di legittimazione*, quando tali decisioni appaiono prive di una qualche corrispondenza con quanto "emerge" (in termini propriamente sistemici) dalla sfera pubblica¹⁵.

Questo modo di concepire il rapporto tra deliberazione pubblica e decisione politica, secondo noi, può aiutare a "sistemare" concettualmente tutti i tasselli delle dispute che intorno a questo tema periodicamente si accendono.

Da una parte, abbiamo tutte le forme di *partecipazione* che, in modo formale e informale, spontaneo o organizzato, si producono autonomamente nella società civile e nella sfera pubblica e che possono manifestarsi *anche* attraverso pratiche deliberative. Queste forme di partecipazione hanno un loro *potere*, ma esso non è certo quello di assumere decisioni vincolanti e legittime: hanno il "potere" (che nasce dalla loro forza comunicativa) di agire *sulle istituzioni*, di influenzare le loro decisioni, di intervenire e "pesare" sugli esiti di un processo decisionale¹⁶. E' giusto definire queste forme di partecipazione come "democrazia partecipativa"? Riteniamo di no, o almeno che sia preferibile evitarlo, se non si vogliono produrre equivoci.

Dall'altra, abbiamo, o possiamo avere (e cominciano ad essere relativamente diffuse) modalità di costruzione delle *policies*, promosse dalle istituzioni, che si ispirano ad una logica di deliberazione pubblica: processi di *policy-making* che comprendono o prevedono fasi, spazi e momenti, di discussione pubblica e di scambio argomentativo che entrano in uno stadio *preliminare* del processo decisionale, laddove ancora diverse opzioni sono possibili. Quando le istituzioni sentono di trovarsi in una condizione di *incertezza strategica* e/o di *deficit cognitivo e informativo* sui contenuti di una loro possibile decisione, o viene percepito il bisogno di una più forte *legittimazione* delle decisioni da assumere, o ancora si percepisce che, intorno a quella decisione, si può produrre un conflitto paralizzante, o anche sulla base di altre possibili logiche di azione che spetta all'analisi scoprire e interpretare --, si possono attivare specifici istituti partecipativi e deliberativi che cerchino di includere le opinioni, i giudizi e gli interessi che si muovono intorno a

¹⁵ Il tema della legittimità di un'arena deliberativa, e dei conflitti intorno alle fonti di legittimazione di una decisione, è centrale nel lavoro di Parkinson (2006).

¹⁶ Sulla "democrazia partecipativa" in quanto fondata su una logica della *pressione*, cfr. Bobbio-Pomatto, 2007.

quella *policy* e che ne valorizzino il contributo ai fini di una decisione più legittima, e/o “più giusta”, o più condivisa, o “migliore” in quanto fondata su più solide basi cognitive e informative. *Questi tentativi possono, naturalmente, riuscire o meno, in tutto o in parte: spetta all’analisi empirica valutarne di volta in volta i caratteri*, ponendosi alcune *specifiche* domande (perché una determinata istituzione o un *policy-maker* promuove un certo processo partecipativo ispirato da un dato modello deliberativo? come valutare questi processi? in che modo possiamo distinguere processi che utilizzano, o evocano soltanto, delle *tecniche* deliberative dai processi in cui, propriamente, si produce “deliberazione”?)¹⁷. E’ a questo punto che può e deve intervenire, in termini critico-analitici, il paradigma normativo che definisce i caratteri di una procedura che sia propriamente definibile come deliberativa. E proprio per l’essenziale funzione che conserva una definizione normativa di deliberazione democratica, riteniamo anche riduttiva una contrapposizione - piuttosto frequente - tra versioni “astratte” e versioni “realistiche” della democrazia deliberativa: in effetti, un modello ideal-tipico di deliberazione svolge un compito fondamentale come paradigma critico e analitico dei processi reali. E non vi è, quindi, alcun bisogno di “allentare” le assunzioni normative.

Far “funzionare” questo modello teorico può aiutare a farci “vedere” cose che, magari, con altri “occhiali” non riusciremmo a cogliere. Molto semplicemente, ad esempio, laddove una decisione sia stata “già presa”, non è possibile definire eventuali istituti “partecipativi” come una sede o una forma di deliberazione pubblica e democratica, ma come procedure di altro tipo (informative, consultive, “comunicative” o, in altri casi ancora, come procedure di *testing-market*, quando ad esempio si tratta di valutare il grado di soddisfazione di un cliente-utente)¹⁸. Il tema, o l’accusa, della *manipolazione* perde in tal modo una sua particolare rilevanza e, in un certo senso, viene “sdrammatizzata”: e semmai - quando una qualche forma di manipolazione viene davvero riscontrata - si tratta di analizzare le logiche, spesso contro-producenti, che spingono un *policy-maker* ad agire in questo modo¹⁹.

Il paradigma teorico della democrazia deliberativa, in tal modo, si rivela ben più che una semplice “ricetta” da “applicare” nella costruzione di specifici processi o istituti; né, quindi, la “democrazia deliberativa” può essere in alcun modo identificata con le varie “sperimentazioni” *ad hoc* che ad essa dichiarano di ispirarsi. Una teoria deliberativa della democrazia si pone piuttosto come un *paradigma teorico, critico e normativo*, che può agire su tre livelli:

- a) nell’analisi della dimensione deliberativa che si produce autonomamente nella sfera pubblica e nelle pratiche partecipative che, formalmente e informalmente, operano in questo spazio (e qui si possono distinguere, ad esempio, forme di partecipazione in cui debole o assente la presenza di una prassi discorsiva e argomentativa da quelle invece in cui una tale prassi è attiva ed operante);
- b) nelle pratiche e nelle procedure deliberative che possono caratterizzare, in varia misura, il *policy-making* delle istituzioni;
- c) infine, e a maggior ragione, nell’analisi degli specifici istituti o processi deliberativi che, promossi dalle istituzioni, ambiscono a *connettere* i processi istituzionali del *decision-making* e la formazione delle opinioni e l’espressione degli interessi che si producono nella sfera pubblica.

Alla luce di questa impostazione, possiamo anche comprendere meglio le divisioni, o le diverse accentuazioni, che si misurano all’interno del campo teorico della democrazia deliberativa. in

¹⁷ Sulla distinzione tra *procedure* propriamente deliberative e *tecniche* (più o meno) di ispirazione deliberativa, cfr. Parkinson (2006): riteniamo questa distinzione essenziale, e non condividiamo il giudizio di Pellizzoni (2013), che la considera una “sottigliezza linguistica”.

¹⁸ Peraltro, il fatto che queste forme “partecipative” non siano propriamente “deliberative” non implica necessariamente che se ne debba dare un giudizio negativo: semplicemente, sono istituti o pratiche che rispondono ad altri fini. Ed è su questa base che andrebbero valutati.

¹⁹ Peraltro, come nota Blondiaux (2008, pp. 142-3), “nelle pratiche ordinarie dei dispositivi partecipativi, è chiaro che la strumentalizzazione della partecipazione, da parte degli organizzatori della discussione, non è sempre possibile. Anzi, essa è meno diffusa di quanto non si ritenga generalmente”: piuttosto, “i dispositivi contemporanei di partecipazione e deliberazione sono sempre il luogo di una tensione tra la ricerca del consenso e l’espressione di una critica” (ivi, p. 146).

particolare, acquista una nuova e diversa rilevanza la distinzione, spesso evocata, tra una visione della democrazia deliberativa che punta ai processi di formazione e trasformazione delle *opinioni* e una visione che invece la concepisce come uno scambio pubblico di ragioni e di argomenti in funzione di un *problem-solving* collettivo, come una ricerca esplorativa di soluzioni condivise e convincenti, come processo di apprendimento collettivo, in contesti più o meno conflittuali (Pellizzoni, 2007).

Il quadro teorico che abbiamo cercato di delineare permette di capire e di interpretare la natura e il ruolo che svolgono le diverse forme di deliberazione, distinguendo innanzi tutto tra le pratiche *formali* (a) e *informali* (b) e che si sviluppano nella sfera pubblica e i processi o istituti *formali* (c) che, promossi dalle istituzioni, tendono a costruire meccanismi politico-deliberativi di definizione delle *politiche pubbliche*; ma anche i processi deliberativi *informali* (d) che si producono all'interno delle istituzioni e nei loro processi di *policy-making*.

a) All'interno della sfera pubblica si possono produrre pratiche e forme di deliberazione *informali*, ogni qualvolta la discussione pubblica, lo scambio pubblico di argomenti, produce un tessuto deliberativo attraverso il quale emergono, in termini sistemici, nuovi *frames* normativi e cognitivi socialmente rilevanti, e si producono quelle che Mansbridge *et al.* (2012) definiscono *societal decisions*. *Societal decisions* sono quelle che segnano, in modo "incrementale", l'emergere e il formarsi di nuove norme e pratiche sociali e possono anche essere definite come il portato di un "effetto deliberativo sistemico": a fronte di un *framework* del discorso pubblico "bloccato" entro schemi rigidi, che fanno sembrare come "dato" e immodificabile un insieme di credenze e di valori che interpretano la realtà sociale, è sempre possibile che dalla discussione pubblica emergano nuovi "punti di vista", che possono "dischiudere" una nuova visione delle cose, mutare l'agenda della sfera pubblica, ridefinire i problemi, affermare nuovi schemi cognitivi socialmente diffusi (Bohman, 1996)²⁰.

b) All'interno della sfera pubblica, come sta accadendo, si possono produrre anche forme di deliberazione *formale*, ovvero processi strutturati *ad hoc* che hanno l'obiettivo di produrre deliberazione pubblica, pur non avendo alcuna diretta connessione con la sfera della *policy*: è il caso, ad esempio, di *citizens' juries* o di *deliberative polls*, promossi da associazioni, fondazioni, centri di ricerca, ecc., che possono anche ambire ad esercitare una qualche influenza sulle decisioni di *policy*, ma hanno il compito primario di rilevare, formare e trasformare *opinioni*. All'interno della sfera pubblica, e di ciò che ne costituisce la sua *infrastruttura*, ovvero la *società civile*, si possono poi anche produrre forme e pratiche deliberative (più o meno strutturate e formalizzate) che si ispirano alla seconda "visione" della democrazia deliberativa, che per brevità definiremo come *problem-solving* collettivo: accade ciò, ed è un campo di crescente rilevanza, quando si attivano forme di cooperazione solidale, forme di auto-organizzazione sociale, che cercano

²⁰ "Quando la maggioranza di una società, o di un sotto-gruppo sociale" scrivono Mansbridge *et al.*, "cambia le proprie norme e le proprie pratiche, giungendo a definire sanzioni sociali nei confronti di coloro che deviano da tali norme e pratiche, sembra corretto dire che, in termini generali, quella maggioranza ha preso una decisione, specie quando il cambiamento è stato accompagnato da un'estesa discussione sui pro e i contro" che esso comporta. Gli autori, tuttavia, riconoscono che tali decisioni sono vincolanti solo in un senso molto "allentato" ("*they are binding only in a loose social sense*") (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 8). Le *societal decisions* possono poi consolidarsi e infine tradursi in decisioni *giudiziarie* o *politico-istituzionali* (spesso, all'inizio, solo nelle prime), come nell'esempio, proposto da Bohman (1996, p. 222 e ss.), del movimento per i diritti civili negli USA: un movimento che riuscì dapprima a modificare la percezione collettiva della segregazione razziale, fino ad incidere poi sulle stesse sentenze della Corte Suprema e sull'interpretazione che era stata data fino ad allora dei principi costituzionali di uguaglianza. Questa visione dei processi che conducono al formarsi di una trama di *frames* discorsivi, alcuni dei quali socialmente dominanti, ma pur sempre soggetti ad una possibile critica e contrastati da altri "punti di vista", ci sembra offrano uno schema teorico più aperto e convincente (e meno "disperato") di quanto possa essere quello dettato da una visione del "discorso" in chiave rigidamente foucaultiana, assunto come il luogo in cui si esprimono, si riproducono e si introiettano le relazioni di potere, strumento di una pervasiva *gouvernementalité*; o anche più articolato rispetto ad una visione del "discorso egemonico" - come lo definisce Iris M. Young, con esplicito richiamo a Gramsci (2001, p. 685) - , in cui sembra che non vi sia alcun spiraglio per l'emergere di nuovi modi di vedere le cose e la realtà.

soluzioni ai problemi della vita collettiva o cercano di produrre e gestire *beni comuni*²¹. In questi casi, le procedure decisionali che, autonomamente, vengono adottate dai partecipanti possono assumere anche un carattere propriamente deliberativo.

c) *All'interno della sfera istituzionale*, o ai suoi *confini*, in una qualche sua “chiusa” (evocando qui la metafora di Habermas), si possono progettare e attivare processi o istituti deliberativi *formali*, ogni qualvolta, come abbiamo detto sopra, il *policy-maker* ritiene che il processo di costruzione di una propria decisione politica richieda l'attivazione di spazi e luoghi specifici in grado di concorrere all'individuazione di una “migliore” soluzione (laddove “migliore” può significare varie cose: più “legittima”, più “giusta”, più “condivisa”, più “efficace” in quanto sorretta da più solide basi cognitive). All'interno di questi processi (che possono assumere anche la forma di una *sequenza* di momenti deliberativi) possono avere un ruolo anche forme e metodologie deliberative fondate sulla rilevazione delle *opinioni*, ma è probabile – anche alla luce delle esperienze che si stanno accumulando – che si rivelino più efficaci e produttive le procedure *problem-solving*, ovvero procedure non meno strutturate e regolate, ma *aperte* al contributo di tutti coloro che hanno qualcosa da dire e argomenti da sostenere, e fondate sull'attivazione di tutte le voci e di tutti i “punti di vista”, sull'inclusione di tutti gli interessi rilevanti in gioco, sulla sollecitazione di saperi sociali e competenze diffuse, sulla produzione di apprendimento collettivo. Procedure, occorre aggiungere, finalizzate non a “tacitare” o depotenziare un conflitto (che, se ha basi solide e “ragioni” forti, troverà comunque un suo modo di manifestarsi), ma ad un suo “governo” socialmente produttivo. In questa tipologia, possono essere inserite anche le forme *negoziabile deliberativa* (Mansbridge *et al.*, 2010), ovvero forme di *mediazione*, o di gestione creativa dei conflitti, che implicano comunque una qualche forma di scambio argomentativo in una dimensione dialogica pubblica.

E si possono ricondurre alla tipologia di procedure deliberative *formali* anche tutte le classiche procedure che, storicamente, caratterizzano la democrazia parlamentare²², o quelle che avvengono dentro le corti di giustizia o – di particolare rilievo – nelle Corti costituzionali²³. E naturalmente, anche in questi casi, specie per i Parlamenti, si apre un campo di indagine empirica sulla misura in cui si produce “deliberazione” e sulla qualità di questa deliberazione, e sulla compresenza di altre logiche decisionali non deliberative (prime fra tutte quelle della negoziazione cooperativa antagonista o del puro *logrolling* o *bargaining*).

d) Infine, appare di non minore rilievo la presenza di procedure deliberative *informali* anche all'interno delle procedure decisionali delle istituzioni. Accade, ad esempio, quando un *policy-maker* non definisce alcuna sede formale per la discussione che precede e accompagna le proprie decisioni, ma nondimeno si producono scambi di informazioni, conoscenze e valutazioni tra tutti gli attori (o una parte degli attori) rilevanti per quelle decisioni. Il confine con le varie, possibili forme di concertazione e contrattazione qui, evidentemente, si fa più sfumato ma, nondimeno, crediamo che valga la posizione che Cass R. Sunstein suggeriva in uno dei primi testi in cui si cominciava a delineare il nuovo paradigma deliberativo, ovvero l'esistenza di un *continuum* ideale che vede, ad un estremo, decisioni fondate puramente sul compromesso tra attori *self-interested* e, all'estremo opposto, decisioni puramente deliberative, e, in mezzo, “*a great range of legislative decisions [...] where the outcomes are dependent on an amalgam of pressure, deliberation, and other factors*” (Sunstein, 1985, pp. 48-49).

²¹ Su questo versante, ci limitiamo a ricordare i lavori di Arena (2011), Arena-Cotturri (2010), Cotturri (2013), Moro (2005).

²² Sulla “deliberazione” nel disegno della Costituzione americana e nei meccanismi del Senato e del Congresso., cfr. il classico lavoro di Bessette (1994). Un'analisi della qualità della deliberazione nei dibattiti parlamentari, in Steiner *et al.* (2004)

²³ Sulla “deliberazione” nel modo di lavorare della Corte Costituzionale italiana, cfr. Zagrebelski (2005); mentre sul ruolo della “*dissenting opinion*” nella Corte Suprema degli Usa, nella *House of Lords* britannica e nel *Bunderverfassungsgericht* tedesco, cfr. Cassese S. (2009). Sulle forme della deliberazione nella Corte Costituzionale italiana, si veda anche Pasquale Pasquino (2006), che contiene peraltro, in termini più generali, un acuto confronto tra i meccanismi decisionali del voto e della deliberazione.

Un particolare rilievo, in questo contesto, assume il ruolo dei partiti politici: in alcuni testi “fondativi” della democrazia deliberativa (Manin 1987; Cohen, 1989) il loro ruolo come protagonisti di una deliberazione democratica era pienamente riconosciuto e normativamente auspicato e la loro posizione era pensata essenzialmente come quella di attori che, nella sfera pubblica, “organizzano” e “facilitano” la prassi deliberativa dei cittadini sulle *issues* politiche più rilevanti per una comunità. Questa riflessione sul ruolo dei partiti è stata sostanzialmente abbandonata dalla successiva ricerca teorica sulla democrazia deliberativa (Johnson, 2006), anche – riteniamo – a causa delle stesse trasformazioni che hanno vissuto i partiti, sempre più caratterizzati da un profilo “istituzionale”, o dallo svolgimento di funzioni “statali”, e da una sempre minore loro rilevanza come fenomeno associativo radicato nella società civile²⁴.

Riassumendo, dunque, possiamo dire che procedure deliberative, formali e informali, spontanee e strutturate, agiscono tanto nella sfera pubblica quanto nella sfera istituzionale, ma possono anche – ed è questa forse la maggiore innovazione cui stiamo assistendo in questi anni – collocarsi lungo il crinale che divide e unisce, nello stesso tempo, sfera pubblica e istituzioni. Ma *in ogni caso* non pensiamo che venga meno, e che possa essere oscurata, la distinzione tra il momento della deliberazione e quello della decisione, o che si possa attribuire alle procedure deliberative – o ad alcune di esse – lo *status* di una procedura dotata di una qualche forma di *potere*, se con “potere” definiamo la capacità di imporre decisioni dotate di una forza vincolante per un’intera comunità politica. La “posta in gioco” è un’altra, ma non meno decisiva: quella della capacità di *legittimazione discorsiva* che una deliberazione, pubblica e democratica, - formale o informale - può esercitare sulle decisioni che spetta alle istituzioni democratiche assumere, - istituzioni, a loro volta, dotate di una propria fonte di legittimazione che, in ultima istanza, è di natura costituzionale. Ed è su questo “gioco”, sempre aperto ed instabile, che vive una democrazia.

3. Un caso di studio: i Town meeting della Regione Toscana (2006-2011)

Non c’è dubbio che la diffusione e la sperimentazione di processi e modelli partecipativi di ispirazione deliberativa va letta nel contesto delle trasformazioni della *governance* contemporanea: appare molto più dubbio, invece, che di tale fenomeno (la cui rilevanza, tuttavia, all’interno di tale contesto, non può essere sopravvalutata, anche solo da un punto di vista quantitativo) si possa dare una lettura univoca e onnicomprensiva. Ciò che sembra caratterizzare il panorama internazionale, semmai, è una estrema diversificazione e varietà del senso e delle modalità con cui si costruiscono relazioni tra modelli partecipativo-deliberativi e processi del *policy-making*. Quanto meno, ci sembra un atteggiamento più prudente, allo stato dei fatti, quello di affidarsi ad una pluralità di modelli interpretativi, rifuggendo da ipotesi teoriche che presuppongano una chiave di lettura di portata epocale, o almeno prospettandole con la dovuta cautela (il che non sempre accade).

In effetti, le ricerche empiriche sulla diffusione di nuove forme di partecipazione, promosse dalle istituzioni, mostrano ampiamente come esse possano rispondere ad una molteplicità di motivazioni e di esigenze, e come sia necessario, di volta in volta, coglierne ed analizzarne le caratteristiche.

In questo paragrafo proveremo a dare un esempio di questa molteplicità analizzando i diversi casi di applicazione che ha avuto, negli ultimi anni, in Toscana, una delle più tipiche tra le metodologie partecipative di tipo deliberativo: ovvero, l’*Electronic Town Meeting*. E’ un caso che si presta particolarmente ai nostri fini, in quanto ci permette di vedere le diverse finalità che lo stesso strumento, con alcune varianti, ha svolto in sette situazioni diverse: il primo E-TM si svolse infatti nel 2006, ed ebbe come oggetto proprio la nuova legge sulla partecipazione che la Regione aveva proposto e stava elaborando; ma poi ve ne sono stati, fino al 2011, altri sei, con caratteristiche e finalità diverse. Ma è un caso che si rivela molto utile anche da un altro punto di vista: ci

²⁴ Una riflessione di tipo normativo, sui partiti come possibili attori di un “sistema deliberativo”, è stata riproposta solo recentemente (Goodin, 2008) e appare di fondamentale importanza che essa sia sviluppata, se si vuole dare spessore e compiutezza ad una teoria deliberativa della democrazia.

permetterà infatti anche un serrato confronto critico con un modello interpretativo del tutto opposto al nostro che proprio sui TM toscani ha avuto modo di esercitarsi²⁵.

3.1 La sperimentazione delle nuove metodologie deliberative: il primo Town Meeting italiano

L'*Electronic Town Meeting*, svoltosi il 18 novembre 2006, a Marina di Carrara, fu concepito dalla Regione Toscana come il punto culminante del processo partecipativo e deliberativo che ha caratterizzato l'elaborazione e poi l'approvazione della legge regionale toscana sulla partecipazione²⁶.

Se si esclude un primo, parziale esperimento, tenutosi a Torino nel corso delle Olimpiadi invernali del 2006, è stata questa la prima occasione in Italia in cui si è applicata questa metodologia, certamente tra le più complesse dal punto di vista organizzativo²⁷.

In sintesi, il primo TM toscano ha visto:

- la predisposizione preliminare di un fascicolo con una “guida” alla discussione, inviata una settimana prima ai partecipanti: la guida è stata elaborata da un “comitato tecnico-politico” che presiedeva al percorso partecipativo sulla legge. L’incarico di coordinamento fu affidato a Luigi Bobbio;
- la selezione e l’individuazione dei partecipanti (tema su cui ci soffermeremo ampiamente nelle pagine seguenti): il numero previsto era di circa 500 persone, i partecipanti effettivi sono stati 407;
- la suddivisione dei partecipanti in tavoli di 10-12 persone, con un facilitatore provvisto di un computer collegato alla “*theme team*”, ovvero una “cabina di regia”, a sua volta collegata al coordinatore centrale, che così riceve simultaneamente la sintesi di tutte le discussioni in corso nei tavoli. La giornata – circa 8 ore – è stata scandita in tre sessioni di lavoro per temi²⁸;
- nei primi dieci minuti di ciascuna sessione, i partecipanti rileggono la “guida”; poi discutono tra loro per 40 minuti; il facilitatore trasmette alla *theme team* i contenuti della discussione; il coordinatore, al termine della sessione, presenta pubblicamente i temi emersi dai tavoli e propone

²⁵ Al primo TM toscano sono stato dedicati due saggi (Freschi-Raffini, 2008; Cellini-Freschi-Mete, 2010); mentre un altro lavoro (Freschi-Mete, 2009), oltre al primo analizza anche il secondo TM promosso dalla Regione Toscana l’anno successivo, sui temi della sanità. Si tratta di contributi che offrono molti spunti analitici interessanti, e anche condivisibili (in particolare i primi due), ma che sono guidati (specie il terzo) da un approccio teorico e da un asse interpretativo da cui, come cercheremo di spiegare, dissentiamo radicalmente. Su *Sociologica*, che ha pubblicato il testo di Freschi-Mete, sono apparsi anche i commenti di Baiocchi (2009), Perrin (2009) e Pellizzoni (2009), con una replica degli autori.

²⁶ Sulla legge toscana sulla partecipazione, la l.r. 69 del 27 dicembre 2007, cfr. Floridia (2008 e 2013b), Bortolotti-Corsi (2012), Corchia (2011). Contributi di matrice giuridica sono quelli di Ciancaglini (2008), Stradella (2008), Frediani (2010, pp. 380-393). Il percorso partecipativo iniziò nel gennaio 2006 e si concluse nel giugno 2007, con l’approvazione del progetto di legge da parte della Giunta, poi trasmesso al Consiglio. Nel corso di un anno e mezzo, oltre al TM, si sono svolti numerosi altri momenti di discussione e di confronto: un seminario internazionale, workshop, gruppi di lavoro, ecc. *La legge toscana può essere considerata un esempio di “sperimentalismo democratico”*: conteneva infatti la previsione della sua stessa decadenza, il 31 dicembre 2012, e l’obbligo di un processo di valutazione sui suoi effetti. Al termine di questo processo, svoltosi nel corso del 2012, il Consiglio Regionale ha approvato una risoluzione (n. 168 del 19 dicembre) con la quale si giudicava complessivamente positiva l’esperienza della legge e se ne auspicava la riconferma, indicando nel contempo i punti da modificare e le innovazioni da introdurre. La nuova legge regionale è stata poi approvata il 24 luglio 2013, (l.r. 46, del 2 agosto 2013, “Dibattito Pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”)

²⁷ Il modello originario è stato ideato negli Stati Uniti, dall’associazione *Americaspeaks* e la denominazione completa è quella di *The 21th Century Town Meeting*, un marchio depositato. Cfr. il sito www.americaspeaks.org e una presentazione in Lukensmeyer-Goldman-Brigham (2005). Sullo strumento del *Town Meeting*, si veda anche Garramone-Aicardi (2011). Ovviamente, in Toscana, pur ispirandosi al modello originario, si è proceduto in piena autonomia. L’E-TM toscano fu affidato alla gestione del gruppo torinese di *Avventuraurbana*, che ha introdotto e fatto conoscere per primo in Italia questo modello deliberativo.

²⁸ I temi prescelti furono: “come si fa a migliorare la partecipazione dei cittadini su un particolare progetto”; “affrontare i progetti di grandi interventi”; “come gestire i problemi legati alle opere che interessano tante persone ma che hanno effetti su delle comunità definite?”; “come avere più informazioni sulle scelte che ci riguardano e gestire meglio la partecipazione?”

anche una serie di votazioni sulle possibili alternative, attraverso un sistema di tele-voto di cui dispone ogni partecipante, con i risultati proiettati immediatamente su un grande schermo presente nella sala.

- La predisposizione di un *report* istantaneo, consegnato alla fine dei lavori a tutti i partecipanti, e poi, nei giorni successivi, di un *report* completo con tutta l'analisi dei dati e dei risultati.

Organizzare un TM fu una scommessa non da poco per la Regione, per l'impegno che comportò²⁹: ma, evidentemente, fu soprattutto un "investimento" politico. Si concludeva, con un evento di forte impatto, tutta la prima fase di discussione e di confronto sulle possibili linee della nuova legge, iniziata nel gennaio del 2006; e si convocavano, per discutere in modo certamente inusuale, quelli che possiamo definire gli "stati generali" della partecipazione in Toscana.

Quali le finalità dell'evento, dunque? semplicemente, quelle di acquisire idee, opinioni, valutazioni e suggerimenti sulla legge *in fieri*. Chi erano i protagonisti dell'evento? Del tutto apertamente e deliberatamente, il TM era rivolto a quelli che possiamo definire *gli stakeholders della partecipazione*: ossia, quella ampia realtà associativa e istituzionale toscana in vario modo e a vario titolo interessata al tema della partecipazione e alla prospettiva della nuova legge. Vi erano esponenti delle associazioni più strutturate, ma anche di alcuni "comitati" formati su singoli temi³⁰; vi erano amministratori locali e funzionari provenienti dai Comuni toscani in cui si erano svolte esperienze partecipative ed erano già all'opera "uffici partecipazione"; vi erano anche molti intellettuali e ricercatori al lavoro su questi temi e interessati a vivere direttamente un esperimento senza precedenti nel nostro paese; e anche vari operatori professionali (molti dei quali impegnati come "facilitatori" volontari ai tavoli) che avevano iniziato negli anni precedenti a supportare i primi processi partecipativi promossi dagli enti locali. E *proprio per questo*, per essere stato cioè un'arena deliberativa in cui hanno discusso attori direttamente interessati alla costruzione di una nuova *policy* regionale, il TM ha "funzionato": ha offerto, cioè, nel merito, indicazioni importanti sui contenuti della futura legge³¹.

Le modalità di selezione dei partecipanti meritano qualche altra osservazione. Il *Town Meeting* si presta ad una pluralità di metodi: un campione casuale di cittadini estratti a sorte, ma anche una selezione "mirata" o una forma esclusiva di auto-selezione, su base volontaria³². Nel caso toscano fu scelta una via che combinava il secondo e il terzo metodo: una diffusione di inviti ad una larga platea di potenziali partecipanti, ma senza predefinirne i confini. Era una scelta che rispondeva all'obiettivo che il TM si proponeva, ossia la ricerca di valutazioni e orientamenti sui possibili contenuti della legge. Un tema, evidentemente, da "addetti ai lavori": e dunque, la selezione dei

²⁹ Basti pensare solo all'organizzazione del "treno della partecipazione", un treno speciale che portò molti partecipanti dalla stazione di Firenze a Marina di Carrara; ma il TM fu anche una sorta di "investimento" organizzativo: l'evento ha permesso la formazione e la valorizzazione di competenze interne alla macchina regionale. La spesa sostenuta, per quanto rilevante, era comunque paragonabile a quella di una normale campagna pubblicitaria di comunicazione istituzionale, con la differenza che, in questo caso, furono poste le basi per la successiva "internalizzazione" di tutto il *know how* informatico e tecnologico necessario per questo tipo di eventi, utilizzato poi per gli altri TM svoltisi negli anni successivi.

³⁰ Non tutti: alcuni comitati (ad es., quelli contro l'Alta Velocità) si erano già allontanati dal percorso di partecipazione sulla legge e continuarono a privilegiare una linea di *exit*, rifiutando l'invito.

³¹ Ad esempio, ricevette un sostanziale sostegno l'idea che la nuova legge potesse e dovesse agire non come un supporto indifferenziato ai processi partecipativi locali, ma come un fattore di incentivazione e diffusione di nuovi modelli partecipativi. Alla domanda "secondo voi un progetto partecipativo dovrebbe essere finanziato se...", la risposta che riceveva più consensi (il 37%) era, "se è strutturato secondo precise fasi e usa metodi di partecipazione". Così pure, alla domanda "come si deve svolgere la discussione pubblica sui grandi interventi?", il 42,7% rispondeva "deve essere strutturata, facilitata da un soggetto esterno e svolgersi entro tempi prefissati", mentre il 33,8%, pur accettando la strutturazione in fasi, mostrava una certa diffidenza nei confronti della "facilitazione" esterna ("deve essere strutturata, ma svolta in modo autonomo sulla base di informazioni chiare sul problema"). Solo il 12,9% rispondeva che una discussione pubblica "non deve essere strutturata, ma aperta a tutte le possibili forme di partecipazione; e si chiuderà quando saranno esauriti gli argomenti da trattare".

³² Per la distinzione tra *self-selection*, *random selection* e *stakeholders selection*, nella costruzione di un forum deliberativo, cfr. Button-Ryfe (2005).

partecipanti (se si eccettua un piccolo gruppo di 20 cittadini di Carrara estratti a sorte, che fungeva come una sorta di gruppo di controllo) è avvenuta attraverso i canali di comunicazione che erano stati attivati nei mesi precedenti, durante tutta la fase di discussione sulla nuova legge: la *mailing list* di tutti coloro che avevano partecipato ai vari appuntamenti precedenti, l'invito alle associazioni, i contatti con gli assessorati alla partecipazione dei vari comuni³³.

Si spiega così la composizione della platea, evidentemente *biased* e certo non rappresentativa dei cittadini "comuni" (basti citare un dato: il 52 % dei presenti era laureato); ma una platea che corrispondeva esattamente agli obiettivi che i promotori si prefiggevano. Era un mondo politicamente molto caratterizzato, con una indubbia sovra-rappresentazione di partecipanti che si "auto-collocavano" a sinistra e, soprattutto, all'estrema sinistra³⁴; ma anche questa "distorsione" era prevedibile, messa nel conto e certo non osteggiata dai promotori politici, trattandosi di aprire un confronto politico e un dialogo con una realtà associativa e politica ampia e variegata, che rappresenta una parte fondamentale della *constituency* della sinistra toscana, e al cui interno vi erano anche atteggiamenti di critica verso le istituzioni politiche regionali e locali e le loro politiche.

In genere, uno stereotipo che accompagna le analisi di eventi partecipativi di questo tipo è quello che si fonda su un sospetto: i promotori politici cercano di orientare la composizione dei partecipanti in modo da emarginare o escludere le voci più critiche. Nel nostro caso, il fatto che la gran parte dei presenti si collocasse a sinistra, o fosse molto attiva e impegnata sul piano associativo, e quindi si presume "simpatetica" con le finalità politiche dei promotori, non ha comportato per nulla atteggiamenti compiacenti: anzi, la diffidenza in platea, all'inizio, era molto elevata e anche nel corso dei lavori ha avuto modo di manifestarsi³⁵. E non mancarono problemi, legati alla specifica costruzione dell'evento, che furono puntigliosamente rilevati dai partecipanti: alcuni specifici meccanismi, come quello del televoto, non si rivelarono soddisfacenti e la regia del coordinatore, Luigi Bobbio, fu messa a dura prova nel tentativo di introdurre alcuni correttivi in corso d'opera³⁶.

Tuttavia, alla fine, la grande maggioranza dei presenti, come mostra il questionario finale, ha mostrato apprezzamento e, a conferma di quanto siano oramai esauste le forme di partecipazione di tipo "assembleare", il 74% di essi si dichiarava "molto" o "abbastanza soddisfatto"; mentre l'aspetto più apprezzato era proprio il "metodo di discussione per piccoli gruppi" (quasi il 47% per aver potuto discutere con punti di vista diversi dal proprio e il 37% per essere "in tanti ma di poter lavorare per piccoli gruppi").

Nel complesso, l'analisi del TM di Marina di Carrara mostra come esso si sia rivelata un'esperienza partecipativa apprezzata da gran parte dei protagonisti, percepita come *una fase di*

³³ Freschi-Raffini (2008, p. 293), sostengono che non vi fu un forte investimento comunicativo prima dell'evento, per il possibile "reclutamento" di "cittadini comuni"; è vero, ma per una precisa ragione, che i due autori non considerano: i promotori contavano di poter raggiungere agevolmente il numero massimo previsto e *praticabile* per un *forum* di questo tipo sulla base dei contatti e delle relazioni esistenti. Ed è quel che è accaduto: "forzare" il reclutamento con una campagna pubblicitaria intensa avrebbe comportato il rischio opposto, quello di dover procedere ad una qualche selezione, *a posteriori*, davvero difficile e inopportuna politicamente.

³⁴ Il 51% sceglieva la posizione 1 e 2 della scala sinistra-centro, solo l'8% le posizioni 6-10, il 13% rifiutava di collocarsi e il restante 28% sceglieva le posizioni 3-5, di centro-sinistra. Questo dato è tratto dalla ricerca condotta da Cellini-Freschi-Mete (2010), sulla base di un questionario diffuso nel corso dei lavori, o compilato sul treno che portava molti partecipanti alla sede del TM, che ha riscontrato un alto tasso di risposte (circa il 50% dei presenti).

³⁵ Come scrive il *Report* finale (p. 16), "il clima di lavoro è variato notevolmente durante la giornata: inizialmente è stato connotato da una diffusa diffidenza nei confronti dell'iniziativa, causata dal timore che gran parte delle decisioni fossero state già prese e che le voci critiche sarebbero state filtrate. Lavorando insieme, il clima è progressivamente migliorato, e la diffidenza si è via via attenuata".

³⁶ Ad esempio, un punto critico fu certamente dato dall'impressione (che, a un certo punto, si diffuse in platea) che i quesiti sottoposti al voto fossero precostituiti e non corrispondessero alla reale discussione svolta ai tavoli. Si rimediò al volo introducendo nuove domande. O ancora, come osservano giustamente Freschi-Mete (2009, p. 30), molti partecipanti sentirono come costrittivo l'obbligo di fornire una sola risposta, senza poter misurare l'*intensità* delle preferenze tra *items* che erano in effetti, in molti casi, complementari e non alternativi.

un effettivo processo decisionale, una forma di *deliberazione pubblica* attraverso cui i partecipanti sentivano di poter esercitare un qualche potere di influenza: le idee e le valutazioni che si manifestarono nel corso del TM avrebbero effettivamente concorso a definire meglio il quadro e le finalità delle *politiche* che si volevano perseguire. Questo TM, insomma, ha rappresentato una *tappa di una sequenza deliberativa* che, *insieme a quanto lo aveva preceduto, e a quanto ne sarebbe seguito*, nel suo complesso, interagiva con il lavoro che si svolgeva nelle istituzioni. Non il luogo delle decisioni, ma *una fase* del processo decisionale che, nel dicembre 2007, un anno dopo, avrebbe portato all'approvazione della nuova legge.

3.4 Interpretazioni del Town Meeting

Nella letteratura sulla democrazia deliberativa, come abbiamo ricordato all'inizio, sono piuttosto frequenti alcuni atteggiamenti critici che si fondano su un assunto: i processi partecipativi "istituzionalizzati", come appunto il primo TM toscano, sono basati su una strategia che punta a de-politicizzare il conflitto sociale, a favorire una partecipazione atomizzata dei cittadini, a isolare le domande sociali più critiche ed esigenti e meno omologabili, a nascondere dietro una retorica "inclusiva" strategie di auto-riproduzione del ceto politico e un'effettiva incapacità, o non volontà, di confronto con i segmenti più attivi e critici della cittadinanza. Insomma, un modo attraverso cui una (indistinta) *classe politica* cerca una via di uscita alla propria crisi di rappresentanza, attraverso strategie simboliche di "neutralizzazione" dei conflitti. Le metodologie deliberative sarebbero, appunto, "funzionali" a questo disegno: e anche laddove gli intenti dichiarati siano altri, sono comunque questi gli effetti che si producono. Queste assunzioni critiche sono al centro anche dell'analisi del TM proposta da Freschi-Mete (2009), che riprendono sostanzialmente lo schema proposto da Papadopoulos-Warin (2007, p. 453) secondo i quali un processo partecipativo-deliberativo può essere studiato dal lato della *input-legitimacy* (apertura e accesso all'arena), dal lato del cosiddetto *throughput* (la qualità della deliberazione nel corso stesso del processo), e da lato dell'*output* (l'impatto del processo sulla *policy* e sulla sfera pubblica).

La prima questione da affrontare riguarda la platea dei partecipanti, ossia il suo livello più o meno "inclusivo" e quindi l'eventuale "inadempienza" rispetto al modello ideale "deliberativo", secondo uno degli schemi interpretativi che abbiamo sopra definito: in particolare, quello "scettico", sia nella versione "empirista" che in quella "antagonistica" (alla quale possiamo ascrivere prevalentemente le analisi critiche che si sono avute sul TM toscano).

Era ben chiaro a tutti, e agli stessi partecipanti, che la platea del TM non era in alcun modo, *né voleva esserlo*, "rappresentativa" della società toscana. Il TM, come abbiamo ricordato, nella sua stessa codifica metodologica, può prevedere una composizione *random* dei partecipanti; ma si presta benissimo ad una composizione "auto-selettiva" dei partecipanti, o ad una selezione "mirata". In questo caso siamo di fronte ad una selezione fondata su un duplice passaggio (un invito "mirato" e poi un'"auto-selezione") che avrebbe comportato evidentemente una particolare composizione della platea: una rete molto ampia (non sono poche 407 persone) di attori sociali e istituzionali che rappresentavano la "base" di riferimento per la legge che si voleva elaborare e che sarebbero stati i probabili protagonisti della sua successiva utilizzazione³⁷. "*A discussion within leftist 'participative élites'*", scrivono Freschi e Mete: può essere, ma certo è una ben strana "élite", quella che vede alcune centinaia di persone discutere su come fare una legge, e diverse migliaia che si informano e seguono la discussione sul portale della "partecipazione" del sito ufficiale della Regione....

³⁷ Manca quindi totalmente l'obiettivo polemico il puntuale lavoro di confronto (soprattutto in Cellini-Freschi-Mete, 2010; ma anche in Freschi-Mete, 2009, pp. 21-28) tra i dati socio-demografici e i dati sugli orientamenti politici, ricavati dai questionari compilati dai partecipanti, e quelli relativi alla popolazione toscana nel suo insieme: la conclusione a cui si giunge, ossia che la platea del TM era fatta di gente molto più istruita, molto più a sinistra di quanto non siano già i toscani, e molto più attiva e impegnata politicamente e nel mondo associativo di quanto non siano già mediamente i cittadini della regione, è una conclusione corretta, ma sostanzialmente scontata.

Il TM, secondo queste critiche, non avrebbe avuto un carattere veramente inclusivo (e quindi propriamente “deliberativo”) in quanto i partecipanti non erano dei veri “cittadini comuni”. Ma, a mostrare l’infondatezza di questa osservazione, valgano le parole con cui Alberto Magnaghi, a distanza di tempo, ha commentato il percorso partecipativo che ha portato alla nuova legge regionale: nel contesto della sua riflessione sul concetto e il progetto politico di un “nuovo municipio”, Magnaghi rileva come “solo a partire da percorsi decisionali di cittadinanza attiva a livello della comunità locale è possibile attivare a livelli territoriali più vasti reti non gerarchiche e sussidiali”, e aggiunge in una nota:

“Prendo ad esempio la costruzione della legge regionale toscana sulla partecipazione. E’ stato impossibile un percorso che coinvolgesse in un unico ambito partecipativo la comunità toscana nel suo insieme. Le molte attività multiscalari attivate (convegni locali e internazionali, workshop, assemblee di quartiere, di comune, di provincia, town meeting, ecc.) hanno visto presenti in gran parte livelli rappresentativi ‘di secondo grado’, vale a dire testimoni privilegiati di percorsi partecipativi locali già in atto (nei quali la presenza dei cittadini può concretamente attivarsi) e del fitto sistema associativo e di reti civiche presenti in Toscana” (Magnaghi, 2010, p. 266)³⁸.

Questa logica di *rappresentatività politica* (e non *statistico-sociologica*) vale pienamente per il TM: non erano “cittadini comuni”, i partecipanti? *Ebbene sì*, (fino ad un certo punto, come vedremo), ma non si comprende perché questo dato debba costituire oggetto di una valutazione critica, posto che il disegno dell’evento aveva espressamente adottato quelle forme di selezione su base soprattutto volontaria. Non crediamo che basti questo per accusare il *policy-maker* di “strumentalità”, come accade nel saggio di Freschi-Mete. E non crediamo che sia utile un approccio analitico che assuma *a priori* una particolare e arbitraria idea ciò che dovrebbe caratterizzare una “vera” deliberazione, e scopra poi che i processi partecipativi reali si discostano da questo presunto “modello”, e lo tradiscono rispondendo ad “altri” fini.

In particolare, non sta scritto da nessuna parte che una deliberazione democratica debba necessariamente avvenire tra “cittadini ordinari”: questo assunto è bensì presente in alcune specifici modelli deliberativi, - quelli per l’appunto che si pongono un preciso obiettivo: mostrare cosa penserebbero i cittadini “ordinari” intorno ad un dato problema se fossero messi in grado di essere pienamente informati su di esso e ne potessero discutere tra loro, come accade in particolare con il *Deliberative Poll* ideato da Fishkin (1991, 2002, 2009) – e, in questi casi, il rispetto di un criterio di rappresentatività statistica appare, ovviamente, un requisito metodologico essenziale; ma l’idea che la democrazia deliberativa presupponga sempre e comunque il coinvolgimento della figura mitica dei cittadini “comuni”, è un’assunzione del tutto arbitraria.

Nel saggio di Freschi-Mete, a questo proposito, troviamo un esempio di un modulo interpretativo piuttosto ricorrente, ma non per questo più accettabile: i due autori assumono un’idea preconcepita della funzione che svolge e degli effetti che produce una “istituzionalizzazione” dei processi partecipativi; attribuiscono poi ai promotori politici del TM la volontà di costruire un evento con una “purezza” deliberativa e inclusiva che esso non voleva e non poteva avere, e infine, dopo aver costruito questo bersaglio di comodo, si traggono conclusioni generali sul “significato politico” di questi eventi, che addirittura, nelle conclusioni chiamano in causa la stagione storico-politica segnata dall’egemonia “neo-liberale” e il clima apocalittico delle “post-democrazie” occidentali dopo l’11 settembre.³⁹

³⁸ Alberto Magnaghi, noto studioso dei processi di pianificazione territoriale, presidente della *Rete del Nuovo Municipio*, ha partecipato attivamente al processo di elaborazione della legge toscana sulla partecipazione.

³⁹ “L’effetto complessivo dei due processi deliberativi qui analizzati è più quello di un addomesticamento della partecipazione dal basso, che quello dell’apertura di nuovi spazi partecipativi inclusivi. Questi esperimenti sembrano essere stati due fasi di un crescente e sofisticato uso di metodi e tecniche capaci di offrire al governo regionale risorse cognitive e simboliche, con un progressivo indebolimento della dimensione politica. [...]. Le arene istituzionali deliberative, quindi, rischiano di divenire la nuova frontiera della “tecono-politica” [...]. Queste “bolle” di democrazia

Il tema dell'“uso politico” di un'arena deliberativa evoca poi altri schemi interpretativi che non appaiono molto produttivi: in particolare, l'idea che vi sia, da una parte, una “classe politica” compattamente impegnata a difendere la propria fortezza assediata, propensa quindi ad inventarsi strategie “oggettivamente” manipolative, creando “arene isolate e *ad hoc*”, per riconquistare una propria legittimazione simbolica; e dall'altra, una “società civile” che brulica di fermenti innovativi, o “una sfera pubblica opposizionale”, a cui la “politica” e le “istituzioni” (non meglio precisate) rimangono sorde. E' possibile, certo, che questo schema possa corrispondere alla realtà, in alcuni casi, pochi o molti che siano: ma in nessun modo esso può essere assunto come uno schema interpretativo onnicomprensivo, buono per tutti gli usi (quel che è certo è che molto male, ad esempio, si adatta alla vicenda specifica che stiamo trattando e al contesto politico in cui si è svolta).

Un altro tema che l'analisi del primo TM toscano solleva è quello della “qualità dialogico-deliberativa” degli scambi argomentativi tra i partecipanti ai “tavoli”: un terreno di analisi che esige non solo un'“osservazione di tipo etnografico” (Freschi-Raffini, 2008, p. 282), ma un'analisi dei resoconti testuali, a partire da una griglia teorica molto rigorosa che analizzi la natura dei diversi *speech acts*⁴⁰. Da questo punto di vista, se si può dire che il primo TM toscano ha indubbiamente registrato debolezze e limiti (in particolare, per i tempi troppo serrati della discussione), non si può certo contestare che, ai tavoli in cui si discuteva, si producesse “deliberazione”, un vero scambio argomentativo: emergeva cioè nettamente una dimensione dialogica tra le posizioni che venivano espone nei tavoli, tanto è vero che poi veniva contestata da alcuni partecipanti, come abbiamo ricordato, la trasposizione dei temi discussi nella griglia degli *items* sottoposti al voto.

Ma, ai fini della nostra analisi, merita ancora soffermarsi sul tema delle “funzioni” e delle finalità di un evento come il primo TM toscano. Il tema della “qualità” della deliberazione e degli standard normativi attraverso cui valutarla è un tema al centro dell'attenzione dei *deliberative theorists*, e alcuni recenti contributi teorici stanno affrontando in termini innovativi questo terreno (Steiner, 2012; Bobbio, 2013). Ma ciò che non sembra accettabile è una dicotomia tra le “funzioni deliberative” e le “finalità politiche” di processi ed eventi partecipativi che sono progettati, ben consapevolmente, con l'obiettivo di *costruire una policy*. Come se, per essere “deliberative”, queste arene, dovessero essere “pure”, aliene da una qualche intenzionalità politica dei promotori istituzionali⁴¹.

Nel caso del TM toscano era del tutto evidente, e ben chiaro a tutti quelli che avevano accettato di parteciparvi, come l'evento avesse delle finalità politiche, corrispondesse alle esigenze dei promotori politici di acquisire legittimità e consenso su una strategia difficile e controversa (e molto *osteggiata*, anche all'interno del mondo politico e istituzionale, per nulla rappresentabile in modo univoco e compatto: cfr. Floridia, 2013b), e come l'evento stesso avesse certo anche una funzione simbolica e comunicativa. Dire questo non comporta affatto che eventi di questa natura abbiano perciò stesso una *bassa* “qualità deliberativa”: al contrario, come in effetti è accaduto, quelle finalità politiche potevano meglio dispiegarsi quanto più “vera” e ricca fosse stata la

sono parte del paesaggio securitario che sta contraddistinguendo le post-democrazie occidentali dopo l'11 settembre”. (Freschi-Mete, 2009, p. 42, ns. trad.).

⁴⁰ Per un approccio di questo tipo, cfr. Steiner *et al.*, (2004), Steiner (2012) e Holzinger (2004). E rimandiamo anche, in particolare, al recente saggio di Terri Mannarini e Angela Fedi (2013), dove l'analisi della strutture e della qualità dialogica è condotta sulla base delle trascrizioni e delle registrazioni di alcuni eventi deliberativi.

⁴¹ I due TM toscani analizzati, secondo Freschi-Mete (2009, p. 2) “hanno svolto funzioni non tanto deliberative quanto piuttosto politiche, al servizio dei bisogni della classe politica”: ma questa dicotomia tra “politica” e “deliberazione” *presuppone* un'idea di “deliberazione” come spazio “libero” dalla “politica” che non è per nulla un dato scontato nella riflessione torica in materia: alcune posizioni sostengono bensì che i cittadini-deliberanti dovrebbero essere indotti a superare e a “trascendere” i loro interessi “partigiani” o particolaristici, ma questo non implica affatto che un processo deliberativo, per essere tale, non debba e non possa avere “finalità politiche”, o una dimensione politica, o non essere esso stesso uno spazio in cui si confrontano opzioni “politiche”.

discussione e quanto più aperta fosse stata l'agenda della discussione, ovvero in questo caso come fare una legge e quali obiettivi e strumenti prevedere per essa.

Altre considerazioni merita la dimensione "simbolica" e "comunicativa" di un evento come un grande TM, il terreno tipico su cui i critici "scettici" e "antagonistici" cercano le prove della *manipolazione*. Ebbene, in alcuni comunicati e in alcune interviste dell'assessore curate dall'Ufficio stampa della Regione, alla vigilia del TM, si parlava, genericamente, di "500 toscani" coinvolti nell'evento. "Una legge sulla partecipazione vorrebbe in ogni caso una scrittura partecipata", suggeriva il giornalista; "E' quello che stiamo facendo", risponde l'assessore, che poi continua: "L'ultima tappa sarà il 18 novembre a Marina di Carrara, quando 500 toscani definiranno in modo partecipato le linee guida della futura legge, che spetterà poi alla giunta sintetizzare"⁴².

Queste dichiarazioni sono state considerate come la prova di una "retorica deliberativista" che, in realtà, avrebbe nascosto il reale tratto caratteristico del "governo regionale": "its constant resistance to the initiatives of citizens aggregated in grassroots groups" (Freschi-Mete, 2009, p. 10). Una normale semplificazione del linguaggio giornalistico viene enfatizzata a tal punto da divenire la prova di una ingannevole "auto-rappresentazione" tipica di un "ceto politico" e delle sue strategie manipolative. Una "prova", peraltro, confutata da altri elementi: alla vigilia del TM, usciva un'intervista all'assessore sulle pagine toscane di "Repubblica" (e quindi con ben altro impatto mediatico, rispetto ad un opuscolo informativo della Regione), che riprendeva alla lettera l'espressione incriminata, ma *nei titoli e nei sotto-titoli redazionali*⁴³, non nelle parole dell'assessore, che invece nelle risposte si soffermava sul merito della legge e sul valore del metodo adottato. La questione, quindi, riguarda non tanto lo stile retorico dei politici, quanto soprattutto gli schemi semplificati con cui la stampa affronta questi temi: ad esempio, il 20 dicembre 2007, il giorno dopo l'approvazione della nuova legge, l'edizione toscana de "l'Unità" titolava a piena pagina: "I cittadini possono decidere. Per legge", un titolo assolutamente balzano e incongruo, che mandava un messaggio profondamente distorto sugli effettivi contenuti della legge, sintomo di un approccio insieme "decisionistico" e "populistico" che spesso accompagna i discorsi sulla partecipazione (come se, a fare da contraltare ad una "classe politica" chiusa, l'unica alternativa sarebbe quella di far "decidere", "per legge", i cittadini!). Quando si diceva che i "cittadini" avrebbero "scritto" la legge, vi era indubbiamente una certa enfasi retorica e, sulla stampa, se ne accentuavano i tratti; ma non si diceva una cosa falsa: "scritto", no; ma "partecipato" a scriverla, sì. Il processo di progressiva definizione della legge, nel corso del 2006 e nel primo semestre del 2007, ha visto – secondo calcoli approssimativi, ma realistici, fondati sulle presenze agli incontri e ai seminari e sulla composizione della *mailing list* -, almeno un migliaio di "cittadini" seguire direttamente e da vicino il farsi della legge, senza contare le decine di migliaia di contatti sul sito che offriva costantemente aggiornamenti e informazioni.

Ma questo approccio si rivela debole e contraddittorio anche sul piano analitico, come ha osservato giustamente Baiocchi (2009) nel suo commento al testo di Freschi-Mete: se a partecipare era solo una *leftist elite*, come è possibile pensare che un tale evento potesse proporsi di contrastare veramente la radicalità dei gruppi più antagonisti e assicurare una qualche "legittimazione simbolica" ai politici che se ne facevano promotori?⁴⁴

⁴² *Il cittadino sul piedistallo. Intervista all'assessore alla partecipazione*, a cura di W. Fortini, in "La Regione Toscana. Mensile della Giunta Regionale toscana, 22/9/2006.

⁴³ S. Poli, "Se a decidere non sono solo i politici. Assessore e 500 cittadini scrivono la legge sulla partecipazione", La Repubblica-Firenze, 17 novembre 2006),

⁴⁴ Nota Baiocchi (2009, P.3): "a mio parere, gli autori non riescono a sostanziare le loro affermazioni più importanti, ossia che i forum partecipativi hanno depoliticizzato la politica [*depoliticized politics*] e legittimato le élite di governo. E sebbene io sia un simpatizzante di questa posizione in generale, e trovi che in questo caso [quello del TM toscano] le pretese di inclusività partecipativa siano molto sospette, l'articolo di Freschi e Mete non dimostra realmente che questi forum abbiano avuto questi effetti. [...] Gli autori fissano uno standard elevato che non riescono a soddisfare con le loro più forti affermazioni. Stabilire che i forum, effettivamente, de-politicizzino la società civile, implicherebbe una ricerca intorno ai forum e ai loro effetti". E' giusto non prendere alla lettera le parole dei "potenti", - prosegue

Ma il tema dei “cinquecento toscani” si presta ad alcune considerazioni di ordine più generale. Nella *vulgata* che accompagna i discorsi sulla tecniche deliberative, spesso si fa riferimento all’idea che l’obiettivo sarebbe quello di coinvolgere il “cittadino ordinario”, il “cittadino qualunque”: ma, come è sottolineato, quello di un “individuo tipico” è un “concetto vuoto” (Parkinson, 2006, p. 70). Non esistono cittadini “ordinari”, o cittadini “senza qualità” (Blondiaux, 2008, p. 69): esistono *cittadini* che sono sempre “cittadini” e, *insieme, molte altre cose...* Tanto più, come nel caso del primo TM toscano, quando non vi era nessuna pretesa di rappresentatività statistica: i partecipanti al TM erano essi stessi, ciascuno di loro a suo modo, “rappresentativi” *politicamente* di un campo di esperienze e di pratiche partecipative diffuse in Toscana. Peraltro, un terzo dei partecipanti dichiarava, rispondendo al questionario, di essere presente “a titolo personale”⁴⁵. Questa risposta viene guardata con sospetto da Freschi-Raffini (“Mimetismo organizzativo, opportunismo, espressione di autonomia?”, 2008, p. 296), ma in realtà è un dato del tutto coerente con quanto abbiamo visto sopra: una platea composita, in cui oltre 400 persone, “cittadini” e “toscani”, avevano volontariamente deciso di cogliere questa occasione di discussione, più o meno convinti, più o meno diffidenti, ma comunque interessati a dire la propria opinione sulla nuova legge... Insomma, cittadini che, “a nome di” o “a titolo personale”, portavano nella discussione una cultura politica diffusa e una riflessione sul senso e il valore del “partecipare”, opinioni che attingevano dalle reti di relazioni sociali, politiche e istituzionali in cui comunque erano immersi, espressione di un tessuto civico e istituzionale a cui la nuova legge intendeva prioritariamente rivolgersi⁴⁶.

Infine, crediamo che il primo TM mostri quanto lontano dalla realtà sia un approccio interpretativo che attribuisca agli attori politici e istituzionali una “razionalità” strategica a tutto tondo, un disegno preordinato. Il TM non è stato progettato avendo in testa, innanzi tutto, un modello “puro” di deliberazione: aveva bensì delle finalità politiche, frutto di una strategia politica e istituzionale apertamente dichiarata; ma era un evento che si inseriva in un *processo deliberativo*, che aveva vissuto e avrebbe vissuto molti altri momenti, e che non era affatto pre-ordinato nei suoi esiti⁴⁷.

Anche questo caso conferma quanto sia improprio giudicare eventi o processi di questo tipo secondo il metro di un’astratta corrispondenza ad un presunto modello normativo della democrazia deliberativa, tanto più quando di un tale modello si propone una versione impoverita o unilaterale,

Baiocchi - ma le prove degli intenti più strumentali dei politici promotori di questi forum, sono piuttosto fragili: “gli autori fanno questo contestando le *brochure* promozionali sulla partecipazione in Toscana, ma poi giungono a immaginare che i più scellerati intenti delle élite politiche siano sempre, o già, realizzati. [...] Ma, se questi forum hanno davvero una così bassa inclusività, avendo partecipato ad essi solo alcuni segmenti politicamente già simpatetici, quante conseguenze ne possono derivare per la popolazione nel suo complesso? E se i forum sono stati così poco pubblicizzati (...), come può questo fatto aver fornito alle élite di governo una qualche legittimazione simbolica?” (p. 3)

⁴⁵ Un altro 35% rispondeva di esserci “a nome di un’associazione”, mentre il restante 25% erano politici, amministratori locali e funzionari e il 5% erano i cittadini estratti a sorte.

⁴⁶ E quindi, non vi era alcuna forzatura se, anche in un atto ufficiale, quale il Documento Preliminare approvato dalla Giunta nel marzo 2007 e trasmesso al Consiglio, con il quale si apriva il percorso istituzionale di approvazione della legge, si sottolineava “l’*ampia* rappresentatività della realtà regionale che ha caratterizzato la platea” del TM. *Ampia*, non esaustiva. L’affermazione citata giungeva dopo alcune considerazioni che legavano la fase della discussione pubblica preliminare al percorso istituzionale che si apriva: “Per dare un primo sbocco a questa prima fase di discussione si è sperimentato direttamente uno dei metodi più innovativi di democrazia partecipativa [...]: il cosiddetto *Town Meeting* [...] Il *Report* finale dell’evento viene inviato al Consiglio Regionale come documentazione aggiuntiva al presente testo, a testimonianza del dibattito che ha accompagnato la prima fase del confronto pubblico sui possibili contenuti di questa legge. Nel merito, anche le valutazioni e le indicazioni sui futuri contenuti della legge – che erano l’oggetto della discussione – sono stati largamente ripresi nel presente documento, come analizzeremo più da vicino nelle pagine seguenti”. Si noti, peraltro, come – non casualmente – si parli di “democrazia partecipativa” (e non deliberativa), di “confronto pubblico”, di “discussione”. L’espressione “democrazia deliberativa” – nel 2007 ben poco usuale – avrebbe rischiato di produrre non pochi equivoci tra gli interlocutori a cui era destinato il documento.

⁴⁷ In particolare, a conclusione del TM, emerse un’esigenza di “continuità” e di controllo sul percorso successivo: questo portò alla scelta di 40 “delegati” di tavolo che, nei mesi successivi, avrebbero seguito da vicino la stesura del testo legislativo. Su questa fase, si vedano le condivisibili osservazioni di Freschi-Raffini (2008, pp. 301-302)

tutt'altro che scontata nella sua definizione (in particolare, nel nostro caso, nel modo di intendere l'"inclusione" dei "cittadini comuni"). Quando questi processi si svolgono entro un determinato contesto politico e si pongono come fase di un processo decisionale di costruzione di una *policy*, le categorie analitiche devono adeguarsi; e il fatto che tali processi siano *un luogo della politica* non ci pare possa costituire motivo di particolare sorpresa, o essere considerato un terreno particolarmente nuovo, o insidioso, per gli sviluppi della democrazia deliberativa⁴⁸. Si tratta piuttosto di un terreno su cui anche la riflessione teorica sulla democrazia deliberativa può proficuamente esercitarsi, senza sovrapporre schemi interpretativi precostituiti, ma perseguendo una strategia di ricerca che, dalla pratica, sappia anche trarre elementi di arricchimento e di correzione della teoria; ed anche, come scrive Parkinson (2006, p.2), un salutare "*reality check on theorists' wilder claims*".

3.3 Gli altri Town Meetings (2007-2011)

3.3.1 Dalle arene micro alla dimensione macro: il problematico passaggio dai minipublic alla sfera pubblica.

Il successo del primo *Town Meeting* ha prodotto effetti imitativi in Toscana: questo modello di discussione, tuttavia, è stato replicato introducendo significative varianti metodologiche, che ne mostrano la flessibilità, mostrandone le caratteristiche propriamente "deliberative", senza perciò stesso costringerlo entro un qualche presunto modello di deliberazione "pura".

Se vogliamo individuare un limite di fondo che accomuna queste diverse sperimentazioni esso va cercato non nella loro "funzionalità" ad una qualche finalità politica (chiaramente enunciata, peraltro, dai promotori), o nel loro intento manipolativo, o ancora in una qualche subdola strategia di neutralizzazione dei conflitti; ma in qualcosa, se si vuole, di più serio e rilevante, per le sorti delle metodologie partecipative di ispirazione deliberativa: ovvero, la difficoltà, o anche l'incapacità, di costruire una vera relazione tra la dimensione *micro* di una specifica arena e la dimensione *macro* della sfera pubblica⁴⁹.

Una metodologia come quella del *Town Meeting* (specie quando la selezione dei partecipanti avviene su basi casuali) presupporrebbe un legame robusto tra ciò che si discute all'interno di un'arena e che poi emerge nelle sue conclusioni, e la possibilità che gli esiti di una discussione contribuiscano almeno ad influenzare i termini della discussione *pubblica* che si svolge su quella *issue*. Le metodologie che propongono una deliberazione all'interno una platea in qualche modo *selezionata* e *circoscritta* di partecipanti presuppongono un'ideale circolazione *bidirezionale*: il *minipublic*, con le sue opinioni iniziali, *riflette* lo stato dell'opinione pubblica e, successivamente, dopo una discussione informata, *dovrebbe riflettere* ciò che l'opinione pubblica *penserebbe*, se potesse avere le stesse informazioni e ne potesse discutere a fondo, in condizioni simili a quelle create artificialmente nel *setting* deliberativo. Se le "raccomandazioni" che emergono dalle conclusioni dell'arena *micro* (Fishkin ha parlato della loro "*recommending force*": 1991, p. 81) possono essere utilmente raccolte dal *policy-maker*, la loro effettiva capacità di influenza su una *policy* può derivare solo dalla loro capacità/possibilità di entrare a far parte di una più ampia discussione pubblica, di modificarne i termini e, *solo per questa via*, di incidere realmente sulla costruzione della *policy*. Se un'arena *micro* rimane *isolata*, gli esiti della sua deliberazione possono certo risultare convincenti agli occhi di un decisore politico attento, ma questi deve comunque

⁴⁸ Come invece ci sembra voglia considerarlo Pellizzoni (2013, p. 6): «il s'agit de souligner que les forums délibératifs peuvent être envisagés également, et peut-être surtout, comme un arme ou une arène del plus de la lutte politique, plutôt qu'une alternative pour esquiver ou surmonter cette dernière».

⁴⁹ Sul modo con cui le metodologie fondate sui *mini-publics* possano o meno "legare" la micro-deliberazione ad una sfera "macro", è ricco il dibattito critico: cfr., tra i contributi più recenti, Goodin (2008, pp. 11-37); Mackenzie-Warren (2012).

confrontarsi con gli orientamenti di una più ampia sfera pubblica *che non ha avuto alcuna occasione di “deliberare”*, che è rimasta con le sue opinioni “grezze” e poco informate, o magari pesantemente condizionate da altri agenti produttori di “senso comune”.

E' questo il grande dilemma delle metodologie deliberative che puntano sulla formazione/trasformazione delle opinioni e, insieme, sulla creazione di *minipublic*. E non a caso, lo stesso Fishkin, nella codifica del suo *Deliberative Poll* e nelle maggiori esperienze da lui condotte, ha presupposto una forte integrazione con il sistema dei media, ovvero la necessità di un *coverage* dell'evento che permettesse alle opinioni più riflessive e informate maturate all'interno del *setting* di espandersi e incidere sulla formazione di una più ampia opinione pubblica⁵⁰. Ma raggiungere questo obiettivo, è ben evidente, è tutt'altro che scontato; ed è stato questo il vero limite di alcune esperienze toscane: qualcosa, occorre dire, che non c'entra nulla con una lettura fondata sulla strumentalità strategica dei promotori o con le loro finalità “politiche”. Basta chiedersi: come è possibile che un evento deliberativo possa mai proporsi di disinnescare un conflitto, se ciò che accade nell'arena *micro* rimane confinato entro le sue mura?

Nel caso dei successivi sei *Town Meeting* toscani, è stato proprio questo il problema di fondo (sia pure in diversa misura, come vedremo): quello di non riuscire a rompere il “muro di silenzio” con cui il sistema dei media circonda questi eventi. Senza dubbio, un effetto dovuto ai vizi del sistema informativo, ma anche – questo l'altro aspetto – l'effetto proprio di un *debole investimento politico e comunicativo* da parte degli stessi promotori politici, (anche qui, in misura diversa da caso a caso). Paradossalmente, ma non troppo, ha pesato proprio un *deficit* di “finalizzazione” politica degli eventi. Un limite tanto più grave, quanto più la vera finalità di questo tipo di eventi dovrebbe essere quella non solo di offrire elementi di informazione e valutazione ai *decision-makers* (il che è accaduto, almeno in parte e in misura diversa) ma anche quella di costituire un potenziale elemento di arricchimento della discussione nella sfera pubblica.

3.3.2 Il *Town Meeting* sulla sanità (2007)

Nel novembre del 2007, si svolse (ancora un volta a Marina di Carrara, nei locali dell'area fieristica) un TM su alcuni temi di politica sanitaria regionale (in particolare il tema della compartecipazione dei cittadini alla spesa: ticket, criteri di esenzione, servizi territoriali, ecc.). E' un TM che appare molto diverso dal precedente: per certi aspetti, come notano giustamente Freschi e Mete (2009, p. 9), questo TM ebbe, in effetti, caratteristiche molto simili a quelle di un *Deliberative Poll*. Ma *proprio per questo* non aveva, e non poteva avere, alcuna *diretta* connessione con un processo di costruzione di una *policy* regionale (che è invece la critica che gli rivolgono gli autori citati).

Pur essendo costruito con i tavoli di discussione in rete e la “cabina di regia” collegata, il TM sulla sanità mutuava dal modello del *Deliberative Poll* una variante fondamentale: la fase di interlocuzione con esperti e tecnici di diverso orientamento, sulla base delle domande formulate dai tavoli. Altra differenza sostanziale dal precedente TM sta nelle modalità di selezione dei partecipanti: per una precisa scelta politica, i partecipanti (oltre 200) in questo caso sono stati selezionati tutti attraverso un campionamento casuale, proprio perché l'obiettivo non era quello di consultare gli *stakeholders* del mondo sanitario, - che sono fortemente e abitualmente coinvolti nella *governance* del sistema socio-sanitario regionale, a cominciare da tutte le strutture associative del volontariato - ma i “cittadini comuni”. Era dunque un evento semplicemente rivolto a raccogliere opinioni su alcuni problemi della sanità toscana: questa variante di TM, come i *Deliberative Poll*, appartiene ad una ben determinata “famiglia” di modelli deliberativi: quelli che guardano ai processi di formazione e trasformazione delle opinioni, in un contesto discorsivo che permetta ai cittadini una più diretta e completa informazione sui dati, anche tecnici, di un problema. Processi deliberativi di questo tipo consegnano al decisore politico elementi di conoscenza sulla percezione che un campione rappresentativo di cittadini possiede su una

⁵⁰ Uno dei primi *Deliberative Poll* ideati e condotti da Fishkin in Gran Bretagna furono progettati in stretta collaborazione con una catena televisiva (Fishkin, 2009).

determinata sfera di problemi: ed affida solo ed esclusivamente alla valutazione della politica quali possibili conseguenze trarne in termini di *policy*. Non si comprende perché questo tipo di eventi deliberativi, *nei limiti che essi stessi si pongono*, debba essere assunto come esempio di particolari strategie manipolative. Ad esempio, è piuttosto singolare come Freschi e Mete (p. 38) giudichino “debole” l’impatto del TM sui processi decisionali in base al fatto che l’allora assessore regionale alla sanità, Enrico Rossi, commentando i risultati del TM, abbia affermato che le richieste avanzate dai partecipanti “erano proposte già previste nell’agenda del governo regionale”: evidentemente, l’assessore ne ha tratto una conferma sugli orientamenti che la politica regionale aveva maturato e che il TM mostrava essere apprezzati e condivisi. Non solo, dunque, un tale impatto era “debole”: possiamo anche dire, tranquillamente, che un tale impatto era *inesistente*; ma non è questo il metro, in questo caso, con cui giudicare il nesso tra partecipazione, deliberazione e decisioni di *policy*. Freschi e Mete sostengono che l’agenda del TM escludeva alcuni aspetti più conflittuali delle politiche sanitarie regionali: è una tesi che è vera solo parzialmente. In effetti, se si vogliono studiare le implicazioni di *policy* di determinate strategie partecipative, bisognerebbe anche analizzare i contesti specifici in cui tutto ciò accade: nel nostro caso, il terreno su cui tradizionalmente si sviluppano conflitti piuttosto acuti, in questo campo delle politiche pubbliche, è quello della chiusura degli ospedali. Ebbene, anche in Toscana è accaduto questo: ma *era accaduto circa dieci anni prima*, quando la Regione avviò una dura razionalizzazione della rete ospedaliera, con la chiusura di molti piccoli ospedali locali, che comportò tensioni e conflitti, anche interni alle forze di sinistra che governavano la regione, a tutti i livelli. Ma questi conflitti si erano manifestati allora: nel momento in cui si svolgeva il TM, essi erano stati sostanzialmente superati e si era entrati in una fase successiva, con la progettazione di quattro nuovi grandi ospedali di “area vasta”, la cui localizzazione ha provocato, naturalmente, molte discussioni (in alcune delle città interessate, in particolare a Lucca e Livorno), ma nulla che possa giustificare l’evocazione, tutta di maniera, che Freschi-Mete propongono, di *grassroots groups* protesi ad alimentare chissà quale conflitto politico sulla scelta di puntare sulle nuove strutture (Freschi-Mete, 2009, p. 20). Nell’agenda politica di quegli anni, piuttosto, centrale era proprio il tema al centro del TM: come continuare a garantire un alto standard di servizi, in presenza di forti riduzioni dei trasferimenti statali alle regioni; come introdurre maggiori elementi di finanziamento da parte degli utenti; come garantire una maggiore equità sociale nella fissazione dei livelli di contribuzione dei cittadini.

Si può naturalmente discutere, o anche convenire, su specifici limiti o difetti del *setting design* di questo TM; ma ha poco senso rimproverargli l’assenza o la debolezza di una connessione con la sfera della *policy*. E si può anche proporre, come fanno Freschi e Mete, un’analisi comparata tra il primo e il secondo TM: ma tenendo presente la ben diversa natura dei due eventi. Anzi, proprio la profonda diversità dei metodi di selezione dei partecipanti avrebbe dovuto consigliare una certa prudenza interpretativa, non l’adozione di uno schema generalissimo sul presunto “significato politico” delle pratiche deliberative “istituzionali”.

Un terreno di analisi comparata più produttivo è quello che ci offre invece un lavoro di Parkinson (2006). Questo studioso si sofferma ampiamente su quella che è stata una vera e propria “ondata” di *citizens’ juries*, circa 200, di cui la metà appunto su tematiche socio-sanitarie, che si sviluppò in Gran Bretagna, tra il 1996 e il 2001, inizialmente avviate su impulso dell’*Institute of Public Policy Research* e poi generalmente promosse dalle autorità sanitarie locali del *National Health Service* (p. 11, p. 54)). Inoltre, nel 1998, in occasione del 50° anniversario del NHS, fu lo stesso governo laburista a promuovere, in questo caso, un vero e proprio *Deliberative Poll*, coordinato direttamente da James Fishkin e Robert Luskin, sulle linee strategiche del nuovo piano sanitario nazionale (pp.12-13); mentre nel 2000, sempre su iniziativa governativa, fu avviato un vero e proprio processo, con diverse fasi e diversi strumenti, per discutere un “libro bianco” sullo stato del NHS (il cosiddetto “*NHS Plan*”).⁵¹

⁵¹ Parkinson analizza poi due casi particolari, una giuria dei cittadini a Belfast e una a Leicester: quest’ultima, su un progetto di riorganizzazione del sistema ospedaliero cittadino e in un contesto molto conflittuale. Sul caso di Leicester

Parkinson ricostruisce attentamente la *cultura politica* che ha orientato, in questo campo delle *policies* britanniche, la ricerca di nuove forme di coinvolgimento dei cittadini e degli utenti. In una prima fase, con i governi conservatori, questa ricerca era chiaramente orientata dalle teorie e dai modelli del *New Public Management*: e quindi si trattava di vere e proprie “ricerche di opinione”, *customers’ satisfaction surveys* legate alle strategie perseguite nella riforma del sistema sanitario britannico (in particolare, con la creazione di “mercati interni” e il peso crescente e autonomo dei manager: Parkinson, 2006, p. 46-47).

Con il governo laburista di Tony Blair, cambia l’approccio di cultura politica, anche se le teorie del *New Public Management* conservano la loro influenza: nel contesto delle teorizzazioni sulla “Terza via”, gli obiettivi di giustizia sociale vengono combinati con un approccio “comunitarista”, che sottolinea la dimensione del dovere e della responsabilità individuale e spinge anche verso forme di decentramento alle comunità locali. Il “nuovo NHS” laburista aboliva le logiche di concorrenza interna al servizio sanitario, introdotte dai governi conservatori, mentre affidava nuovi poteri ai livelli locali: nel 2002 furono poi create 28 “*Strategic Health Authorities*”, ciascuna mediamente competente per un milione e mezzo di persone, con compiti di valutazione dei bisogni e programmazione dei servizi. Furono queste “*Authorities*”, in moltissimi casi, ad essere protagoniste di una larga sperimentazione delle nuove tecniche deliberative. Alla diffusione delle quali un contributo diretto venne dallo stesso ministro, Patricia Hewitt, eletta a Leicester, e anche personalmente molto interessata e attenta alla teoria deliberativa, sin da quando lavorava allo stesso *Institute of Public Policy Research*.

Nel 2000, il “*NHS Plan*” fu la risposta agli esiti insoddisfacenti della prima fase di riforme, caratterizzata da due elementi: l’esplicito richiamo ai principi deliberativi nel definire il processo stesso della sua costruzione, e per l’impegno a promuovere un generale “*Public Involvement*” dei cittadini e dei pazienti nella gestione dei servizi, con un esplicito richiamo a formule simili a quelle della “giuria”.

Ebbene, stando alla ricostruzione che ne propone Parkinson, la gran parte di queste giurie avevano l’obiettivo di verificare bisogni e esigenze dei “pazienti” e degli “utenti”, più che dei “cittadini”, e di far discutere – in genere – su questioni molto specifiche, legate allo sviluppo dei servizi locali. E, quindi, - possiamo aggiungere, da parte nostra - si può discutere della loro natura propriamente “deliberativa”: ma se anche fossero da considerare solo parzialmente *deliberative e democratiche*, ciò non implica necessariamente che esse siano di per sé deprecabili o che avessero chissà quali intenti manipolativi.

Tuttavia, tra le motivazioni che spingevano in particolare le autorità locali a sperimentare alcune procedure di ispirazione deliberativa giocava un ruolo centrale uno specifico obiettivo politico, sottrarre l’arena delle *policies* sanitarie all’influenza e alle pratiche di *bargaining* degli *stakeholders* consolidati del settore: non solo i medici, ma anche varie associazioni e gruppi di interesse. “*Not the usual suspects!*”, esclama un manager sanitario, particolarmente convinto dei nuovi metodi deliberativi: *basta discutere con i soliti noti!*⁵². Ebbene, fu esattamente questa la motivazione che spinse a scegliere la selezione casuale dei partecipanti al TM toscano: non l’“esclusione” di *activists* radicali, ma un “test” sulle linee della politica sanitaria regionale condotta al di fuori dei consolidati circuiti di confronto e concertazione con tutti gli attori, associazioni e gruppi di interesse, che solitamente agiscono in questa arena⁵³.

ci siamo soffermati in Florida (2013, pp. 190-3), in chiave comparata con alcuni casi italiani, in particolare sui problemi posti dalle forme di selezione casuale dei partecipanti.

⁵² Commenta Parkinson: “la frase significa “basta con le solite persone delle solite associazioni e dei soliti gruppi di pressione, con cui abbiamo sempre a che fare”, e ciò è spesso detto con un tono di esasperazione e un sorriso sardonico che suggerisce come i pubblici funzionari e altri siano molto grati di non aver a che fare con questa gente durante la deliberazione” (2006, p. 57).

⁵³ Freschi-Mete, anche a questo proposito, ripropongono schematicamente il modulo interpretativo secondo cui pratiche come il TM toscano sulla sanità avrebbero lo scopo di “escludere” i settori più radicali di *activists*: ora, in Toscana, non mancano certo gli *activists radicali*, su tutte le più svariate *issues* (dai rifiuti alle varie “vertenze” territoriali e ambientali), ma per l’appunto in campo sanitario sono una specie piuttosto rara!

Spesso, tra i critici dei modelli deliberativi e/o tra i deliberativisti radicali, si contesta questo modello partecipativo perché, appunto, *interno* alle strategie politiche dei committenti politici e perché queste giurie, o altre formule che si fondino sull'estrazione a sorte, non hanno un'effettiva connessione con le *policies*. Ma, a nostro avviso, il caso britannico conferma quanto si diceva sopra: le giurie, o i *Deliberative Poll*, o una variante come quella del TM toscano sulla sanità, *non possono* avere poteri decisionali o una connessione diretta con le scelte politiche. *Con le loro specifiche finalità*, possono invece – in linea di principio - avere una funzione di verifica sulle opinioni dei cittadini, offrire “raccomandazioni” utili ai *policy-makers* e, nella misura in cui riescono ad avere una buona interazione esterna, in particolare attraverso i media, possono interagire con una più ampia sfera pubblica, formare e trasformare opinioni e giudizi. Questi possibili effetti, naturalmente, vanno verificati caso per caso; ma non si capisce perché questa schietta finalità debba essere oggetto di particolare biasimo, - analogo a quello che è stato rivolto al *Town Meeting* toscano sulla sanità: un evento che – nel bene e nel male - presenta alcune significative assonanze con quanto accaduto in Gran Bretagna.

Semmai, - come già ricordavamo all'inizio -, il vero punto critico del TM toscano sulla sanità si può cogliere proprio nella estrema debolezza del suo impatto, non sulle scelte politiche, ma *sull'opinione pubblica*. Il decisore politico, forse anche perché non molto convinto dell'esperimento, non ha “usato” in alcun modo gli esiti del TM come elemento di un più ampio dibattito pubblico, come occasione per dare continuità ad un confronto pubblico su alcune linee strategiche della politica sanitaria regionale. *Altro che “manipolazione”, si potrebbe osservare: magari!* Il difetto è stato proprio quello di non avere valorizzato il TM come momento di una più ampia discussione pubblica. L'unica, modestissima “ricaduta” sui media fu un ampio servizio, curato da una giornalista dell'Ufficio Stampa della Regione, ma apparso su un organo molto specialistico, l'insero “Sanità” del *Sole-24 ore*. Il TM, in effetti, sulla questione dei *ticket* aveva dato risposte più meditate, ed anche sorprendenti, rispetto agli atteggiamenti che comunemente si manifestano sull'argomento (ovvero, un'ostilità preconcetta all'idea che sia “giusto” pagare i ticket) e aveva discusso appunto su *come* graduare questa compartecipazione (il reddito? Ma le dichiarazioni dei redditi sappiamo quanto siano fallaci in Italia... le patologie? Certo, ma quali e di quale gravità? le condizioni sociali o familiari? Ma come misurarle?): dare risalto, in chiave non propagandistica, a questi esiti e a queste discussioni avrebbe potuto “alzare” il livello della discussione pubblica sull'argomento, ma avrebbe richiesto, appunto, una più consapevole “strategia” politica e comunicativa del *policy-maker*, una sua capacità di proporre un'agenda, non al TM, ma ad una più ampia *community policy*. Il che, palesemente, proprio non è accaduto: e dunque, appare davvero difficile adottare lo schema interpretativo secondo cui il ricorso a queste metodologie deliberative risponda a chissà quali strategie di neutralizzazione e di depotenziamento dei conflitti. Può essere, naturalmente, che questo si verifichi (ma occorrerebbe dimostrarlo puntualmente), ma ciò che proprio non regge è la pretesa di fare assumere a tale schema la portata di un modello teorico onnicomprensivo.

3.3.3 *Le varianti metodologiche negli altri Town Meetings toscani*

Nonostante la modesta “ricaduta” del TM sulla sanità, la formula, tuttavia, convinceva, e negli anni successivi la Regione Toscana promuoverà altri *Town Meetings*, con numerose varianti metodologiche, che a nostro parere costituiscono un significativo contributo alla sperimentazione e all'affinamento di questo strumento, sottraendolo ad una qualche rigida “ortodossia deliberativista” e facendone uno strumento più flessibile di *discussione pubblica strutturata*. Ed è interessante notare come, se ancora nel 2008 e nel 2009, le iniziative si fossero svolte sotto l'egida dell'assessorato alla partecipazione, negli anni successivi questi esperimenti saranno promossi autonomamente in altri ambiti delle politiche regionali.

Dal punto di vista metodologico va rilevato come, in funzione delle diverse finalità degli eventi, siano state adottate diverse forme di selezione dei partecipanti: forme di *self-selection* (forme di

partecipazione volontaria), forme di *stakeholders selection* (una selezione promossa dal *policy-maker* rivolta alle espressione dei principali interessi in gioco) e forme di *random selection*. Se il primo TM aveva visto una combinazione tra le prime due forme, e il secondo TM si era fondato solo sulla *random selection*, gli altri TM saranno caratterizzati dal ricorso alla seconda o alla terza forma di selezione, ma con significative varianti e ibridazioni.

Nel novembre 2008, in collaborazione con la regione francese del Poitou-Charente e di quella spagnola della Catalogna, si svolse un TM trans-nazionale, in videoconferenza con Poitiers e Barcellona, nell'ambito di un progetto dell'UE rivolto ai giovani e dedicato al tema del cambiamento climatico. In quel caso furono invitate alcune intere scolaresche con i loro insegnanti. Fu poi sorteggiato un gruppo di studenti che si sarebbe recato a Bruxelles, per consegnare i risultati del TM al Presidente della Commissione Ambiente del Parlamento Europeo, il parlamentare europeo toscano Guido Sacconi, presente ai lavori.

Nel 2009, nell'ambito della prima edizione di Biennale Democrazia, si è attivata una collaborazione tra il Comune di Torino, il Comune di Firenze e la Regione Toscana, promuovendo un TM sul tema del testamento biologico. La selezione dei partecipanti, si legge nel *Report finale*, avvenne su basi volontarie, “grazie al passaparola delle associazioni impegnate sul tema del testamento biologico con diverso orientamento, che erano state coinvolte nel processo”⁵⁴. Questo Town Meeting rappresenta il primo esempio in Italia di un evento deliberativo su temi che rientrano tra i possibili campi di un conflitto etico e di valori, - un terreno a cui la ricerca teorica sulla democrazia deliberativa, specie negli Stati Uniti, ha dedicato molta attenzione⁵⁵.

Il 6 febbraio 2010 si è poi sperimentata un'altra variante, inventando anche una nuova denominazione, *l'E-TM Plan*, un TM “progettuale” sui problemi del paesaggio toscano, nell'ambito del processo di elaborazione della disciplina paesaggistica del nuovo Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana, tenutosi in video conferenza tra cinque comuni toscani (Cortona, Castelnuovo Berardenga, Orbetello, Piombino e Prato), a cui hanno partecipato 150 cittadini estratti a sorte⁵⁶. In questo caso, l'“ibridazione” metodologica ha innestato la tradizione del *community planning* nella formula del TM: come si diceva nella “guida alla discussione”, il TM “sarà reso più complesso da un'importante innovazione metodologica. Infatti le discussioni ai tavoli saranno associate a dei laboratori progettuali, in modo tale che i partecipanti possano interagire insieme ai progettisti-facilitatori, non solo attraverso una comunicazione verbale ma anche disegnando le loro idee su una fotografia aerea. Questo consentirà, grazie al supporto di una squadra di architetti e urbanisti, di esprimere la percezione dello spazio dei cittadini e di fare diverse ipotesi di trasformazione del paesaggio”. I risultati del TM sono stati poi illustrati, qualche giorno dopo, nel corso degli “Stati Generali del Paesaggio toscano”.

Nel giugno 2011, l'Assessorato regionale al turismo promuove un proprio TM, sulle prospettive strategiche del settore. In questo caso si torna ad una selezione mirata, per ovvi motivi: si trattava di acquisire opinioni e giudizi su una specifica arena delle politiche regionali. E' un TM programmaticamente rivolto ai “rappresentanti” del settore: tra i cento partecipanti, poco meno della metà sono stati esponenti di imprese, cooperative, consorzi e associazioni di categoria (il 43 per cento); quasi un 20 per cento a rappresentare il mondo della ricerca e dell'università; il 10 per cento dai sindacati, poco meno da comuni e province.

Infine, nell'autunno 2011, su iniziativa dell'Assessore all'Ambiente è stato svolto non un vero e proprio “processo partecipativo”, ma quello che è stato definito un “percorso di accompagnamento” all'elaborazione del nuovo piano regionali dei rifiuti⁵⁷. Questo percorso è

⁵⁴ Lo stesso *Report* notava come l'obiettivo di raggiungere una composizione equilibrata nella platea non fu ottenuto e le cosiddette posizioni “pro-life” risultarono sottorappresentate. Si cercò di ovviare a questo limite distinguendo tra i tavoli con composizione “mista” e quelli con composizione omogenea (p.9)

⁵⁵ La documentazione in www.biennaledemocrazia.it, sezione “info e contatti”, “archivio edizione 2009”.

⁵⁶ Si veda il sito: <http://www.regione.toscana.it/garantecomunicazionepit.it>, e altri materiali in www.regione.toscana.it/partecipazione, sezione “eventi processi partecipativi”

⁵⁷ Tutta la documentazione sul sito www.regione.toscana.it, sezione “ambiente”, e poi “rifiuti e bonifiche” e all'indirizzo www.regione.toscana.it/partecipazione, sezione “eventi processi partecipativi”.

culminato in un TM tematico, svoltosi il 1° dicembre 2011, a cui sono stati invitati circa 80 portatori di interesse: enti locali, ATO (i tre grandi enti, “ambiti territoriali ottimali”, preposti alla gestione del sistema di trattamento dei rifiuti), gestori pubblici e privati degli impianti, società della grande distribuzione, associazioni di categoria, associazioni ambientaliste e comitati locali di protesta. Il TM ha permesso una discussione approfondita ai tavoli (composti in modo misto, mettendo a confronto “categorie” diverse), ma forse il risultato più efficace, in termini di raccordo con la sfera della *policy*, è stato il lavoro preparatorio, che ha condotto alla creazione di un “tavolo degli *stakeholders*” chiamato a concordare la “guida alla discussione” per il TM: questa guida aveva come oggetto la creazione di un quadro conoscitivo condiviso sullo “stato” della questione rifiuti in Toscana⁵⁸: nella “premessa” della Guida, si legge:

“Il seguente documento è stato elaborato sulla base di un lavoro di analisi e condivisione con il “Tavolo degli *stakeholders*”, un tavolo ristretto a cui sono invitati a sedere circa venti portatori di interesse strategici per l’implementazione delle politiche regionali sul tema. Obiettivo principale del tavolo è stato condividere il presente quadro conoscitivo e affiancare la Regione nella selezione dei dati e delle informazioni più rilevanti per impostare correttamente la discussione pubblica sul tema del Piano regionale e, in questo caso, fornire la base conoscitiva da inserire nella presente Guida alla discussione.”

Può sembrare un risultato piuttosto modesto, ma in realtà, su una *issue* così controversa e conflittuale, come quella dei rifiuti, riuscire a definire una definizione condivisa dei *problemi* ha rappresentato un risultato politico di grande rilievo, non da ultimo per il fatto di essere riusciti a far sottoscrivere il documento anche ad alcuni dei settori più “radicali” dei comitati locali di protesta (che tali son rimasti, e che non sono stati per nulla “normalizzati”, per il fatto di aver accettato di sedere a quel tavolo). Questa condivisione dei *dati conoscitivi*, - frutto di una strategia di discussione che richiama la metodologia del *Joint Fact Finding*, tipica dei modelli statunitensi di *Alternative Dispute Resolution*⁵⁹ - naturalmente, non segna affatto la fine dei conflitti sulla materia: anche perché un piano regionale detta solo le linee strategiche e fissa obiettivi (ad esempio, una percentuale di raccolta differenziata), ma affida poi ad altri soggetti (in particolare, le Province) le scelte legate alla loro realizzazione e alla localizzazione degli impianti: tema, quest’ultimo, su cui il conflitto ha continuato e continuerà sicuramente a manifestarsi.

I piani strategici regionali, per la loro stessa natura, non si prestano ad una “partecipazione” diretta di cittadini “ordinari”; ed è stato anche per evitare equivoci su questo punto, che il percorso sui rifiuti è stato definito di “accompagnamento” all’elaborazione del Piano; ma, se ci poniamo dal punto di vista della discussione che qui stiamo affrontando, non c’è dubbio che una pratica di questo tipo rappresenta un superamento delle tradizionali forme concertative, ma anche un abbandono delle tradizionali pretese di “esclusività” con cui piani di questa natura vengono solitamente redatti, all’interno di un circuito piuttosto “chiuso” di competenze tecniche e burocratiche. Tra le motivazioni esplicite che l’Assessorato all’Ambiente ha posto alla base dell’iniziativa vi era questa considerazione (che possiamo leggere sul sito citato): il tema dei rifiuti

“è denso di criticità e di potenziali conflittualità. Per questa ragione, la Regione ha scelto di accompagnare la redazione del Piano con un percorso di ascolto e di confronto con quanti, per competenze professionali,

⁵⁸ Nella premessa “Guida” si legge: “Il seguente documento è stato elaborato sulla base di un lavoro di analisi e condivisione con il “Tavolo degli *stakeholders*”, un tavolo ristretto a cui sono invitati a sedere circa venti portatori di interesse strategici per l’implementazione delle politiche regionali sul tema. Obiettivo principale del tavolo è stato condividere il presente quadro conoscitivo e affiancare la Regione nella selezione dei dati e delle informazioni più rilevanti per impostare correttamente la discussione pubblica sul tema del Piano regionale e, in questo caso, fornire la base conoscitiva da inserire nella presente Guida alla discussione.”. Al tavolo erano presenti, sindacati, Confindustria, associazioni artigiane; sindaci e assessori all’ambiente; direttori degli ATO e amministratori delle società di gestione; e un rappresentante dei “comitati” locali più attivi sul fronte della contestazione agli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti.

⁵⁹ Si veda, sopra, la nota 13.

ruolo istituzionale ed esperienza diretta sul territorio, possono arricchire il quadro conoscitivo e le possibili strategie future della pianificazione in questo ambito”.

E, al di là di questo enunciato, possiamo cogliere una consapevolezza politica: non è più pensabile che un Piano per i rifiuti possa essere predisposto da un circuito ristretto di *expertise*, predisposto negli uffici e nelle stanze della Regione e poi “lanciato” all’opinione pubblica. E’ molto probabile che una procedura siffatta di pianificazione non solo produca conflitti, ma alla fine si riveli del tutto inefficace: quella dei rifiuti è un’arena di *policy* che forse ancor più di altre può produrre risultati solo se vi è un’ampia e diffusa “compartecipazione” di tutti gli attori in gioco. Gli sviluppi successivi mostrano come, naturalmente, questa arena di *policy* è rimasta altamente conflittuale, e non poteva essere altrimenti: ma allargare il confronto, e condividere l’analisi e la definizione dei problemi, ha permesso di far fare un passo avanti nella qualità della discussione pubblica.

In conclusione, anche queste ulteriori sperimentazioni, dopo i TM del 2006 e del 2007, mostrano come sia impossibile racchiudere sotto un’unica definizione queste forme partecipative e coglierne in modo univoco il “significato politico”:

a) il primo TM era organicamente parte di un più ampio processo deliberativo, sui caratteri e i contenuti di una legge in via di elaborazione, e quindi si rivolgeva ad una “platea” ben definita di attori. La selezione su base volontaria rispondeva esattamente a questo obiettivo. Il rapporto con un processo di *policy-making* era molto stretto, le “finalità politiche” ben esplicite e ben note ai partecipanti. E gli stessi partecipanti hanno potuto apertamente verificare come dal loro impegno sia venuto un contributo concreto alla decisione finale. Anzi, come abbiamo mostrato altrove (Florida, 2013b) questo processo deliberativo, proprio per il fatto di essersi svolto in gran parte in un circuito *esterno* a quello istituzionale, ha finito per suscitare sospetti e ostilità in una parte rilevante del mondo politico e indebolire il sostegno alla nuova legge (il che, per inciso, dimostra che l’analisi del ruolo svolto dalla “politica” abbisogna di un’attenta ricognizione sulle linee di frattura che dividono i vari attori politici e istituzionali; così come richiede di superare una visione dicotomica fondata sulla contrapposizione tra “cittadini” e “governanti”: anche i “cittadini” non sono un blocco omogeneo, hanno profili compositi e identità plurime e, ovviamente, interessi contrastanti in funzione della specifica arena di *policy* che entra in gioco);

b) il secondo TM, sulla sanità, ha avuto invece le caratteristiche di una consultazione “informata” rivolta ad un pubblico di cittadini “ordinari”: aveva una finalità che, nella letteratura deliberativa, viene definita come *opinion-gathering* (Parkinson, 2006 p. 34), o come *discursive information-pooling* (Goodin, 2008, pp. 93-107). L’estrazione a sorte dei partecipanti rispondeva a questa esigenza. Il limite, come abbiamo detto, era quello di un debole, o inesistente, impatto sulla discussione pubblica (quando solo per questa via, indirettamente, arene di questo tipo possono incidere sulla sfera delle *policies*).

c) il terzo TM, sul cambiamento climatico, riservato ai giovani, presenta soprattutto le caratteristiche di un evento deliberativo finalizzato a offrire un’occasione di discussione e di formazione, con un debole, ma non per questo inutile, rapporto con le istituzioni europee;

d) il quarto, il TM sul testamento biologico, aveva apertamente delle finalità sperimentali: mettere alla prova un modello di discussione pubblica su un tema di carattere etico altamente conflittuale;

e) Il quinto TM, sul paesaggio, è un TM “ibrido” che mirava ad acquisire elementi di conoscenza dalle diverse realtà locali della Toscana, sulla “percezione” del paesaggio da parte dei cittadini, dentro un importante processo di *policy* regionale. I suoi esiti hanno contribuito ad arricchire il quadro conoscitivo del nuovo piano regionale paesaggistico. L’estrazione casuale dei cittadini, in questo caso, rispondeva ad una logica precisa: capire come i cittadini “leggono” il paesaggio e le sue trasformazioni;

f) il sesto, sul turismo, e il settimo, sui rifiuti, sono invece TM che vogliono acquisire giudizi e opinioni di tutti coloro che costituiscono una *community policy*, non riducibili alla tradizionale nozione degli *stakeholders* di un settore. Sono TM che costruiscono tavoli di discussione diversi e più allargati, rispetto ai consueti tavoli di concertazione: partecipano bensì esponenti delle varie

“categorie”, ma molti dei partecipanti non sono i “rappresentanti” ufficiali dei vari gruppi di interesse, ma partecipanti invitati a discutere sulla base delle loro esperienze “sul campo”. Insomma, una grande varietà di eventi, in contesti diversi: non era questa la sede per discutere l’efficacia interna, o i possibili difetti, dei vari *setting*; ma il metro con cui giudicarli non è quello di scrutare la “strumentalità” dei promotori politici, né costituisce una gran scoperta dire che essi rispondevano ad alcune finalità politiche. Si tratta semplicemente di eventi e processi che si inscrivono, in misura diversa, e con diversi risultati, dentro un contesto politico e dentro una strategia di allargamento e innovazione delle tradizionali procedure di formazione delle *policies* regionali. Certamente sono fenomeni che segnalano la presenza di processi di trasformazione dei tradizionali meccanismi della *governance*: ma è molto dubbio, a dir poco, che li possa leggere come espressione di una qualche strategia di stabilizzazione moderata o “temperata” del neo-liberalismo.

4. Conclusioni: il rapporto tra partecipazione, deliberazione e decisione politica.

L’analisi che abbiamo condotto sul caso dei TM toscani non ci invita soltanto ad una maggiore parsimonia nel prospettare ipotesi molto vaghe sul senso complessivo da attribuire alla diffusione (pur sempre molto relativa) di pratiche deliberative nella costruzione delle *policies*: come ha osservato recentemente Yannis Papadopoulos (2012, p. 125) gli esperimenti di “*policy-making* deliberativo” sono così “numerose e differenti che, semplicemente, non è possibile trarre alcuna generalizzazione circa le loro implicazioni, sebbene abbiano generato un numero considerevole di studi empirici sul loro funzionamento”. La nostra analisi ci ha mostrato anche come, nelle interpretazioni critiche di questo *policy-making deliberativo*, vi sia spesso sotteso un presupposto teorico, un “non detto” che riteniamo utile portare pienamente alla luce. In fondo, cosa si rimprovera spesso a queste sperimentazioni (dal versante dei critici che abbiamo definito sopra “scettici” e “liquidatori”, siano essi “empiristi” o “antagonistici”, o l’una e l’altra cosa assieme)? Che esse rispondono a varie finalità “politiche” (più o meno strumentali, più o meno manipolative), e che quindi la loro *pretesa di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali è illusoria, o peggio mistificatoria*. Ma se volgiamo in positivo questa accusa, ritroviamo un assunto ben preciso: la “vera” partecipazione, o una deliberazione “veramente” democratica, sarebbe quella che *attribuisce potere decisionale* ai cittadini che partecipano. Al fondo troviamo, cioè, una precisa (e, a nostro parere, insostenibile) visione del rapporto tra partecipazione e decisione e una sovrapposizione indebita tra diverse forme della partecipazione.

Un esempio concreto di come “funziona” questo dispositivo analitico può aiutarci a metterne in luce la debolezza. Abbiamo visto sopra come Freschi-Mete abbiano contrapposto la *pretesa* inclusività del primo TM alla “*constant resistance to the initiatives of citizens aggregated in grassroots groups*” da parte di quello stesso governo regionale che voleva mostrarsi aperto e “partecipativo”, promuovendo il TM e propinando su di esso dosi massicce di “retorica deliberativista”: ebbene, questo schema porta solo alla confusione tra piani del tutto diversi di analisi⁶⁰. Quei *grassroots groups* hanno scelto evidentemente (e certo nessuno poteva impedirglielo) di collocare la loro azione lungo un possibile punto del *continuum* della partecipazione, quello che privilegia atteggiamenti conflittuali e antagonistici. Quando si sceglie questo terreno, delle due l’una: o questa azione si rivela forte e influente, fino ad abbattere la *resistance* del potere costituito; o non ci riesce, e quindi questa azione può continuare a manifestarsi come il segno, più o meno vitale, di una *parte* della sfera pubblica che solleva istanze

⁶⁰ E’ bene avvertire che in questa discussione prescindiamo totalmente da un qualsiasi riferimento all’effettiva situazione specifica della Toscana: ci interessa discutere del modello interpretativo che viene proposto, e non confutare, come pure sarebbe possibile, la specifica lettura “politica” del contesto toscano del 2006-7. Nondimeno, visto che questo approccio ha notevoli ambizioni di generalità, una “verifica” empirica, caso per caso, appare comunque molto utile anche su questo terreno: quanto meno potrebbe indurre ad una maggiore cautela interpretativa per il futuro, se non proprio ad invalidare quelle ambizioni.

critiche, polemizza, cerca di acquistare visibilità e consenso, ecc. Se essa *non* riesce a scalfire la tetragona resistenza delle élite (e queste élite vincono pure le elezioni) ha poco senso una lamentazione sulla “sordità dei politici”. Chi sceglie una partecipazione antagonista, peraltro, lo sa benissimo, lo mette in conto, e spesso infatti si ritaglia quello che, in genere, viene definito come un ruolo, tutt’altro che spregevole, di “testimonianza”. Chi detiene, legittimamente, il governo delle istituzioni potrà trovarsi costretto a discutere, volta a volta, queste istanze antagonistiche, può mostrarsi attento e sensibile, ma può anche ritenerle marginali, o minoritarie, o anche scegliere di ignorarle. Insomma, siamo su un terreno in cui dominano *i rapporti di forza* e le *valutazioni strategiche* dei vari attori: in questi casi, spesso, c’è molta partecipazione, ma ci può essere “deliberazione” solo nel senso *informale* che abbiamo visto sopra, ovvero se e quando si producono nella sfera pubblica trasformazioni degli orientamenti diffusi tali da incidere anche sulla costruzione di determinate *policies* (ad esempio, sulla questione dei rifiuti è indubbio che stia maturando una nuova consapevolezza collettiva, anche grazie all’azione di vari comitati e associazioni, o anche di alcune amministrazioni locali, che sta portando ad un mutamento dell’asse tradizionale della *policy* in questo settore).

Tutto ciò accade, e può accadere, e spetta all’analisi empirica mostrare in che modo, di volta in volta, si configura questo rapporto tra partecipazione (prevalentemente) conflittuale, deliberazione *informale* che si sviluppa autonomamente nella sfera pubblica e *policy-making* istituzionale.

Tutt’altra cosa è il *policy-making deliberativo* che un decisore politico può scegliere di adottare: qui, laddove sussistano le condizioni che permettono di definire come “deliberativo” il processo di costruzione di una politica, si tratta di capire in che modo e in che misura questo processo riesce, o non riesce, ad “includere” tutte le voci rilevanti e i vari “punti di vista”, gli “interessi” tanto quanto i “valori” in gioco, i saperi formali e specialistici tanto quanto le esperienze e le competenze diffuse...E anche in questo caso, spetta all’analisi empirica mostrare in che modo, di volta in volta, si configura questo rapporto tra partecipazione (prevalentemente) deliberativa, deliberazione *formale* nelle specifiche arene, e *policy-making* istituzionale.

Laddove, poi, siamo di fronte ad un concreto processo di costruzione di una decisione politica, i diversi momenti possono benissimo coesistere ed intrecciarsi: ed anzi accade frequentemente, come mostrano i casi del *Dibattito Pubblico* sulla Gronda di Genova (Bobbio, 2010; Pomatto, 2011), o quello sul *pirogassificatore* di Castelfranco di Sotto (cfr. Floridia 2013, Pillon-Romano, 2013; e vari saggi contenuti in Bobbio, 2013), o quello del *waterfront* di Marina di Carrara (Givone-Imbergamo, 2013; Floridia, 2013), il *caso Castelfalfi* (Floridia, 2013), o il caso del depuratore di Ponte Buggianese (Morisi-Pillon, 2013). Sono tutti casi in cui l’attivazione di uno spazio deliberativo non ha affatto “depotenziato” il conflitto (tutt’altro: spesso lo ha anzi “acceso” ancora di più); o casi in cui un conflitto potenzialmente paralizzante è stato prevenuto e rivolto alla ricerca di soluzioni più condivise (ma è proprio così deprecabile che ciò possa anche accadere?⁶¹); casi in cui (variamente, nelle diverse situazioni citate) i settori più critici ed antagonisti hanno combinato l’azione *esterna* e quella *interna* all’arena; casi in cui alcuni gruppi hanno continuato a concepire la loro partecipazione in chiave antagonista e altri invece hanno scelto di giocare fino in fondo la partita all’interno di quell’arena. *Con una importante differenza*, comunque, rispetto allo scenario tipico di un conflitto “non trattato” in modo deliberativo: la “scena pubblica” non viene occupata solo da due duellanti che incrociano le loro sciabole, ma *partecipano e discutono molti* (o comunque, *anche*) *altri attori*.

⁶¹ Ha scritto Alfio Mastropaolo: “le procedure deliberative riscoprono una tecnica per trattare i conflitti ultimamente sottovalutata, ma storicamente non priva di meriti, quale l’accordo o il compromesso. Del pari, la democrazia deliberativa rende pubblico omaggio ad altri principi spesso oscurati quali rispetto reciproco e tolleranza, nonché all’idea che i cittadini costituiscano un corpo collettivo, diviso sul piano dei valori e degli interessi, ma comunque obbligati a convivere. Ricompare pertanto l’idea di bene comune e della democrazia quale principio di convivenza pluralistica” (2011, p. 336). Su questi temi, si veda anche Mastropaolo, 2001.

E tuttavia, quale che sia il concreto configurarsi di questo intreccio tra partecipazione, deliberazione e *policy-making*, un dato accomuna queste esperienze: sono tutti processi in cui si svolge una *discussion pubblica* che ha certamente, in vario modo, e in misura più o meno diretta, *un rapporto* con la sfera delle politiche e della politica, ma sono processi che non hanno, e non possono avere, alcuna dimensione “decisionale”. Ma questo, a differenza di quanto viene sostenuto da molti critici, non indebolisce affatto il ruolo di questi processi e istituti, e di per sé non ne sminuisce la potenziale rilevanza politica. Anzi, proprio l’assenza di questa funzione “decisionale” può rendere più aperta, libera e produttiva, una deliberazione pubblica e democratica⁶². Si può avere un’altra idea di ciò che è “vera” partecipazione, o “vera” deliberazione, e pensare che sia “veramente” democratico un processo in cui i cittadini (“direttamente” e senza mediazioni) “decidono”; ma non riteniamo che, lungo questa via, si possano davvero comprendere le tensioni che attraversano il modo di essere delle nostre democrazie (e neppure, per chi fosse interessato a cogliere anche questo aspetto, che si possa in questo modo ricavarne qualche buona idea per una politica che, di queste democrazie, possa aspirare a migliorare la qualità).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allegretti G.**, 2003, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea editore, Firenze.
- Allegretti G., Sintomer Y.**, 2009, *I bilanci partecipativi in Europa*, Roma, Ediesse.
- Allegretti U., (a cura di)**, 2010, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press.
- Allegretti U.**, 2011, *Democrazia partecipativa*, in “Enciclopedia del diritto”, Annali IV, Milano, Giuffrè.
- Arena G.**, 2011, *Cittadini attivi*, Bari-Roma, Laterza.
- Arena G., Cotturri G., (a cura di)**, 2011. *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci.
- Arnstein S.H.**, 1969, *A Ladder of Citizen Participation*, in “Journal of the American Institute of Planners”, vol.35, n.4, pp. 216-224
- Avritzer L.**, 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press
- Bacqué M.H., Sintomer Y. (a cura di)**, 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Bacqué M.H., Rey H., Sintomer Y. (a cura di)**, 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris, La Découverte.
- Baiocchi G.**, 2003, *Participation, Activism, and Politics. The Porto Alegre Experiment in Deliberative Democracy Theory*, in A. Fung, E. O. Wright, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London-New York, Verso.
- Baiocchi G.**, 2009, *Inserting Politics Back in*, (commento a Freschi-Mete, 2009), in “Sociologica”, n. 2-3
- Barber B.**, 1984, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Bessette J.M.**, 1994, *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy & American National Government*, Chicago and London, The University of Chicago Press,
- Blondiaux L.**, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Parigi, Seuil

⁶² Luigi Bobbio, analizzando il *Dibattito pubblico* sulla Gronda autostradale di Genova (2010, p. 140), osserva come la ricorrente critica sul carattere meramente “consultivo” di molti processi partecipativi sia in realtà infondata: “a parte il fatto che è impossibile immaginare come una sede informale e aperta possa prendere decisioni vincolanti per la collettività [...], la mancanza di potere decisionale costituisce al contrario un’importantissima risorsa. Consente un confronto più aperto e vitale; libera la discussione dall’impaccio della formalità. [...] Caso per caso si dovrà esaminare il grado di influenza che il dibattito è riuscito ad avere sulle decisioni finali.”

- Blondiaux L., Forniau J-M.**, 2011, *Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?*, in « Participations », n. 1, pp. 8-35.
- Bobbio L.**, 2004, (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
- Bobbio L.**, 2006, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in “Democrazia e diritto”, n. 4, pp.11-26
- Bobbio L.**, 2008 (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bobbio L.**, 2010, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. il caso dell'autostrada di Genova*, in “Rivista Italiana di Politiche pubbliche”, n. 1, pp. 119-146.
- Bobbio L.**, 2013, (a cura di), *La qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Roma, Carocci.
- Bohman J.**, 1996, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge (MS)-London, The MIT Press.
- Bohman J.**, 1998, *The Coming of Age of Deliberative Democracy*, in “The Journal of Political Philosophy”, vol. 6, n° 4, pp. 400-425
- Bohman J., Rehg W.**, (eds.), 1997, *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London.
- Bortolotti F., Corsi C.** (a cura di), 2012, *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Ediesse, Roma.
- Button M., Ryfe D.M.**, 2005, *What can learn from the practice of deliberative democracy?*, in John Gastil e Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 20-33.
- Cassese S.**, 2009, *Una lezione sulla cosiddetta opinione dissenziente*, in “Quaderni costituzionali”, n. 4, pp. 973-983
- Cellini E., Freschi A.C., Mete V.**, 2010, *Chi delibera? Alla ricerca del significato politico di un'esperienza partecipativo-deliberativa*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 1, pp. 113-144
- Chambers S.**, 2009, *Rhetoric and Public Sphere: Has Deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?*, in “Political Theory”, 37, pp. 323-350
- Ciancaglini M.**, 2008, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n.69/2007*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3.
- Cohen J.**, 1989, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in Hamlin A., Pettit P., (a cura di), *The Good Polity*, Oxford. Blackwell, (poi, in Bohman-Rehg, 1997, e ora anche in Cohen, 2009).
- Cohen J.**, 2009, *Philosophy, Politics, Democracy*, Cambridge (Ma)-London, Harvard University Press.
- Cohen J. Fung A.**, 2004, *Radical Democracy*, in “Swiss Journal of Political Science”, n. 10 (4), pp. 23-34.
- Cotturri G.**, 2013, *La forza riformatrice della cittadinanza attiva*, Roma, Carocci
- Corchia L.**, 2011, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n.69/2007 della Regione Toscana*, in “Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione”, n. 3, pp. 1-20.
- Crouch C.**, 2003, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza
- Della Porta D.**, (in coll. con **B. Gbikpi**), 2008, *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in “Partecipazione e conflitto”, n. 0, pp. 15-42, (numero disponibile sul sito www.francoangeli.it)
- Delli Carpini M.X., Cox F.L., Jacobs L.R.**, 2004, *Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*, in “Annual Review of Political Science”, vol. 7, pp. 315- 344.
- Dryzek, J.S.**, 2000, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, Oxford University Press
- Dryzek, J.S.**, 2010, *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Elster J.**, 1997, [ed. or. 1986] *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.
- Elster J.**, 1998a, (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster J.**, 1998b, *Introduction* in J. Elster (a c. di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fishkin J. S.**, 1991, *Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform*, Yale, Yale University Press.
- Fishkin J. S.**, 2002, *La nostra voce. Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, I libri di Reset, Padova, Marsilio.

- Fishkin J. S.**, 2009, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, Oxford University Press.
- J. S. Fishkin, Laslett P. (eds.)**, 2003, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell, Oxford.
- Floridia A.**, 2008, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in "Stato e Mercato", n. 1, pp. 83-110.
- Floridia A.**, 2013a, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.
- Floridia A.**, 2013b, *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET.
- Floridia A.**, 2013c, *Participatory Democracy versus Deliberative Democracy: Elements for a Possible Theoretical Genealogy. Two Different Histories, Some Intersections*, paper presentato alla VIIa General Conference dell'ECPR, Bordeaux, 4-7 settembre 2013.
- Frediani E.**, 2010, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, Pisa, ETS.
- Freschi A.C., Mete V.**, 2009, *The Political Meanings of Institutional Deliberative Experiments. Findings on the Italian Case*, in "Sociologica", periodico on line, n. 2-3, pp. 1-55, (con una replica ai commenti di Baiocchi, Perrin e Pellizzoni).
- Freschi A.C., Raffini L.**, 2008, *Processi deliberativi istituzionali e contesto politico. Il caso della Toscana*, in "Stato e Mercato", n. 2, pp. 279-316.
- Fung A., Wright E.O.**, 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York
- Garramone V., Aicardi M.**, 2011, *Democrazia partecipata e electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Milano, FrancoAngeli
- Gastil J., A.Fung, e P. Levine**, 2005, *Future Directions for Public Deliberation*, in Gastil-Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 271-288.
- Gastil J., e Levine P., (a cura di)**, 2005, *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Geuna M.**, 1998, *La tradizione repubblicana e i suoi interpreti: famiglie teoriche e discontinuità concettuali*, in "Filosofia politica", a. XII, n. 1, pp. 101-132.
- Givone S., Imbergamo B.**, 2013, *Il conflitto della costa: "Porto le mie idee" a Carrara*, in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET.
- Goodin R.E.**, 2008, *Innovating Democracy, Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford, Oxford University Press.
- Habermas J.**, 2013, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Bari-Roma, Laterza [ed. or., 1992, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp]
- Held, D.**, 2006, *Modelli di democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- Hibbing J.R., Theiss-Morse E.**, 2002, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge U.K., Cambridge University Press.
- Holzinger K.**, 2004, *Bargaining Through Arguing: An Empirical Analysis Based on Speech Act Theory*, in "Political Communication", n. 21, pp. 195-222.
- Johnson J.**, 2006, *Political Parties and Deliberative Democracy?*, in R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *The Handbook of Party Politics*, London. Sage,
- Lanzara G. F.**, 2005, *La deliberazione come indagine pubblica*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. Pellizzoni, Meltemi, Roma.
- Lukensmeyer J., Goldman J., Brigham S.**, 2005, *A Town Meeting for the Twenty-First-Century*, in Gastil-Levine (2005).
- Mackenzie M.K., Warren M.E.**, 2012, *Two trust-based uses of minipublics in democratic systems*, in Parkinson-Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press., Cambridge,
- Macpherson C.B.**, 1980 [1977], *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Milano, Il Saggiatore.
- Magnaghi A.**, 2000, *Il progetto locale*, (nuova ed. agg., 2010), Bollati-Boringhieri, Torino
- Manin B.**, 1987, *On Legitimacy and Political Deliberation*, in "Political Theory", vol. 15, n. 3, pp. 338-368.
- Manin B.**, 2002. *L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin*, (a c. di L. Blondiaux), in "Politix", Vol. 15, n° 57, pp. 37-55.

- Mannarini T., Fedi A.**, 2013, *La qualità procedurale della deliberazione: parità, cooperazione e pluralismo*, in Bobbio L., (a cura di), *La qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Roma, Carocci.
- Mansbridge J.**, 1983 (1a ediz. 1980), *Beyond Adversary Democracy*, with a revised Preface, Chicago-London, The University of Chicago press.
- Mansbridge J., et al.**, 2012, *A Systemic Approach to Deliberative Democracy*, in Parkinson-Mansbridge (eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mansbridge J. et al.**, (2010), *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, in “Journal of Political Philosophy”, vol. 18, n. 1, pp. 64-100.
- Mastropaolo A.**, (2001), *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo”, vol. IV, pp. 1612-1635.
- Mastropaolo A.**, (2011), *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Morisi M., Perrone C. (a cura di)**, 2013, *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET.
- Moini G.**, 2012, *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, Franco Angeli.
- Morisi M. Pillon A.**, 2013, *Acqua pulita nel Padule. La scelta del depuratore a Ponte Buggianese*, in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET
- Moro G.**, 2005, *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Roma, Carocci.
- Mouffe C.**, 2007, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Milano, Bruno Mondadori
- Mutz D.C.**, 2008, *Hearing the Other Side: Deliberative vs. Participatory Democracy*, Cambridge-New York, University of Chicago Press
- Papadopoulos Y., Warin P.**, 2007, *Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?*, in “European Journal of Political Research”, n. 46, pp. 445–472.
- Parkinson J.**, 2006, *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press
- Parkinson J., Mansbridge J. (eds.)**, 2012, *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pasquino P.**, 2006, *Votare e deliberare*, in “Filosofia politica”, a. XX, n. 1 (aprile), pp. 103-114
- Pateman, C.**, 1970, *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pellizzoni L.**, 2005a, *Cosa significa deliberare?*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L.Pellizzoni, Meltemi, Roma.
- Pellizzoni L.**, 2005b, *Cosa significa partecipare?*, in “Rassegna italiana di sociologia”, 46, 3, pp. 479-514.
- Pellizzoni L.**, 2007, *Opinione o indagine pubblica. Concetti ed esperimenti di democrazia deliberativa*, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 2..
- Pellizzoni L.**, 2008, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in “Partecipazione e conflitto”, n. 0, pp. 93-116, (numero disponibile sul sito www.francoangeli.it)
- Pellizzoni L.**, 2009, *Deliberative Democracy Stage Four*, (commento a Freschi-Mete, 2009), in “Sociologica”, n. 2-3
- Pellizzoni L.**, 2013, *Une idée sur le déclin? Evaluer la nouvelle critique de la délibération publique*, in « Participations », (à paraître).
- Perrin A.**, 2009, *Conjuring Publics*, (commento a Freschi-Mete, 2009), in “Sociologica”, n. 2-3.
- Pomatto G.**, 2011, *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Torino, Dipartimento di Studi politici-Università di Torino, SPS University Press
- Pont R.**, 2005, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Edizioni Alegre, Roma.
- Raniolo F.**, 2008, *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino.
- Ryfe, D.M.**, 2005, *Does Deliberative Democracy work?*, in “Annual Review of Political Science”, vol. 8, pp. 49-71
- Pillon A., Romano I.**, 2013, *Il conflitto dei rifiuti: il caso di Castelfranco di Sotto (Pisa)* in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET
- Romano I.**, 2012, *Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, con un intervento di G. Zagrebelski, Milano, Chiarelettere
- Rowe G., Frewer L.J.**, 2000, *Public Participation Methods: a Framework for Evaluation*, in “Science, Technology, & Human Values”, vol. 25, n. 1, pp. 3-29.

- Sabel C.**, 2013, *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*, a cura di R. Prandini, Roma, Armando editore.
- Sclavi M., Susskind L.E.**, 2011, *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, con una conversazione tra Marianella Sclavi e Giuliano Amato, Milano, Et. al. edizioni.
- Sintomer Y.**, 2011a, *Délibération et participation: affinité élective ou concepts en tension ?*, in « Participations », n. 1. pp. 239-276.
- Sintomer Y.**, 2011b, *Démocratie participative, démocratie délibérative: l'histoire contrastée de deux catégories émergentes*, in Bacquè-Sintomer (a c. di), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte.
- Sintomer Y. Talpin J.**, 2011, *Le démocratie deliberative face ai dèfi du pouvoir*, in « Raisons Politique », n. 42, pp. 5-13.
- Steiner J.**, 2012, *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Steiner J., Bächtiger A., Spörndli M., Steenbergen M.**, 2004, *Deliberative Politics in Action. Crossnational Study of Parliamentary Debates*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stradella E.**, 2008, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriodellefonti.it, n. 3
- Sunstein C. R.**, 1985, *Interests Groups in American Public Law*, in “Stanford Law Review” , pp. 48-49.
- Sunstein C. R.**, 1988, *Beyond the Republican Revival*, in “The Yale Law Journal”, vol. 97, n. 8, pp. 1539-1590.
- Susskind L., McKearnan S., Thomas-Larner J. (eds.)**, 1999, *The Consensus Building Handbook, A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oaks (California)-London-New Delhi, Sage Publications
- Thompson D. F.**, 2008, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in “Annual Review of Political Science”, vol. 11, pp. 497-520
- Young J. M.**, 2001, *Activist Challenges to Deliberative Democracy*, in “Political Theory”, vol. 29, n.5, pp. 670-690 [anche in Fishkin, Laslett (2003) pp. 102-120].
- Zagrebelski G.**, 2005, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, Einaudi