



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

anno
2008

Gli Annali di LPF



A cura di
Maurizio Ferrera
Matteo Jessoula

ISBN 978-88-943179-0-9

Gli Annali di LPF

Anno 2008

a cura di
Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula

Indice

WP-LPF 1/2008

Antonella Besussi • [Assoluti terrestri? le sfide al liberalismo di una società post-secolare](#)
• pp. 1-41

WP-LPF 2/2008

Chiara Martucci • [Tre concetti di libertà: una rassegna critica](#) • pp. 42-80

WP-LPF 3/2008

Laura Cataldi • [Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?](#) • pp. 81-120

ISBN 978-88-943179-0-9

Laura Cataldi

PROMESSE E LIMITI DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: UN'ALTERNATIVA ALLA DEMOCRAZIA DEL VOTO?

workingpaper

 Centro Einaudi

N3 2008



Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

LAURA CATALDI

**PROMESSE E LIMITI
DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA:
UN'ALTERNATIVA
ALLA DEMOCRAZIA DEL VOTO?**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 3 • 2008

© 2008 Laura Cataldi e LPF • Centro Einaudi

Laura Cataldi ha conseguito nel 2008 il dottorato di ricerca in Studi politici presso la Graduate School in Social, Political and Economic Sciences dell'Università degli Studi di Milano, con una tesi in Politiche pubbliche dal titolo «Democrazia deliberativa e politiche partecipative: i processi inclusivi in Piemonte e Lombardia». Attualmente è assegnista e professore a contratto in Scienza dell'amministrazione presso l'Università degli Studi di Torino. I suoi principali interessi di ricerca concernono le politiche inclusive, la democrazia deliberativa e le trasformazioni organizzative e culturali interne alle istituzioni locali. Nel 2008 ha collaborato alla pubblicazione del volume *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, a cura di Luigi Bobbio.

e-mail: laura.cataldi@unimi.it

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica** promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività del Laboratorio, sostenuta dalla Compagnia di San Paolo, si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate.

L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

PROMESSE E LIMITI DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: UN'ALTERNATIVA ALLA DEMOCRAZIA DEL VOTO?	5
1. Il dibattito sulla democrazia deliberativa	5
2. Al cuore della democrazia deliberativa	8
3. Le promesse e i vantaggi della democrazia deliberativa	11
4. Le aporie della teoria	12
5. Le debolezze della democrazia deliberativa	18
6. Le ragioni del successo della democrazia deliberativa	23
6.1. La deliberazione come risposta alla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza	23
6.2. La deliberazione come risposta all'incertezza e alla complessità	25
7. Una lettura strategica della pratica deliberativa e della scelta per l'inclusività	26
8. Conclusioni: alcune riflessioni critiche	29
Riferimenti bibliografici	35

PAROLE CHIAVE

democrazia deliberativa, democrazia rappresentativa, negoziazione, partecipazione

ABSTRACT

**PROMISES AND LIMITS OF DELIBERATIVE DEMOCRACY:
AN ALTERNATIVE TO REPRESENTATIVE DEMOCRACY?**

Deliberative democracy (DD), to date, represents perhaps the chief defying paradigm with which representative democracy is bound to deal with. In this paper we try to encompass the outstandingly heterogeneous and multivocal debate from which this new democratic concept stemmed. The core idea, both normative and procedural, of DD, is brought out, starting from the Habermasian foundations up to the most recent and pragmatic variants. The DD, as it turns out, is affected with substantial aporias in its theoretical corpus, and with paradoxes in its practical implementation. Nonetheless, the deliberative-participative rhetoric and policies are seeing a noticeable success which, we argue, can be traced back to the fact that the DD represents a useful answer to clear-cut needs of the contemporary society: filling the gap between the citizens and their government, by building consensus, on the one hand, and providing new tools to deal with the uncertainty and the complexity which undoubtedly characterize the management of the *res publica*, on the other hand.

PROMESSE E LIMITI DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: UN'ALTERNATIVA ALLA DEMOCRAZIA DEL VOTO?

1. IL DIBATTITO SULLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

La democrazia deliberativa è una teoria alternativa o complementare alla democrazia rappresentativa ed è il frutto complesso e multivocale di un dibattito che si è sviluppato a partire dai primissimi anni Ottanta e che rappresenta a oggi una delle più importanti riflessioni sulla democrazia contemporanea (Saward 2000).

Essa si differenzia nettamente dalla democrazia rappresentativa per due aspetti cruciali che rovesciano completamente la concezione schumpeteriana della democrazia: l'idea della rappresentanza e le modalità di adozione delle decisioni. In primo luogo, la gestione della *res publica* non è più solo appannaggio dei rappresentanti, eletti in una regolare competizione per il voto popolare, e della pubblica amministrazione, quale *longa manus* delle élites politiche, ma vede la partecipazione diretta dei cittadini lungo tutte le fasi del processo decisionale. Il diritto a essere attori in prima persona dei processi politici trova la sua giustificazione non tanto, come verrebbe da pensare, nell'ideale di democrazia diretta, quanto in una concezione alternativa di rappresentanza, di stampo più anglosassone e comunque più vicina al diritto privato, che è basata sulla pregnanza dell'interesse diretto e su una delega limitata piuttosto che su una più astratta visione del mondo (*Weltanschauung*) che fa perno sulla possibilità di individuare identità collettive e che corrisponde propriamente all'idea di 'rappresentazione' tipica del diritto europeo continentale (Leibholz 1989). In secondo luogo, le procedure della democrazia deliberativa scavalcano il voto e la regola della maggioranza quali principali modalità di determinazione della volontà politica, indicando come strumento imprescindibile la deliberazione pubblica, ossia 'l'argomentazione razionale intorno al bene comune' che porta alla trasformazione delle preferenze, laddove la democrazia rappresentativa ruota attorno al problema della loro aggregazione.

L'espressione 'democrazia deliberativa', secondo Bohman e Rehg (1997), compare per la prima volta in un saggio dell'americano Joseph Bessette (1980), ma nella nostra lingua risulta alquanto oscura giacché è frutto di una «trasposizione meccanica dall'inglese *deliberative democracy*» (Bobbio 2002a, 102). La difficoltà nel rendere tale espressione risiede nel fatto che in italiano il verbo 'deliberare', a differenza del termine anglo-latino *to deliberate*, ha assunto il significato riduttivo di decidere,

stabilire, e, qualora sia attribuito a un organo collegiale, di «approvare con una decisione che ha valore esecutivo» (*ibidem*, 102): sta quindi a indicare non il *processo* attraverso cui si perviene alla decisione, bensì il solo «atto conclusivo attraverso cui la decisione viene formalizzata» (*ibidem*, 103). Nell'espressione 'democrazia deliberativa', invece, come dice Morgan, il verbo «*deliberare* va inteso non nel senso di *decisione*, ma del *dialogo* o la *discussione* che precede la decisione» (Morgan 2005, 8)¹. Stando così le cose, alcuni studiosi hanno suggerito di utilizzare altre espressioni quali 'democrazia fondata su argomenti', 'democrazia discorsiva' (Dryzek 1990), 'democrazia riflessiva' (Beck, Giddens e Lash 1994; Olson 2006; Schön e Rein 1994) o 'democrazia dialogica' (Giddens 1994). Tali espressioni, però, non forniscono garanzie di minore ambiguità, e inoltre, facendo riferimento a elaborazioni teoriche parzialmente differenti, non costituiscono affatto i sostituti perfetti del termine 'democrazia deliberativa', cosicché appare inutile ogni tentativo di sostituire tale locuzione, «pur con tutti gli equivoci che questa scelta linguistica comporta» (Bobbio 2002a, 102-103).

Massimo Bonanni (2002) individua l'origine del dibattito sulla democrazia deliberativa nella critica alla 'razionalità strumentale' e all'oggettivismo'. Alla fine degli anni Ottanta, March e Olsen (1989) accusano la scienza politica contemporanea di aver ormai perso di vista lo specifico del 'politico' a causa di paradigmi dominanti quali lo strumentalismo, il funzionalismo portato all'estremo (ove il concetto di equilibrio viene interpretato meccanicamente), il riduzionismo (in primo luogo psicologico) e l'utilitarismo. A parer loro, tutto ciò aveva portato a una distorsione sistematica e a una semplificazione drastica e poco feconda dell'analisi della realtà che andavano a discapito dello 'sviluppo del significato': il reale comprendeva solo l'individuo guidato dal calcolo dell'autointeresse e, in definitiva, da una razionalità parziale, quella strumentale. Secondo Dryzek (1990), tale forma di razionalità rappresenta addirittura un pericolo per la democrazia, in quanto inibisce la creatività e la libertà e porta gli uomini a essere soggetti ad appetiti totalitari.

Secondo la ricostruzione di Bonanni, il processo che ha condotto all'affermazione della democrazia deliberativa nasce dall'abbandono del concetto di causalità, giacché il rapporto di causalità è legato a una razionalità ristretta, data *a priori*, mentre il suo superamento porta a una *razionalità allargata* nella quale intervengono elementi normativi, credenze ed emozioni (Bonanni 2002, 3-4): si attua così il passaggio dal comportamentismo e dall'organicismo più semplicistico al cognitivismo e al neo-istituzionalismo², e si afferma con forza che la mera razionalità mezzi-fini e il

¹ Corsivo mio, nel testo di Morgan le parole in corsivo appaiono tra virgolette.

² In realtà, Bonanni (2002) traccia un cammino più complesso di evoluzione delle scienze sociali che avrebbe portato all'affermazione della teoria sulla democrazia deliberativa: cruciali sono i passaggi dalla razionalità strumentale alla razionalità allargata, dal comportamentismo al cognitivismo che, però, dapprima si manifesta sotto forma 'computazionale' (lo studio dell'intelligenza artificiale) e solo dopo giunge alla sua piena realizzazione di cognitivismo 'discorsivo' caratterizzato da un approccio retorico; infine, non meno importante è l'evoluzione della logica, dalla logica neopositivista alla logica informale, per giungere alla semplice validità retorica. Come si vede, ciò che caratterizza l'intero percorso è un'erosione progressiva dell'oggettivismo.

connesso individualismo metodologico non possono essere assunti quali uniche chiavi esplicative di tutti i comportamenti umani.

Nel dibattito si riscontrano molte posizioni, alcune più distruttive, altre che invece seguono una linea argomentativa che ha di mira una progressiva *fluidificazione dell'oggettivismo* e un *allargamento del concetto di razionalità*. Tra queste ultime, particolarmente significativa è quella di Elster (2000) che mette in discussione la natura razionale delle preferenze: sovente le preferenze individuali non corrispondono alle preferenze espresse ed è dunque necessario introdurre concetti quali 'credenze', 'desideri', 'emozioni' e addirittura 'stati viscerali'. Anche Majone (1989), partendo da una prospettiva del tutto differente rispetto a quella di Elster perché maggiormente orientata alla *governance* dei concreti processi di *policies*, perviene a conclusioni simili quando afferma che nelle politiche pubbliche il concetto di razionalità non è sufficiente e deve essere sostituito da quello di 'consistenza', poiché ciò che è veramente importante non è la connessione logica bensì «l'argomento persuasivo».

Ed ecco, quindi, che riemergono concetti ormai desueti quali quello sostanziale di *valori*, quello procedurale di *retorica* e quello conclusivo di *persuasione*, contrapposto a 'soluzione'. In questo sistema, il concetto di preferenza sbiadisce fino a scomparire: la scelta è tra argomentazioni più o meno convincenti o – se si vuole – tra preferenze trasformate in argomentazioni, in quanto le preferenze debbono subire uno «svolgimento all'indietro» poiché non basta che siano esplicitate, debbono anche essere argomentate evidenziando i presupposti di una opzione/preferenza³.

In questo modo, dunque, la democrazia deliberativa, tra anni Ottanta e Novanta, prende vita come paradigma democratico fondato sulla discussione pubblica, e assume una funzione critica nei confronti di orientamenti e prassi dominanti centrati su elitismo e aggregazione (Morgan 2005).

Se non vi è dubbio alcuno che, sotto un profilo teorico, il primo bersaglio polemico della democrazia deliberativa è rappresentato dall'«assimilazione *indebita* della politica al mercato» e dalla concezione strategica della democrazia (*ibidem*, 13), è nondimeno necessario riconoscere che proprio ai problemi di *governance* di un mondo globalizzato si indirizza sotto un profilo più pragmatico e prettamente politico. Mediante la democrazia deliberativa, infatti, come ha sostenuto Pellizzoni (2004), si affrontano *in primis* gli effetti controversi della tecnologia, i rischi ambientali, l'aumento delle disuguaglianze socio-economiche e le conseguenze della privatizzazione dei servizi e dell'autoregolamentazione dei mercati. Ma si affrontano anche, sebbene su un piano ideale più che pratico, i grandi conflitti normativi

³ Bonanni (2002) utilizza un esempio illuminante di «svolgimento all'indietro»: si pensi a un governo di coalizione nel quale sia presente una pluralità di valori, se all'interno di esso si vuole perseguire la strada dell'accordo deliberativo a tutti i costi, e l'accordo risulta irraggiungibile a livello di preferenze, sarà necessario spostarsi indietro, ovvero trasporre il dibattito su un altro piano; ci si troverà così di fronte a problemi di scelta tra valori o addirittura a problemi di definizione, di fondazione di norme, di valutazione di emozioni e passioni.

che squassano le tradizionali concezioni dei diritti individuali e mettono in crisi le regole di convivenza: aborto, eutanasia, procreazione assistita, sperimentazione genetica, accettazione delle differenze culturali, religiose, di genere e sessuali.

In realtà, la democrazia deliberativa, sebbene abbia un'indubbia origine reattiva, non può essere riconosciuta come *no global*, ma piuttosto come *new global*: la globalizzazione non è di per sé una forza negativa, ma occorre ripensarla a partire dalla valorizzazione della ricchezza delle dimensioni locali. In questo senso, la democrazia deliberativa è, con un neologismo forse non bello ma efficace, *glocale*, in quanto cerca, a partire principalmente dai contesti locali e micro-locali, di dare risposte pragmatiche alla domanda – antica, ma sempre attuale – posta da Alain Touraine: «Possiamo ancora vivere insieme – liberi, uguali e diversi?» (Touraine 1999).

Se dovessimo assegnare un motto alla *mission* della democrazia deliberativa, con ogni probabilità questo non si discosterebbe molto da un 'ri-politicizzare la democrazia', a fronte di una società-mercato e di cittadini-consumatori.

2. AL CUORE DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Il referente teorico per eccellenza della teoria della democrazia deliberativa, benché le radici culturali di quest'ultima siano oggetto di animate controversie e siano riconosciute da tutti gli studiosi come assai più antiche del dibattito odierno⁴, è senz'altro Habermas. Secondo questo studioso, è necessaria una nuova razionalità, quella razionalità con cui «la scienza politica ha rotto i ponti perché esclude i problemi pratico-morali della legittimità o li tratta solo come credenze» (Habermas 1986, citato in Bonanni 2004, 27). Il perno fondamentale della sua teoria è la 'razionalità comunicativa'; infatti, egli parte dall'idea che il linguaggio non è un *medium* tra gli altri, ma è il *medium* per eccellenza, e che il pensiero non è anche comunicabile, ma è comunicabile senza residui attraverso il linguaggio. Da questa riflessione scaturisce la definizione di razionalità come autorelazione riflessa della persona con ciò che pensa, fa e dice. L'uomo, infatti, è dotato di tre forme di razionalità parziali che si integrano reciprocamente: la razionalità epistemica (del pensare), la razionalità teleologica (del fare, orientata al successo) e la razionalità comunicativa (del dire, orientata all'intesa). È così che la democrazia deliberativa giunge a inscrivere in una specifica prospettiva etica, ossia in quell'etica argomentativa, o etica della comunicazione, che permetterebbe di costruire una politica e una società che non siano basate sul compromesso ma sul *consenso*, inteso come accordo ottenuto

⁴ Morgan mette in evidenza come molti studiosi citino tra i referenti contemporanei anche Rawls, tra quelli più antecedenti Dewey e la Arendt e, andando ancora più indietro nei secoli, Stuart Mill, Rousseau o addirittura Aristotele e la democrazia ateniese. Per chiudere, senza risolverla, la questione delle fonti, cita le parole di colui che io assumerò come uno degli autori ortodossi della democrazia deliberativa, Elster: «in questo senso l'idea di democrazia deliberativa e la sua applicazione pratica sono antiche quanto la democrazia stessa» (Morgan 2005, 9; Elster 1998, 1).

secondo i procedimenti dell'*argomentazione razionale intorno a un interesse comune che non è legato alla particolarità degli interessi privati*. La democrazia deliberativa ha la prospettiva di creare uno spazio pubblico realmente adatto all'espressione della libertà degli individui e della loro diversità di interessi privati, in conformità a norme e procedure che portino a un consenso razionale di tutti i suoi partecipanti, ritenuti *uguali* in diritto e capaci di autogestirsi autonomamente. Si vede necessario, dunque, «un network per comunicare informazioni e punti di vista, ossia uno spazio di discussione pubblica, distinto dallo stato e dal mercato» (Habermas 1974, citato in Caiani 2002, 3).

In questa prospettiva, due, allora, sono gli aspetti fondamentali della democrazia deliberativa: 1) i processi deliberativi debbono assumere la forma di uno scambio di informazioni e di argomenti confortati da *ragioni*, in quanto mirano all'accordo motivato razionalmente; 2) le deliberazioni sono inclusive e pubbliche, e tutti coloro che ne sono coinvolti debbono avere diritto a prendervi parte (Toth 2002, 3).

Elster (1986), riprendendo Habermas, afferma che nelle società moderne le decisioni collettive vengono prese attraverso tre modalità ideali: la votazione, la negoziazione e la deliberazione⁵. Nella votazione si aggregano le preferenze e vige la regola della maggioranza, in quanto la votazione è un processo aggregativo in cui le preferenze si contano allo scopo di determinare l'opzione vincente; nella negoziazione, invece, vige la regola dell'unanimità che deve portare a un compromesso, o accordo negoziato, accettato da tutte le parti in gioco, cosicché la negoziazione si configura come un processo attraverso cui i partecipanti si dividono la posta in gioco. Se votazione e negoziazione sono generalmente considerate modalità di decisione antitetiche, giacché seguono due diversi principi, la maggioranza e l'unanimità, è pur vero che hanno un elemento che le contraddistingue e le accomuna differenziandole nettamente dalla deliberazione: mentre il voto e il compromesso si realizzano in base a opzioni/preferenze predeterminate che rimangono immutate nel corso del processo, la caratteristica distintiva della deliberazione è, invece, quella di mirare alla trasformazione delle preferenze in quanto, come osserva Bobbio, attraverso di essa le preferenze si formano, si confrontano e si trasformano, giacché gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi e diventano capaci di inventare nuove opzioni. In definitiva, le teorie della deliberazione «mostrano l'importanza cruciale delle idee, degli schemi cognitivi attraverso cui viene definita la situazione, dei processi di persuasione e di apprendimento» (Bobbio 2002a, 105).

Come asserisce Miller (1993), la democrazia deliberativa deve essere intesa come un processo dove le preferenze iniziali sono trasformate per tenere conto dei punti di vista degli altri, dove ancora, secondo Joshua Cohen (1986), il dibattito politico è organizzato attorno a concezioni alternative del bene pubblico.

⁵ Invero, Elster dapprima traccia la famosa distinzione tra 'mercato' e 'foro', ossia tra «politica come aggregazione di preferenze date e politica come trasformazione di preferenze mediante discussione razionale» (Elster 1986, 104).

Ma quali sono gli aspetti portanti della democrazia deliberativa? La risposta si trova ancora nelle riflessioni di Elster, che ne individua due dimensioni fondamentali: la dimensione democratica (a una decisione devono prender parte tutti coloro su cui ricadranno gli effetti della decisione stessa) e la dimensione propriamente deliberativa (il processo di *decision making* deve essere condotto sulla base di argomentazioni e ragioni di carattere generale, per cui la decisione finale scaturisce dalla valutazione collettiva dei vantaggi e degli svantaggi di ogni proposta avanzata) (Toth 2002, 3). Mentre l'aspetto deliberativo mette l'accento sulla natura del processo, quello democratico pone invece il problema dell'*accesso* al processo; ciò che guida l'aspetto democratico e regola l'accesso è un ideale principio di *inclusività totale*, che propone la democrazia deliberativa come superamento o completamento della democrazia rappresentativa, giacché i meccanismi tradizionali della rappresentanza non assicurano che in un'assemblea elettiva siano presenti tutti i punti di vista rilevanti, né che le preferenze dei cittadini siano riprodotte con la medesima intensità con cui si manifestano nella società (Bobbio 2002a, 106).

Proprio perché l'effettiva partecipazione di tutti è irrealizzabile sul piano pratico, anzi potrebbe anche rivelarsi di ostacolo all'efficacia della deliberazione, è necessario trovare un'approssimazione quanto più corretta possibile del principio di inclusività, che riesca a stabilire un complesso equilibrio nel *trade-off* tra le ragioni della funzionalità (i partecipanti non possono essere troppi, altrimenti non è possibile realizzare un vero processo deliberativo) e quelle della rappresentanza (devono essere presenti più punti di vista possibili). Bobbio (2002a) individua due strade percorribili per selezionare i deliberatori: il campionamento *random*, che ha il vantaggio di assicurare una maggiore rappresentatività e riprodurrebbe la deliberazione di cittadini comuni (statisticamente medi), e il campionamento ragionato, che non risponde al requisito di rappresentatività dell'universo ma assicura che siano presenti tutti i punti di vista rilevanti sul tema dibattuto, di modo che la deliberazione si svolga tra gli *stakeholders*, ossia tra coloro che hanno un interesse sulla posta in gioco, indipendentemente dal loro peso numerico.

Per concludere, con la democrazia deliberativa, per la prima volta, ci troviamo innanzi a «una argomentazione che si rifiuta di riconoscere il privilegio del *de gustibus non est disputandum* e trasforma i gusti in proposizioni, stringhe di ragionamento, passibili, certo, di confutazione, ma anche dotate di maggiore solidità quando resistano alle falsificazioni trovando consenso» (Bonanni 2002, 18). Qui la discussione è finalizzata non solo a comporre le divergenze esistenti per giungere a una soluzione⁶, bensì anche a sollecitare l'emergere della diversità dei punti di vista al fine di migliorare la qualità della decisione, giacché la deliberazione, usando le

⁶ Assai importante, in proposito, è tuttavia la precisazione di Bonanni (2002, 22 e 24) che sottolinea come la teoria di Habermas tenda in ogni caso ad avere ancora una forte dimensione integrativa della società e dell'accordo, il conflitto non è e non può essere niente di più di un confronto tra idee diverse e deve essere superato in nome del bene comune. Molto diversa è invece l'impostazione di Billig (1996, citato in Bonanni 2002, 22) che nella sua prospettiva dinamica, polemica e antagonista della democrazia deliberativa ritiene che «il disaccordo sia la radice del pensiero» e, riprendendo Bachtin, celebra le forze centrifughe del disaccordo e della multivocalità.

parole di Manuela Caiani, per essere alla base della legittimazione delle democrazie deve essere «pluralista, egualitaria e orientata al bene pubblico» (Caiani 2002, 2).

3. LE PROMESSE E I VANTAGGI DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Il metodo deliberativo comporta, a detta dei suoi sostenitori, alcuni sostanziali vantaggi:

- 1) promette decisioni migliori, in quanto non si limita alla scelta tra alternative date: al contrario, la discussione collettiva facilita un processo di *brainstorming* capace di generare soluzioni innovative (Toth 2002, 4), anche perché il confronto consente di ridefinire la natura del problema di partenza e di costruire un processo di *framing* condiviso;
- 2) accresce la legittimità delle decisioni collettive, perché, a partire dall'inclusività e dalla condivisione sistematica, crea necessariamente un ampio consenso (Gutmann e Thompson 1996); tant'è vero che i partecipanti, come fa notare Bohman (1996), anche se non egoisticamente soddisfatti dell'accordo raggiunto, riconoscono in ogni caso di aver contribuito alla soluzione finale⁷;
- 3) la deliberazione e il processo argomentativo, proprio perché inducono i partecipanti a usare argomenti imparziali fondati sul bene comune, possiedono un valore in sé, in quanto contribuiscono a formare «cittadini migliori» accrescendo le loro qualità civiche, morali e intellettuali. In particolare, rafforzano le virtù civiche dell'ascolto, del dialogo, del confronto, della tolleranza e della fiducia reciproca, concorrendo anche alla destrutturazione dei pregiudizi (Bobbio 2002a, 133).

Per concludere, l'obiettivo (nonché la promessa) di un processo deliberativo è quello di contribuire alla produzione di politiche pubbliche non solo più stabili ed efficienti (Bobbio 2004), ma anche più innovative e sagge (Hajer e Wagenaar 2003).

In definitiva, dunque, agli occhi dei suoi sostenitori, tre sono le principali 'virtù' della democrazia deliberativa. In primo luogo, la democrazia deliberativa è portatrice di una 'virtù di governo', poiché accresce la legittimità e la stabilità delle scelte collettive. In secondo luogo, la democrazia deliberativa possiede una 'virtù cognitiva': essa, infatti, promette di giungere a soluzioni migliori, poiché attraverso l'inclusione si rendono disponibili nuove informazioni, competenze, *know-how* e soluzioni più efficaci ed efficienti. In questo senso, la democrazia deliberativa si concretizza in uno specifico assetto organizzativo orientato al *problem solving*, che

⁷ Bobbio (2002a, 127) dice: «un punto da sottolineare con forza è che *nessun gruppo può lamentarsi di essere stato escluso*. Si tratta sicuramente della condizione necessaria per definire il carattere inclusivo di un processo decisionale. E infatti il principale argomento che viene usato per delegittimare una decisione è: "non ci hanno coinvolto"».

consente di superare i limiti individuali di soggetti *rationally bounded*. Infine, la democrazia deliberativa si contraddistingue per una ‘virtù civica’, in quanto forma cittadini più attivi, responsabili, informati e capaci di scelte più ‘mature’.

È importante sottolineare come i prospettati vantaggi del metodo deliberativo, ma anche le critiche che gli vengono mosse, in gran parte coincidano con quelli dell’approccio pluralista, cosicché diventa addirittura pressante la domanda: la democrazia deliberativa è la declinazione politica per eccellenza del pluralismo?

4. LE APORIE DELLA TEORIA

Dietro i vantaggi e le promesse della democrazia deliberativa si nascondono numerose aporie. Con il termine ‘aporie’ intendo fare riferimento ad alcune tensioni irriducibili che vivono all’interno della teoria della democrazia deliberativa stessa e che hanno conseguenze talmente potenti da poter indurre il verificarsi di veri e propri paradossi nella prassi⁸. Le aporie che intendo considerare sono riconducibili tanto ai fondamenti epistemologici della teoria quanto alle sue derive: non riguardano cioè solo le concezioni che stanno alla base del primo nucleo teorico del dibattito sulla democrazia deliberativa, ma anche quelle concezioni che, rappresentando talvolta vere e proprie deviazioni dal percorso epistemologico iniziale, sottendono ai successivi mutamenti del dibattito.

Infatti, poiché l’idea di democrazia deliberativa, al pari dell’idea di democrazia in generale, è dinamica – ossia, come dice Schattschneider, «è ancora in corso di invenzione, ed è ancora aperta ad una molteplicità di interpretazioni» (Schattschneider 1969, 42, citato in Regonini 2005, 20) –, non è sufficiente guardare solo alle sue radici, occorre anche identificarne le eventuali evoluzioni e verificarne la coerenza.

Analizzare le concezioni epistemologiche che presiedono alla continua rigenerazione dell’idea di democrazia deliberativa significa in concreto analizzare in quale modo sono state trattate in primo luogo le questioni dell’oggettivismo e della razionalità. Tali questioni si manifestano con la compresenza, nella teoria della democrazia deliberativa, di diverse prospettive teoriche, caratterizzate, come si è detto, da diversi gradi di ‘erosione dell’oggettivismo’ (da un oggettivismo ridimensionato alle tesi costruttiviste più radicali e alle teorie postmoderne) e da diverse concezioni della razionalità umana (allargata, limitata o addirittura assoluta). È indubbio che, come ha evidenziato Bonanni (2002), il dibattito che ha dato origine

⁸ È infatti possibile sostenere che queste aporie non solo intaccano la coerenza della teoria, ma verosimilmente inducono effetti parossistici nelle pratiche deliberative-partecipative. Ciò equivale ad affermare che parte dello scostamento che si verifica tra le pratiche reali che si ispirano all’ideale della ‘deliberazione’ e le prescrizioni teoriche della democrazia deliberativa è ascrivibile non solo a una cattiva implementazione, ma alle contraddizioni di cui la teoria stessa soffre.

alla democrazia deliberativa ha rappresentato una sorta di reazione allo strapotere nel discorso scientifico, oltreché politico, della razionalità mezzi-fini e dell'individualismo metodologico, considerati quali uniche chiavi esplicative del comportamento umano: di fatto la democrazia deliberativa, per lo meno all'origine, è nata con l'intento di combattere proprio quella «religione laica che è l'ostentazione dell'autointeresse» (March e Olsen 1995, citato in Regonini 2005, 9). Attualmente, però, nel sistema teorico e metodologico della democrazia deliberativa si possono riscontrare posizioni molto diverse, e non tutte hanno di mira semplicemente una progressiva fluidificazione dell'oggettivismo e un allargamento del concetto di razionalità, ma alcune assumono note decisamente più radicali. Se una cosiddetta lettura 'ortodossa' della democrazia deliberativa suggerisce una sorta di convergenza su quello che chiamerei un 'oggettivismo socializzato', tuttavia non bisogna ignorare che un peso rilevante hanno avuto, e hanno tuttora, le letture costruttiviste radicali e postmoderne, che trovano saldi puntelli negli stessi elementi costitutivi della democrazia deliberativa: *in primis*, il *logos* e l'argomentazione.

Una seconda grande aporia è lo iato tra posizioni liberali e comunitariste. Nel dibattito sulla democrazia deliberativa, infatti, rivive una polemica famosa, quella tra comunitarismo e liberalismo. Anche lasciando a margine l'intento certamente troppo ambizioso di stabilire se la democrazia deliberativa abbia, per così dire, una vocazione comunitarista o liberale⁹, un elemento va tenuto nella debita considerazione: a differenza di quanto è postulato, ad esempio, dall'economia del benessere, per la democrazia deliberativa l'idea di bene comune presuppone l'esistenza di una comunità. Qui non ci proponiamo di discutere quali siano le implicazioni dell'esistenza di una comunità rispetto all'ideale di massima inclusione, né rispetto alle possibilità di successo della deliberazione stessa, ma di evidenziare come vi siano elementi che fanno guardare al comunitarismo come al polo di una possibile tensione teorica che vive all'interno del dibattito della democrazia deliberativa.

In particolare, nella parte *construens* della democrazia deliberativa, cioè nella nuova concezione dell'individuo-persona portatore di una razionalità allargata, si può intravedere una delle lezioni del comunitarismo, o, meglio, il recepimento di una critica che il comunitarismo ha rivolto al liberalismo: il riconoscimento che la razionalità strumentale, quale unica razionalità consentita nello spazio pubblico, 'scarnifica' l'individuo e crea uno spazio pubblico artificiale.

Ma ecco che proprio qui si evidenzia un vero e proprio cortocircuito teorico: proprio in quello spazio di discussione pubblica che, come vuole Habermas (1997,

⁹ Tra i sostenitori di una marcata matrice liberale della democrazia deliberativa ritroviamo, ad esempio, lo storico francese Rosanvallon, secondo il quale la democrazia deliberativa e le pratiche partecipative discendono direttamente dal concetto di «sorveglianza liberale» che assegna al cittadino non solo il compito di legittimare, ma anche di controllare e contestare le decisioni politiche. In questo quadro – ossia nel rapporto tra 'sovranità' e 'popolo', quale soggetto della democrazia, che si estrinseca nella tensione irriducibile tra tecnocratismo dei governanti e sovranità popolare – la moderna partecipazione deve essere interpretata come «un'alterazione permanente tra potere e società» in quanto «partecipazione diretta dei cittadini e delle associazioni all'azione di governo» (seminari del 17 e 25 gennaio 2005, IRESCO, Parigi).

360), è «distinto dallo stato e dal mercato», alla fine ritroviamo egualmente, nonostante tutte le teorizzazioni di razionalità allargata, un attore che, in linea con i precetti liberali di distinzione tra spazio pubblico e spazio privato, è ‘scarnificato’ perché deve essere in grado di spogliarsi di preferenze, gusti ed emozioni di fronte alla buona capacità persuasiva di un’argomentazione razionale intorno al bene comune.

Vi sono poi altre due aporie estremamente rilevanti e strettamente interconnesse: quella ingenerata dalle differenti concezioni del conflitto e quella derivata dall’incontro della matrice pluralista da un lato e dell’ambizione di costruire un attore unitario dall’altro.

Nel *corpus* teorico della democrazia deliberativa è possibile rintracciare due concezioni polari del conflitto: la prima, riconducibile alla lunga tradizione dell’organicismo e del funzionalismo acritico, dà un’interpretazione patologica o disfunzionale del conflitto; la seconda individua nel conflitto un elemento di fertilità e di ricchezza dischiuso dall’incontro con il ‘diverso’. Naturalmente, le diverse concezioni del conflitto determinano l’utilizzo di strategie di *management* del conflitto stesso radicalmente differenti (neutralizzazione, mediazione oppure gestione creativa del conflitto). Inoltre, esse portano a rilevare la presenza di una quarta aporia: una concezione positiva del conflitto è certamente riconducibile a parte della tradizione pluralista, ma – nello specifico – a quale forma di pluralismo?

Nella democrazia deliberativa convivono due anime del pluralismo: il pluralismo ‘della mano invisibile’, che crede nell’autoproduzione di un equilibrio nel mercato degli interessi dei diversi attori, e il pluralismo critico, che ipotizza la necessità di un intervento attivo da parte delle istituzioni per impedire che forti asimmetrie nell’allocazione originaria delle risorse condizionino gli esiti della competizione tra gli attori. Qualunque sia la natura della matrice pluralista, essa si scontra con un dato di fatto: il metodo della deliberazione rappresenta uno dei tentativi più ambiziosi di costruzione di un attore unitario¹⁰.

L’ultima aporia, infine, prende le mosse da un’affermazione di Elster che costituisce uno degli elementi chiave della definizione di democrazia deliberativa stabilendone i confini. Elster (1986) afferma che la deliberazione rappresenta un metodo alternativo non solo al voto (aggregazione), ma *anche* alla negoziazione, in quanto utilizza un metodo di determinazione dell’accordo (unanimità) totalmente differen-

¹⁰ A dimostrazione del fatto che le aporie della teoria sono tutte interconnesse, vale la pena esplicitare che la democrazia deliberativa non solo rappresenta uno dei tentativi più ambiziosi di costruire – a partire da una pluralità di soggetti con diverse posizioni, interessi, ideali e sentimenti – un attore unitario, ossia un super-soggetto con il medesimo orientamento decisionale e ancor più normativo, ma rappresenta anche uno straordinario tentativo di costruire *ex post* una razionalità assoluta e onnicomprensiva: la scommessa è quella di ottenere, attraverso un processo incrementale, una razionalità, in senso proprio, ‘olimpica’, a partire dalla razionalità limitata degli individui. Una razionalità, in definitiva, che ha tutti i pregi della tanto criticata razionalità strumentale, ma non i difetti, e che, grazie alla propria derivazione collettiva, è normativamente più giusta e più legittima.

te, basato cioè sull'argomentazione razionale intorno al bene comune e dunque sul meccanismo di persuasione. Questa affermazione a prima vista sembra stabilire un confine chiaro e netto, ma il quadro definitorio comincia a farsi notevolmente più sfocato non appena si adotta uno sguardo più analitico. In primo luogo, infatti, occorre domandarsi: di quale forma di negoziazione si sta parlando? Certamente, la democrazia deliberativa sembra, almeno a livello teorico, contrapporsi nettamente alla negoziazione distributiva, cioè a quella negoziazione che approda a un accordo (meglio sarebbe dire compromesso) che è la risultante dei vettori delle forze in campo e che quindi esemplifica perfettamente un gioco a somma zero, cioè con posta fissa. Il discorso, però, si fa molto più complesso laddove si consideri una forma atipica di negoziazione: quella integrativa¹¹. La riflessione su quest'ultimo tipo di negoziazione evidenzia un'ulteriore criticità: non solo il confine tra deliberazione e negoziazione diventa sensibilmente più labile, ma ci si scontra con la necessità di fare chiarezza sui termini. La questione, infatti, non si dirime se non si esplicita in che rapporto stanno parole quali 'posizioni', 'preferenze', 'interessi' e 'argomentazioni'. In particolare, ci si deve chiedere qual è il confine teorico (e solo in seconda battuta pratico) del potenziale trasformativo della deliberazione. Se il confine teorico della deliberazione è costituito dagli interessi degli attori, allora la possibilità di distinguere tra deliberazione e negoziazione integrativa si approssima allo zero o, quanto meno, perde notevolmente di consistenza. Infatti, il limite intrinseco di fattibilità di una negoziazione integrativa è costituito dalla natura *de facto* degli interessi, ossia dalla loro reciproca compatibilità: senza questa condizione, dunque, non avverrà alcuno scambio di risorse e non si perverrà a nessun compromesso. Ora, se il medesimo confine (ossia gli interessi *de facto*) valesse anche per il potenziale trasformativo della democrazia deliberativa, allora davvero sottilissima e difficilmente argomentabile sarebbe la distinzione tra le due procedure (deliberazione e negoziazione integrativa).

Tuttavia, anche laddove non si discutesse la capacità teorica della deliberazione di trasformare le preferenze degli individui, attraverso quel processo che Bonanni (2002) ha definito di «svolgimento all'indietro delle preferenze» tramite l'argomentazione, cioè, anche se si decidesse di stare al gioco, bisognerebbe egualmente chiedersi: le preferenze sono sinonimo di posizione o piuttosto di interesse? La valicabilità delle posizioni è cosa 'semplice' e del tutto differente rispetto alla valicabilità degli interessi. Il punto è cruciale e merita approfondimento, anche perché a seconda dell'eventuale risposta cambia completamente il quadro d'analisi, nonché l'intensità dei paradossi insiti nella stessa democrazia deliberativa.

¹¹ La forma più classica di negoziazione è indubbiamente la negoziazione distributiva, che – come si è detto – configura un gioco a somma zero, poiché approda a un compromesso che, concretizzandosi in una vera e propria spartizione della 'torta' tra i giocatori, dà luogo a vincenti e perdenti. Esiste, però, anche un'altra forma di negoziazione: la negoziazione integrativa. Tale modalità negoziale configura giochi a somma positiva (*win-win*) poiché, a differenza della negoziazione classica che si chiama anche negoziazione posizionale, è in grado di andare oltre alle semplici posizioni dei giocatori e di operare una vera e propria mediazione sulla base degli interessi reali degli attori in campo. Un famoso esempio di negoziazione integrativa è costituito dall'accordo di Camp David, portato a termine dal presidente Carter nel 1978 tra Egitto e Israele rispetto alla penisola del Sinai, il cui oggetto viene convenzionalmente riassunto nello scambio 'sicurezza contro territorio'.

Se gli interessi legittimi rappresentano il confine invalicabile del potere trasformativo della deliberazione, come ad esempio sembra emergere dall'interpretazione della democrazia deliberativa di Cohen (1986, 1989), non solo la democrazia deliberativa risulta grandemente depotenziata rispetto alla propria capacità di fare della politica (e non solo delle politiche) un gioco a somma positiva, ma, in particolare, anche quello che potremmo definire il paradosso di stampo liberale della 'scarnificazione' dell'individuo all'interno dell'arena deliberativa non assumerebbe gli stessi toni esasperati che viceversa avrebbe laddove non venisse riconosciuto tale limite.

Il primo punto ha a che vedere con la capacità della democrazia deliberativa di allargare – come nella negoziazione integrativa – la posta in gioco: se gli interessi ultimi (ossia quelli riconosciuti come legittimi) sono supposti imm modificabili (poco importa se per limiti pratici o etici), allora l'eventualità di un accordo incontrerebbe lo stesso limite di fattibilità strutturale della negoziazione integrativa, cioè la compatibilità o la non conflittualità degli interessi in gioco. In questo senso, non vi è dubbio che la capacità della deliberazione di allargare la posta in gioco risulterebbe notevolmente ridotta. Vi è però un'altra possibilità: l'allargamento simbolico della posta in gioco. Questa è un'opzione da tenere in considerazione tanto per la democrazia deliberativa quanto per la negoziazione integrativa, senonché nel primo caso tale opzione è resa più praticabile da un elemento costitutivo della democrazia deliberativa stessa: l'inclusività. La negoziazione, infatti, avviene normalmente tra attori identificabili *a priori*, ossia già dati. Teoricamente, quindi, non è possibile aggiungere nel processo altri attori, portatori di interessi differenti e in grado di cambiare l'equilibrio delle forze, in grado cioè di mettere in minoranza gli interessi incompatibili¹². Lo strumento dell'inclusività, invece, che è proprio della democrazia deliberativa, consente, sotto questo profilo, ben più ampi margini di manovra. Infatti, benché la democrazia deliberativa nelle sue proclamazioni di principio superi la logica della minoranza e della maggioranza esigendo un'unanimità per persuasione e non per scambio di risorse¹³, è necessario riconoscere che, nel processo, il raffronto minoranza-maggioranza può costituire di fatto una potente spinta alla trasformazione delle preferenze. In questo senso, l'inclusività rappresenta uno strumento straordinario per scavalcare una maggioranza data *a priori* e riaprire i giochi. Infine, l'inclusività viene percepita dagli attori come un 'guadagno extra', e dunque già di per sé come un allargamento simbolico ma concreto (la possibilità di avere voce in capitolo) della posta in gioco¹⁴.

¹² Se viene meno questa condizione, probabilmente la distinzione tra negoziazione e deliberazione viene a cadere e/o perde del tutto di significato.

¹³ Si potrebbe giustamente obiettare che anche nella deliberazione agisce il meccanismo dello scambio, ma è uno scambio di natura completamente differente: si scambiano essenzialmente argomentazioni e dunque, in primo luogo, conoscenza e informazioni.

¹⁴ Naturalmente, anche l'inclusività va incontro alla legge economica della curva di utilità: il valore dell'inclusività per un attore è tanto più alto quanto meno ci si aspetta di essere inclusi (e viceversa), dipende dal numero e dalla percezione della qualità degli altri altri soggetti inclusi e, infine, inevitabilmente decresce con il passare del tempo. Sotto questo profilo, dunque, l'allargamento della posta in gioco deriva da una percezione soggettiva ed è estremamente deperibile.

Quanto visto finora suggerisce che un processo di democrazia deliberativa non è facilmente distinguibile, né sul piano teorico né tantomeno sul piano pratico, da una forma specifica di negoziazione, quella integrativa: in entrambi i casi, infatti, si assiste a un allargamento della posta in gioco e a un riconoscimento da parte degli attori della legittimità delle richieste e della visione del problema da parte dell'altro. L'unico elemento che consente in certo modo di distinguere fra tipi diversi di dinamiche può essere individuato nella possibilità di includere altri attori nel processo. In realtà, però, i confini della democrazia deliberativa sono estremamente labili, soprattutto nelle prassi, anche rispetto alla forma più tradizionale di negoziazione, quella distributiva.

La difficoltà di tracciare linee di demarcazione nette tra deliberazione e negoziazione, in special modo laddove si tenti un raccordo più organico con le pratiche e le politiche, si riflette nella definizione stessa dell'ideal-tipo di democrazia deliberativa, minandone alla base l'unitarietà e dando luogo a una sorta di oggetto a due facce che giunge a ricomprendere anche il suo opposto concettuale: da un lato, ritroviamo la deliberazione, più *hard* e autentica, intesa come modello di scambio di ragioni «dialogico e non strategico» che si fonda sul concetto di 'razionalità allargata'; dall'altro, ritroviamo una deliberazione decisamente più ibrida che si realizza attraverso un modello di scambio di ragioni, sì egualmente orientato alla ricerca di soluzioni condivise, ma tutt'affatto differente, in quanto intrinsecamente «negoziabile e strategico» e riconducibile alla contestata razionalità mezzi-fini (Pellizzoni 2005a).

Vale comunque la pena evidenziare che, anche all'interno delle concezioni 'forti' della democrazia deliberativa, convivono importanti differenze, in primo luogo sul tipo di accordo cui deve approdare un processo deliberativo. Se infatti, per Habermas e per molti altri autori, l'accordo che bisogna raggiungere esige un consenso anche sulle ragioni della scelta, per altri studiosi come Dryzek (1990) e Pellizzoni (2005a), invece, è anche più democratico tendere a un accordo *motivato*, senza pretendere che le ragioni per le quali a esso si perviene siano condivise e dunque identiche per ciascun partecipante. Nei processi, infatti, è possibile riscontrare uno 'scollamento' tra i principi astratti e le valutazioni dei casi concreti, cosicché può accadere che si produca un consenso sui primi ma non sui secondi, o viceversa (Sunstein 1999).

Quanto detto sulla natura e sull'estendibilità del compromesso all'interno di un processo deliberativo evidenzia che la democrazia deliberativa, in quanto metodo dell'unanimità, è un metodo che ha per obiettivo il raggiungimento (e dunque la costruzione) del consenso su cinque punti possibili:

- 1) sulla rappresentazione dello stato del mondo e – di conseguenza – sulla definizione del problema (consenso situazionale);
- 2) sul 'bene comune' (consenso valoriale o normativo);
- 3) sulle alternative di scelta praticabili e accettabili (consenso sul trattamento della *issue*);

- 4) sulla scelta, ossia sul compromesso raggiunto (consenso decisionale in senso proprio);
- 5) sulle ragioni della scelta (*backward or epistemological consensus*).

La concezione di Habermas richiede un consenso totale su tutti e cinque i punti e in special modo su quello che rappresenta un consenso di *feedback*, ossia sulle ragioni della scelta effettuata. È in questo senso specifico che si può affermare che la deliberazione habermasiana si configura come un processo collettivo-riflessivo *step-by-step*. Le concezioni di altri autori, invece, come abbiamo visto, sono meno esigenti, ma tutte hanno un minimo comune denominatore: il consenso sulla scelta collettiva finale. Infatti, a quello che abbiamo chiamato consenso decisionale si giunge saltando in parte o tutti gli altri *steps*, dando luogo a un *consensus gap* che ha ragioni sia pragmatiche sia ideologiche.

Naturalmente, il consenso su alcuni punti può essere un elemento naturale o, viceversa, può essere un costrutto, un prodotto stesso del processo. Così, ad esempio, è chiaro che per Habermas il consenso sui primi due punti (la rappresentazione dello *status quo* e il bene comune), ma anche in parte sull'ultimo punto (le ragioni della scelta), non è altro che il prodotto pregresso – e in questo senso un *a priori* – di un *sentire comune* che costituisce la *cornice normativa* di una società (organizzata in opinione pubblica) culturalmente omogenea: quella occidentale e contemporanea. Tale concezione, però, non è condivisa da tutti gli autori; ad esempio, Joshua Cohen (1986), in onore di una posizione più liberale e meno contaminata dall'elemento comunitarista, esprime tutto il suo pluralismo mettendo in crisi il concetto di univocità del 'bene comune' a favore di visioni alternative dello stesso.

In sintesi, utilizzando la presenza/assenza del requisito del consenso sui cinque punti sopra elencati come una sorta di griglia interpretativa del pensiero degli autori della democrazia deliberativa, si può dire, in generale, che quanto più ci si avvicina all'idea del consenso solo sulla scelta finale, tanto più si abbandona la matrice comunitarista per quella liberale e la matrice collettivista per quella pluralista; e – ancora – che quanto più si sceglie una definizione minima di deliberazione, tanto più la deliberazione stessa si fa meno esigente e meno radicale: essa, infatti, progressivamente perde la sua contrapposizione alla negoziazione e all'individualismo metodologico.

5. LE DEBOLEZZE DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

La fiducia nelle virtù della democrazia deliberativa deve essere almeno in parte temperata dall'attenta valutazione dei suoi limiti e delle sue possibili distorsioni, tali da renderla altrettanto vulnerabile della democrazia aggregativa (Lanzara 2005, 70). Bisogna dunque, come dice Regonini (2005), cercare di riservare alla democrazia deliberativa lo stesso trattamento che i politologi hanno riservato e riservano tutto-

ra alla democrazia rappresentativa, mettendone sì in luce gli aspetti critici, ma ancor più i rischi.

Si è detto, circa i presunti vantaggi della democrazia deliberativa, che l'ideale deliberativo appare fortemente legato alla tradizione di pensiero pluralista. Questa sorta di connubio teorico, pur problematico e contrastato, appare evidente quando si discuta dei vantaggi e dei limiti della democrazia deliberativa: i pregi e i difetti del metodo deliberativo in buona parte coincidono con quelli del modello pluralista.

La prima critica che si muove al modello deliberativo ricalca infatti una delle critiche più forti sollevate al modello pluralista: la disparità di potere tra le parti in gioco potrebbe portare non al perseguimento del bene comune, bensì alla realizzazione degli interessi del più forte.

Ho usato il termine generico 'potere' volutamente: sono molti i fattori che possono compromettere la condizione di parità nella partecipazione, presupposto della democrazia deliberativa. I partecipanti a un'arena deliberativa possono differire non solo quanto a capacità argomentativa, ma anche quanto a risorse extradiologiche: prestigio sociale, risorse economiche, risorse organizzative in genere, capacità di stringere alleanze e potere di ricatto.

Risulta chiaro a tutti che, ad esempio, il cittadino comune non è in posizione paritaria rispetto a un qualsiasi partecipante che è lì in funzione di rappresentanza di un'organizzazione (associazione, industria, ente locale), come pure appare evidente che non c'è condizione di eguaglianza neppure tra portatori di interessi organizzativi differenti: la dimensione e la natura, istituzionale o meno, delle organizzazioni che stanno dietro al partecipante sono tutt'altro che irrilevanti. Quando si coinvolgono cittadini organizzati (e questo avviene sempre), si pone innanzitutto un problema di 'fedeltà': il partecipante all'arena, nel migliore dei casi, sarà portatore di due tipi di fedeltà differenti e difficilmente conciliabili, cioè la fedeltà verso il processo deliberativo, qualora questo sia autentico, e la fedeltà rispetto all'organizzazione di cui egli è rappresentante. Ora, pur ipotizzando una forte lealtà al processo e dunque la reale disposizione del partecipante a giungere a una soluzione condivisa in nome del bene comune, bisogna tenere in conto che egli sarà continuamente costretto a mediare tra la sua personale fedeltà al processo e la fedeltà alla propria organizzazione. E, se è ipotizzabile che il partecipante come individuo sia disposto a cambiare le proprie preferenze e a costruire almeno parte dei propri interessi nel corso del processo attraverso il dialogo, è necessario ammettere che, invece, come rappresentante di un'organizzazione sarà meno disposto a mutare le proprie posizioni, in quanto il suo compito è proprio quello di difendere gli interessi che rappresenta senza la facoltà di interpretarli a proprio piacimento. Gli interessi organizzativi, insomma, costituiscono esattamente quelle preferenze esogene, quei dati *a priori* difficili da modificare.

Inoltre, è necessario riflettere sul fatto che la disponibilità di una grande organizzazione a prender parte a un'arena deliberativa dipende innanzitutto dal calcolo delle

possibilità che tale organizzazione ritiene di avere nell'esercitare un'influenza rilevante al di fuori dell'arena. Questo significa che, verosimilmente, un'organizzazione deciderà di prender parte al processo deliberativo solo nel caso in cui ritenga di non poter agire convenientemente al di fuori di esso e, ancor più, se ritiene di poter influenzare lo svolgimento del processo a proprio vantaggio. La conseguenza di questo ragionamento è che, con ogni probabilità, gli interessi più forti saranno, al tavolo delle trattative, partner poco affidabili o molto pretenziosi (della Porta 2002, 2).

Un secondo argomento contro la validità del metodo deliberativo è la constatazione dell'esistenza di interessi poco organizzati o non organizzabili, che rappresentano la parte debole a un tavolo deliberativo. Innanzitutto, se si tratta di cittadini o, meglio, di interessi non organizzati, si pone un problema di individuazione: i cittadini non organizzati sono poco visibili e dunque difficilmente individuabili. Un problema in parte differente è posto invece dagli interessi non organizzabili, che necessariamente non saranno rappresentati, come ad esempio le generazioni future¹⁵. Esistono poi quegli interessi così generali e diffusi sul territorio da non produrre alcuna forma di tutela attiva, se non a fronte di una minaccia particolarmente visibile. Un esempio per tutti è dato dall'interesse che ciascun individuo ha di avere un'aria pulita, ovvero l'interesse generale per la salute. Ebbene, tale interesse non si attiva in una tutela organizzata, tranne nel caso in cui si verifichi un evento che palesemente lede quell'interesse, quale, ad esempio, la costruzione di una fabbrica altamente inquinante. Anche in tale contingenza, però, l'interesse è scarsamente organizzabile nella sua forma pura: un comitato contro la fabbrica più probabilmente non avrà come unico obiettivo la tutela della salute, ma anche di evitare che sia deturpato il paesaggio, che le strade circostanti vengano invase da tir e furgoni e che la zona subisca una svalutazione edilizia consistente. La mancata rappresentanza dell'interesse nella sua forma pura incide negativamente sul processo deliberativo, poiché, in questo caso, la tutela della salute sarebbe declassata da interesse percepito come rilevante di per sé, ed esemplificato da una serie di argomenti, ad argomento accessorio.

Alcuni studiosi sostengono, in chiave squisitamente pluralista¹⁶, che le disuguaglianze organizzative non sono determinanti. Ritengono, infatti, che la società civile sia perfettamente in grado di auto-organizzarsi attraverso l'associazionismo e

¹⁵ Una soluzione che spesso viene indicata è quella che le generazioni presenti si facciano carico anche della tutela degli interessi delle generazioni future. Mi permetto di dire che, in ogni caso, tale tutela può essere esercitata con una certa efficacia solo a livello di regolamentazione legislativa, mentre mi pare assai ovvio che non si possa parlare di una rappresentanza reale in un tavolo deliberativo. La rappresentanza, anche qualora ci fosse, sarebbe indiretta e dunque intrinsecamente debole, in quanto difficilmente sarebbe riconosciuta da tutti i partecipanti come un interesse parimenti rilevante rispetto agli altri. Sussisterebbe poi il rischio, niente affatto remoto, di strumentalizzazione di tale interesse da parte alcuni partecipanti: si scatenerrebbe la lotta per accaparrarsi la difesa degli interessi delle generazioni future, poiché chi ha la tutela di più interessi, uno dei quali moralmente inattaccabile, accrescerebbe enormemente i propri strumenti argomentativi di persuasione.

¹⁶ Qui, naturalmente, si fa riferimento in modo precipuo a quelle teorizzazioni che vanno sotto il titolo di 'pluralismo acritico'.

che la disparità organizzativa si bilanci da sé tramite le politiche di alleanze tra i gruppi e grazie alla legge dell'alternanza. Queste posizioni, come fa notare della Porta (2002, 3), rimandano a una concezione in cui lo spazio per la politica, come decisione d'autorità, è da limitare il più possibile, poiché introduce elementi di distorsione nel mercato dei gruppi che invece è in grado di trovare da sé il proprio equilibrio. Il problema, però, permane: il rischio da evitare è che il mercato si autoregoli a tutto svantaggio degli interessi più deboli. Resta quindi compito precipuo delle istituzioni facilitare l'accesso agli interessi più deboli e riequilibrare le risorse organizzative dei diversi gruppi.

Quanto fin qui osservato si riferisce certo alla disparità nella partecipazione al processo deliberativo, ma solleva anche l'interrogativo sulla reale possibilità di una corretta composizione dell'arena. Il tema della rappresentanza, intesa come adeguata rappresentatività e livello di inclusione, resta il punto cruciale, soprattutto quando si consideri che spesso, nell'individuazione dei partecipanti, il meccanismo di autoinclusione nelle arene deliberative rimane un fattore dominante a dispetto di tutte le tecniche e i criteri di composizione ragionata.

Una terza critica assai forte al modello deliberativo è che la possibilità di utilizzare l'argomentazione è fondata sull'esistenza di norme comuni. Nella deliberazione, come nella negoziazione, è necessario che esista un terreno di confronto comune, poiché, come dice Scharpf (1997), i partecipanti, per mettere in discussione i propri schemi cognitivi e i presupposti impliciti su cui si basano, devono essere in grado di fare appello a valori o interessi comuni, ossia a una 'identità condivisa'.

La deliberazione, dunque, non crea solo condivisione, ma *presuppone* condivisione. Non basta quindi riflettere sul ruolo che il capitale sociale può avere nello sviluppare quella sorta di identità condivisa, né sulla capacità del *deliberative setting* (Elster 1998) di creare un senso di squadra e dunque di cooperazione tra i partecipanti; bisogna riflettere, invece, sull'esigenza concreta di un terreno comune di confronto, che c'è o non c'è, e non si può creare. Esistono, di fatto, distanze incommensurabili che non si possono colmare in tempi utili per realizzare un'arena deliberativa: queste sono principalmente distanze culturali afferenti non a singoli problemi, bensì a *Weltanschauungen* totalmente diverse. Quanto detto induce a formulare una critica sostanziale della democrazia deliberativa: talvolta i conflitti sono, per ragioni squisitamente culturali, a somma zero e, come dice della Porta (2002, 3), «delegare la soluzione di questi conflitti all'accordo tra le parti significa disconoscere il ruolo della politica come scelta tra opzioni diverse non solo nelle soluzioni, ma anche negli obiettivi».

Un quarto punto assai problematico nella teoria della democrazia deliberativa è la non univocità della definizione di 'bene comune', concetto assai ampio che consente una gamma di interpretazioni inimmaginabili e si presta anche a fraintendimenti e manipolazioni. Partiamo dal dire che cosa non è bene comune: il bene comune non è interesse o vantaggio particolaristico, anzi è il superamento, non

dialettico, ma argomentativo e dialogico¹⁷, delle visioni e degli interessi di parte. Inoltre, per definizione, il bene comune presuppone sempre l'esistenza di una comunità. Ma qui si apre una questione tutt'altro che facile da dirimere: quale comunità? E ancora, quali sono i confini della comunità? Ed è proprio in ragione di ciò che la democrazia deliberativa ha trovato il suo complemento teorico nella 'filosofia' dello sviluppo di comunità, di una comunità sempre e comunque locale¹⁸. Infine, il bene comune è definibile solo a partire da un'opzione etica e morale: il bene comune, in senso lato, è ciò che è giusto per la comunità nel suo insieme. Questo significa non solo che la democrazia deliberativa ha innanzitutto una portata morale, ma anche che la democrazia deliberativa, pur avendo come obiettivo la massima inclusione, ha alla sua base un meccanismo di selezione: l'appartenenza o la non appartenenza alla comunità. È vero che la comunità idealmente può essere estesa all'intera umanità, ma per ragioni pratiche ciò escluderebbe automaticamente una lettura procedurale della democrazia deliberativa. Cioè, nella sua interpretazione pratica la democrazia deliberativa ha abdicato alla propria vocazione universalistica e ha cominciato a operare per contrapposizione negli interstizi di una democrazia, quella sì universale, rappresentativa. Ed è per questo che Bobbio può affermare che «le arene deliberative si presentano come un superamento o, più spesso, un *completamento* della democrazia rappresentativa» (Bobbio 2002b, 14).

Accanto a quelle che si possono definire critiche sostanziali e che insistono sull'irrealizzabilità di un contesto paritario all'interno dell'arena e sull'appartenenza originaria a una comunità, alla democrazia deliberativa sono imputabili anche una serie di difetti procedurali e metodologici. Una buona sintesi dei difetti che si possono riscontrare in un processo deliberativo è abbozzata da Lanzara (2005), che riconosce il primo difetto nel rischio di *manipolazione*, ascrivibile, a suo giudizio, «a chiunque e per qualunque scopo», mentre a noi appare essenzialmente esercitata a svantaggio dei partecipanti e, in generale, dei 'governati'.

Un secondo elemento negativo è il frequente eccesso di *commitment* e la possibile influenza di *true believers*: la dedizione cieca a una causa, la weberiana «etica della convinzione», infatti, può essere tutt'altro che positiva, in quanto può chiudere e sterilizzare il processo deliberativo in vari modi. Si pensi, ad esempio, alla presenza piuttosto frequente di *leader naturali* di un territorio in un'arena deliberativa: questi tenderanno a monopolizzare l'argomentazione, a porre condizioni sull'accettabilità di soluzioni eccetera, finendo per precludere la possibilità di prendere in esame

¹⁷ Alla visione non dialettica, ma piuttosto armonizzatrice della teoria deliberativa nella sua formulazione habermasiana (vs. quella di Billig), abbiamo già accennato. Essa ha implicazioni tutt'altro che irrilevanti soprattutto per quanto riguarda la concezione del conflitto.

¹⁸ A proposito della comunanza di norme e valori e dell'ideale di sviluppo di comunità, della Porta (2002, 3) dice: «per questo processi di cooperazione hanno spesso successo nei patti territoriali che riuniscono attori accomunati dall'obiettivo dello sviluppo economico; essi tendono ad escludere, però, e ad essi si oppongono, attori che (come gruppi di residenti, consumatori, utenti dei servizi pubblici) hanno una diversa concezione dello sviluppo. La definizione delle norme comuni è quindi un momento indispensabile, che non può essere facilmente devoluto al negoziato tra gli attori».

punti di vista e soluzioni alternative, inibendo quindi la supposta capacità innovativa della deliberazione.

Un'altra possibile disfunzione va sotto il nome di *groupthink* (Janis 1972), patologia, questa, che è strettamente collegata a quella del *conformismo culturale*: in un gruppo omogeneo impegnato nella ricerca di una soluzione collettiva, l'effetto del conformismo, ossia la pressione all'omologazione normativa e comportamentale e dunque alla convergenza su posizioni simili, è ancora più evidente che in un contesto caratterizzato dalla compresenza di soggetti assai differenti per condizioni culturali e socio-economiche (*ibidem*, 71). Se in un contesto omogeneo il *consensus making* – ossia la pressione esterna alla convergenza su una soluzione decisionale – può indurre una *normalizzazione forzata delle opinioni diverse* da quelle della maggioranza o del gruppo dominante, anche attraverso un atteggiamento di autocensura da parte degli stessi partecipanti, in un contesto altamente differenziato sotto il profilo sociale, economico e normativo può al contrario portare a una forte *polarizzazione ideologica*, all'arroccamento dei partecipanti su quelle che vengono definite *strong opinions*, allo sviluppo di *routines difensive* e atteggiamenti «*machistici*» che rendono impossibile il dialogo e l'ascolto. In tutti i casi, infine, è consistente il rischio di *retoricismo*, ossia di ricorso diffuso alla retorica e all'uso di pseudo-argomentazioni.

Le criticità sostanziali della democrazia deliberativa e le degenerazioni metodologiche presentate in questo paragrafo pongono seri interrogativi sull'effettiva capacità della democrazia deliberativa di farsi strumento per eccellenza di innovazione e apprendimento sociale e istituzionale.

6. LE RAGIONI DEL SUCCESSO DELLA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Nonostante la democrazia deliberativa presenti, come si è mostrato, innumerevoli incongruenze e punti critici, essa sta attualmente conoscendo una fase di notevole espansione, non solo teorica ma anche orientata alla prassi. Nei paragrafi successivi troverà spazio un'analisi delle ragioni per le quali in questi anni si è assistito al fiorire di una moltitudine di iniziative deliberative/partecipative. La democrazia deliberativa si propone infatti come risposta a precise esigenze della società contemporanea: da un lato, riavvicinare i cittadini alle istituzioni e costruire consenso; dall'altro, fornire nuovi strumenti per affrontare l'incertezza e la complessità che sono ormai un dato ineludibile nell'amministrazione della *cosa pubblica*.

6.1. LA DELIBERAZIONE COME RISPOSTA ALLA CRISI DELLE FORME TRADIZIONALI DI RAPPRESENTANZA

Da più parti si afferma che il successo della democrazia deliberativa, testimoniato dalla diffusione delle arene deliberative, è da imputare alla crisi delle forme tradizionali di rappresentanza: alla crisi dei partiti, innanzitutto, ma anche alla crisi dei

modelli di concertazione di vertice, del neocorporativismo in particolare. Di fatto, come fa notare della Porta (2002), la crisi delle forme tradizionali di rappresentanza comporta una ridefinizione dell'intero paradigma di democrazia di massa. Se la democrazia di massa prima era definibile «democrazia dei partiti», ora si cerca invece di costruire una «democrazia partecipata» che rilanci i temi della partecipazione attiva e responsabile dei cittadini alla vita pubblica.

Nella democrazia di massa, come abbiamo detto, i veri protagonisti erano i partiti, che forgiavano identità collettive e combinavano insieme partecipazione sociale, partecipazione politica e rappresentanza. Nel famoso schema di Easton (1965) i partiti rappresentavano il filtro in entrata al sistema politico e aggregavano in un programma coerente le domande provenienti dalla società civile. I partiti cioè, anche grazie a un'interazione positiva con l'associazionismo, organizzavano e aggregavano gli interessi, le preferenze e le domande e poi le rappresentavano nelle istituzioni politiche. Oggi, però, con l'indebolimento dei partiti vanno sempre più evidenziandosi un *gap* tra partecipazione sociale e partecipazione politica e un rafforzamento della prima a scapito della seconda. I partiti non fungono più da catalizzatori di istanze pubbliche nate nella società civile, ed è invece la società civile che si mobilita direttamente perché giudica che i partiti abbiano perso la capacità di rappresentare gli interessi dei cittadini anche, o soprattutto, perché scarsamente radicati nelle singole realtà locali.

Nella società odierna si avverte la necessità di una rappresentanza più concreta, una rappresentanza che non sia 'rappresentazione', ma sia più vicina al concetto di rappresentanza proprio del diritto privato, una rappresentanza di matrice anglosassone, degli interessi diretti e materiali in gioco. Eppure la democrazia deliberativa non è un ritorno alla 'democrazia degli antichi', alla democrazia diretta delle *poleis* greche: essa nasce piuttosto dalla necessità di un'ulteriore legittimazione, dal momento che le moderne democrazie, venuto meno l'impegno partitico, non sono sufficientemente legittimate dalla sola partecipazione elettorale, ma richiedono una partecipazione più allargata.

La democrazia deliberativa, pertanto, si iscrive in un dibattito ben più ampio che, a partire dalla necessità di recuperare un consenso non più filtrato attraverso l'azione 'identificante' dei partiti, ha rivolto grande attenzione a forme di democrazia alternative, variamente definite come partecipate, negoziate, cooperative, consensuali e, per l'appunto, deliberative.

La democrazia deliberativa, invero, si pone anche come risposta al fallimento dei metodi consolidati di concertazione di vertice, cioè al neocorporativismo, che rappresenta la modalità di decisione adottata in alcuni paesi europei, a partire dagli anni Settanta, per questioni di politica economica: per politiche tipicamente redistributive il metodo della concertazione di vertice prevede incontri triangolari generalmente tra attori di livello nazionale quali ad esempio le associazioni dei datori di lavoro, i sindacati e il governo. Le differenze con il metodo deliberativo sono notevoli: innanzitutto, in un'arena neocorporativa l'accordo viene raggiunto

attraverso la negoziazione e non attraverso la deliberazione. In secondo luogo, in un'arena neocorporativa i partecipanti non sono affatto posti in condizione di parità, in quanto il governo non rappresenta una delle parti al tavolo, bensì è arbitro e mediatore tra gli altri attori. Nel metodo deliberativo, invece, le istituzioni, in quanto anche rappresentanti di interessi specifici e particolari, sono (dovrebbero essere) parti al tavolo al pari degli altri. In terzo luogo, le arene di concertazione di vertice sono di norma nazionali e discutono di questioni di portata universale con funzione di indirizzo, mentre le arene deliberative sono generalmente locali, o micro-locali, e assumono solo compiti altamente specifici e circoscritti. La differenza fondamentale tra i due metodi, comunque, è sicuramente quella che riguarda l'inclusione: nel modello neocorporativo si cooptano solo gli attori che hanno una funzione di rappresentanza formale e universalmente riconosciuta in un'ottica prettamente elitista, in quello deliberativo invece l'ottica è pluralista e si coinvolge il maggior numero possibile di attori con uno specifico interesse sulla posta in gioco, prescindendo dalla loro capacità di rappresentanza formale.

6.2. LA DELIBERAZIONE COME RISPOSTA ALL'INCERTEZZA E ALLA COMPLESSITÀ

Un altro motivo per cui la democrazia deliberativa ha avuto, e ha tuttora, molto successo è che essa dovrebbe rappresentare la soluzione a problemi di coordinamento e di cooperazione in un mondo sempre più complesso¹⁹.

Secondo molti sostenitori della democrazia deliberativa, infatti, la deliberazione è paretianamente più efficiente dei metodi di decisione tradizionali non solo perché crea un *surplus* di legittimità, ma perché il metodo deliberativo rappresenta la modalità decisionale più adatta ad affrontare situazioni caratterizzate da un elevato livello di complessità e di incertezza. La deliberazione, in particolare, costituirebbe la soluzione di tutti quei problemi con cui si scontrano la teoria della scelta pubblica (*public choice*) e la teoria dei giochi (*game theory*): l'incompletezza e l'asimmetria informativa, l'ambiguità delle situazioni e la razionalità limitata degli attori, l'incertezza e l'ignoranza delle connessioni causa-effetto, le interdipendenze sistemiche, le turbolenze ambientali e l'inconsistenza temporale. Un processo deliberativo, cioè, dovrebbe far sì che attori a razionalità limitata, e dunque con una visione necessariamente parziale del reale, giungano a un compromesso e ad accordi sostenibili nel tempo. Infatti, una buona deliberazione dovrebbe essere 'produttiva', cioè in grado di creare valore cognitivo aggiunto, innovazione cognitiva: nuovi schemi, mappe, rappresentazioni, assunti e soluzioni. Un contesto plurale e aperto, come asserisce la teoria pluralista, ha maggiore capacità di far emergere possibilità in precedenza non visibili e/o praticabili.

¹⁹ Successo, quello della democrazia deliberativa, assolutamente comprensibile, soprattutto laddove si consideri che sono in molti a pensare che la democrazia deliberativa potrebbe finalmente rappresentare una risposta concreta alla sottoproduzione (e all'utilizzo) di *common goods* e beni pubblici (Beck 1986).

In sintesi, la deliberazione dovrebbe essere lo strumento più adeguato per il trattamento dell'incertezza. In particolare, la democrazia deliberativa dovrebbe essere in grado di sfruttarne in positivo l'ambivalenza. L'incertezza, infatti, come mette in luce Pantaleo (2005), può essere considerata come uno stimolo cui le persone sono sottoposte e rispetto al quale possono reagire diversamente. In quanto tale, può essere percepita come un rischio o come una sfida. Conseguentemente, l'incertezza può indurre gli individui ad adottare un atteggiamento di chiusura e di rifiuto (che può addirittura sfociare nella paralisi) o, viceversa, un atteggiamento creativo ed esplorativo rispetto alla situazione-problema. Secondo Pantaleo (2005), un atteggiamento positivo rispetto all'incertezza è il contesto psicologico proprio della democrazia deliberativa e partecipativa, in quanto l'interesse a conoscere e a esplorare porta gli individui ad atteggiamenti di *inclusione*, dettati dalla volontà di coinvolgere più attori portatori di esperienze e conoscenze differenti, in un'ottica di vera e propria *decentralizzazione* del potere decisionale.

La vera scommessa della democrazia deliberativa è dunque produrre la soluzione migliore (*best way*) per l'intera collettività: in questo senso, un processo deliberativo è paretianamente superiore non solo quando è capace di produrre apprendimento collettivo, scoperta e invenzione di soluzioni, nonché *frames*, significati e giudizi condivisi – ché questi sono semplicemente indicatori di buona qualità della deliberazione, come dice Lanzara (2005, 55) –, ma quando è effettivamente in grado di approdare sistematicamente all'ottimo paretiano. In un gioco iterato, infatti, l'esito cooperativo (l'ottimo paretiano) è solo uno degli esiti possibili, mentre la democrazia deliberativa dovrebbe assicurare questo esito di *default*, per costruzione. Se nonché la capacità della democrazia deliberativa di approdare sistematicamente alla soluzione *migliore* è ancora tutta da dimostrare, poiché una cosa è guardare all'efficacia interna di un processo deliberativo, tutt'altra cosa è valutare l'efficacia esterna di quel processo, ossia 'pesare' la bontà dell'*output* e degli *outcomes* che esso produce. Troppo spesso i fautori della democrazia deliberativa si fermano alla sola valutazione del processo, nella convinzione, indimostrata, che sussista un nesso deterministico tra bontà della deliberazione ed effettiva bontà dei suoi esiti.

7. UNA LETTURA STRATEGICA DELLA PRATICA DELIBERATIVA E DELLA SCELTA PER L'INCLUSIVITÀ

Ci siamo già chiesti perché mai una grande organizzazione dovrebbe accettare di sedersi intorno a un tavolo per prendere una decisione insieme ad altri, quando potrebbe autonomamente decidere la propria strategia. Questa domanda diventa ancora più pressante se riferita alla pubblica amministrazione, che, senza ombra di dubbio, ha la facoltà di decidere autonomamente e unilateralmente il da farsi. Sembra corretto, quindi, domandarsi quali ragioni stiano alla base della scelta della pubblica amministrazione, intesa in senso lato come istituzione competente, di rinunciare alla decisione autoritativa e optare per processi decisionali inclusivi.

In realtà, la pubblica amministrazione si trova davanti al problema di scegliere tra due differenti opzioni: dover decidere, progettare, formulare e attuare la *policy* senza includere alcun attore esterno, perseguendo così una *strategia esclusiva*, in linea con il paradigma weberiano e dunque *top-down*; oppure puntare sulla *partecipazione*, cioè includere nel processo attori esterni toccati dalla decisione stessa, in un'ottica di pluralismo e di democrazia deliberativa.

È certamente possibile che l'utilizzo di arene inclusive-deliberative derivi da opzioni ideologiche favorevoli all'ampliamento della democrazia fatte proprie dai partiti o dai politici che si trovano al governo delle istituzioni rappresentative; ma è anche vero, come riconosce Bobbio, che esistono fattori più oggettivi e più strutturali che spingono le istituzioni elettive a costruire momenti specifici di deliberazione democratica (Bobbio 2002b, 9-10).

La pubblica amministrazione, infatti, nello scegliere tra le due strategie decisionali (esclusiva o inclusiva) molto probabilmente non si farà guidare da opzioni ideologiche, bensì da considerazioni strumentali. Verosimilmente, la pubblica amministrazione deciderà di ricorrere a una modalità di decisione partecipata qualora si trovi di fronte a un problema assai complesso la cui soluzione potrebbe implicare pericolose ricadute negative in termini di consenso. Nello specifico, potrebbe trovare vantaggioso ricorrere a processi decisionali partecipati quando sussistano due condizioni: a) il provvedimento da implementare produca rilevanti esternalità negative e b) sia dominante la dimensione di incertezza, anche scientifica, circa la natura e la quantità delle esternalità generate dall'intervento. Entrambe le condizioni sussistono, ad esempio, qualora si debba decidere la localizzazione di un impianto indesiderato (la «famosa discarica») e in generale in tutti quei casi in cui le politiche comportino benefici diffusi e costi concentrati. In definitiva, risulta evidente che, per la pubblica amministrazione, è strategicamente vantaggioso scegliere la partecipazione ogni qualvolta si trovi dinanzi a interventi ambientali che potrebbero dar luogo alla creazione di una roccaforte organizzata di dissenso che avrebbe senz'altro conseguenze disastrose sia sull'implementazione dell'intervento, sia in termini di risultati elettorali.

Ma, più nello specifico, perché l'inclusività e la deliberazione in questi casi risultano strategicamente vantaggiose? In primo luogo, la costituzione di un'arena deliberativa consente alla pubblica amministrazione di anticipare i conflitti. Infatti, facendo partecipare al processo decisionale gli eventuali oppositori²⁰, si evita che a

²⁰ Bobbio (2000a) sostiene che è auspicabile inserire il momento concertativo il più presto possibile, addirittura nella fase di definizione del problema. In tal modo si massimizzerebbe la responsabilizzazione dei soggetti su tutti i fronti: si percorre l'intero cammino insieme e si evita che qualcuno se ne esca con la famosa frase «Ma il problema è un altro». Inoltre, affrontando *ab initio* il processo in questa maniera, sarebbe possibile apportare incrementalmente delle correzioni e giungere, punto per punto, ad accordi universalmente accettati, che quindi vengono considerati come dati e in parte non discutibili. Infine, esiste un'argomentazione democratica a favore di un precoce coinvolgimento degli attori: la vera partecipazione consiste nella possibilità che una pluralità di soggetti differenti prendano insieme una decisione quando sono ancora disponibili delle alternative.

cose fatte si sviluppino moti di protesta fondati sulla giusta argomentazione «Ma voi non ci avete consultato!». In questo modo, insomma, si utilizza la procedura deliberativa come modalità di *costruzione preventiva del consenso*. Inoltre, la scelta dell'inclusività consente di evitare la presenza di *sunk costs* – costi irrecuperabili in termini di tempo, denaro, energie – che potrebbero motivare la cosiddetta sindrome DAD, «*decide-announce-defend*» (Susskind, McKernan e Thomas-Larmer 1999), ossia la prassi secondo cui la pubblica amministrazione annuncia al pubblico una decisione già autonomamente presa e, constatata una reazione negativa, si vede costretta a difenderla egualmente, anche contro l'evidente non bontà della stessa, proprio in ragione dei costi già sostenuti.

Il metodo deliberativo, poi, rappresenta un ottimo rimedio alla questione delle 'esternalità negative'. Il fatto che un dato intervento comporti esternalità negative significa che chi promuove il progetto non si fa carico integralmente di tutti i costi effettivi. Facciamo un esempio: la pubblica amministrazione della provincia y decide di localizzare una discarica nel paese x . Ora, se la decisione viene presa in modo autoritativo, è evidente che tutta la provincia y godrà dei benefici derivanti dall'esistenza di una discarica a norma, mentre solo x ne sosterrà i costi. La conseguenza, pressoché certa, sarà che x organizzerà un'opposizione tale da impedire o quanto meno ritardare i lavori di costruzione della discarica e dunque inciderà negativamente sui costi che la pubblica amministrazione dovrà sostenere. Se alla decisione, invece, si perviene tramite la costituzione di un'arena deliberativa, si verificherà una sorta di dispersione dei costi sull'intera comunità y , che – in fondo – è la committente del progetto. Il paese x sosterebbe certamente i costi derivanti dall'aver una discarica 'nel suo cortile', ma verrebbe anche adeguatamente indennizzato e riceverebbe dagli attori al tavolo tutta una serie di garanzie che non avrebbe mai ottenuto se alla decisione si fosse pervenuti in modo unilaterale. Verosimilmente, quindi, il paese x , adeguatamente compensato del sacrificio fatto, opporrebbe minore resistenza alla localizzazione della discarica nel suo territorio, e la pubblica amministrazione, o, meglio, il presidente della provincia y otterrebbe un doppio risultato: la realizzazione dell'intervento e un ridimensionamento notevole del rischio di sanzione elettorale da parte dei cittadini del comune x .

La costituzione di un'arena deliberativa, quindi, consente di superare in modo efficace il problema dei poteri di veto che le comunità locali (o addirittura micro-locali) sono in grado di esercitare contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità (Bobbio 2002b, 10). Infine, va considerato che il metodo deliberativo rappresenta una procedura amministrativa consensuale al pari di molte altre. Infatti, nell'utilizzo delle arene deliberative – in modo non dissimile, ad esempio, dalle conferenze di servizio – ritroviamo tutti i vantaggi del *face to face* e delle relazioni multilaterali rispetto a quelle bilaterali. In primo luogo, i vantaggi di non dover ripartire da zero ogni qualvolta viene opposto un veto, anche parziale, al progetto, e di conoscere subito le posizioni degli attori implicati nel progetto, cosicché è possibile formulare l'intervento avendo coscienza, fin dall'inizio, delle linee di maggiore opposizione e di quelle più praticabili.

Come risulta evidente, è probabile che la pubblica amministrazione opti per una decisione inclusiva non tanto in considerazione del fatto che essa è più democratica, né perché ritiene che la partecipazione possa migliorare la qualità degli interventi, bensì perché giudica questa l'unica modalità di decisione praticabile, o quanto meno la più conveniente a livello di costi e tale da comportare rischi minori di perdita di consenso. Il rischio maggiore, in ogni caso, non è in sé l'utilizzo strumentale del metodo deliberativo, che potrebbe perfettamente essere in linea con un imperativo di efficacia e di efficienza della pubblica amministrazione, quanto piuttosto il fatto che l'inclusività potrebbe rappresentare una prassi conveniente, non per responsabilizzare i cittadini, bensì per ridimensionare e celare la responsabilità delle istituzioni e dei politici.

8. CONCLUSIONI: ALCUNE RIFLESSIONI CRITICHE

La democrazia deliberativa, come abbiamo visto, nasce come risposta ai limiti e ai fallimenti della democrazia rappresentativa, proponendosi di riempire di sostanza una democrazia che appare ormai solo formale, ossia – in un motto – di «ripolitizzare la politica». Tuttavia, salutarla come l'avvento di una 'nuova' forma di democrazia costituirebbe un grave errore: infatti, la democrazia deliberativa in nessun caso è in grado di sostituirsi alla democrazia rappresentativa, che proceduralmente è democrazia elettorale, semmai potrebbe costituirne un complemento. Non è pensabile, infatti, che la democrazia possa fare a meno di quel meccanismo fondamentale che la rende realmente 'responsabile' e che, assicurando che i governanti fattivamente rispondano ai governati, costituisce un cardine imprescindibile della legittimità democratica: le elezioni.

A questo punto, però, è necessario cercare di identificare qual è l'ambito precipuo di applicazione della democrazia deliberativa all'interno della democrazia rappresentativa, e per farlo occorre innanzitutto chiarire in che rapporto stanno i concetti, ma ancor più le procedure, di 'partecipazione', 'deliberazione' e 'negoziamento'.

Partiamo da un dato di fatto: si negozia e si delibera in un contesto necessariamente *plurale*, o meglio, in termini meno retorici e più neutri, in un contesto multiattoriale che può essere interamente istituzionale (si pensi ad esempio al parlamento o a un'amministrazione locale), non istituzionale (come un'associazione di volontariato o un consiglio di amministrazione aziendale) o misto.

La partecipazione di *policy* dà vita a un contesto misto: infatti, al di là del suo significato psicologico – rappresentato dal prendere attivamente parte a un processo, in quanto si è membri, o ci si sente membri, di un gruppo o di una comunità (Pellizzoni 2005b) –, essa oggettivamente si concretizza nell'apertura di processi decisionali istituzionali anche a soggetti extra-istituzionali. In questo senso, la partecipazione rappresenta sia la risposta a una crescente domanda di inclusione da parte

della società civile, sia il riconoscimento – da parte degli stessi protagonisti della democrazia rappresentativa schumpeteriana, gli eletti e la pubblica amministrazione – dell'inadeguatezza e dei limiti del solo paradigma elettorale.

Per i *policy makers* optare per un contesto di *policy* partecipato significa, innanzitutto, internalizzare – almeno in parte – i costi esterni delle decisioni politiche, condividendone la responsabilità con gli stessi destinatari; in altre parole, significa ristrutturare il rapporto principale-agente. L'elemento cardine che guida questa scelta è rappresentato dal calcolo del consenso e della legittimità: la partecipazione dovrebbe assicurare un *surplus* di entrambi e allontanare lo spettro di una *débâcle* elettorale. Proprio questo elemento di convenienza dei *policy makers* costituirà il principale criterio per individuare gli ambiti di applicabilità della deliberazione.

Come già detto, in un contesto partecipato si possono sviluppare dinamiche sia deliberative che negoziali. Sotto questo profilo, la partecipazione rappresenta una sorta di contenitore all'interno del quale ritroviamo processi negoziali e processi deliberativi. Nei processi reali la negoziazione assume diverse forme e può essere più o meno strutturata e più o meno di vertice: si va dal neocorporativismo, nella sua forma più classica, alla concertazione, fino al *partisan mutual adjustment* à la Lindblom (1965).

La definizione di partecipazione come inclusione di soggetti extra-istituzionali mette in luce un elemento analitico importante: sebbene partecipazione e neocorporativismo siano usualmente considerati modelli reciprocamente estranei, in quanto afferenti a due diversi paradigmi democratici, non vi è dubbio alcuno che il neocorporativismo rappresenta la prima strategia partecipativa in senso proprio, poiché nel processo decisionale sono inclusi attori non strettamente istituzionali, quali i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro, intesi come grandi *stakeholders*. In questo senso il neocorporativismo costituisce, anche in una prospettiva storica delle relazioni industriali, il punto dal quale ha preso le mosse, differenziandosene nettamente, quella che attualmente viene chiamata *stakeholder democracy* (Freeman 1984, Turnbull 1994, Matten e Crane 2005), che tanta parte ha nella retorica partecipativa-deliberativa.

L'aspetto che in ogni caso è fondamentale sottolineare è che, dopo il 'mercato del voto', è la negoziazione la principale modalità di autoregolazione della politica, soprattutto qualora la si intenda come incrementalismo sconnesso²¹, che – non a caso – rappresenta, per Lindblom (1965), l'«intelligenza della democrazia».

²¹ Il modello decisionale dell'incrementalismo sconnesso è stato elaborato da Lindblom, durante la prima metà degli anni Sessanta, in contrapposizione al poco realistico modello di razionalità assoluta, che è alla base dell'economia classica e dei modelli di organizzazione ispirati a Weber e a Taylor. Secondo Lindblom i processi decisionali e di produzione di politiche pubbliche non procedono secondo un metodo «sinottico», ma per tentativi, attraverso accordi e scambi, «crescendo» su decisioni già prese, revisionandole e modificandole. Le scelte, quindi, sono effettuate al margine e l'esito dei processi decisionali non dipende da nessuna razionalità (sinottica o limitata), ma da rapporti di forza, da relazioni di scambio, da processi di apprendimento. Nei processi di *policy* reali, pertanto, gli obiettivi, anziché essere determinati

Come ci insegna la teoria economica, però, i meccanismi di scambio e di autoregolazione, ossia di mercato, sono soggetti a fallimenti. Se la partecipazione rappresenta la risposta ai fallimenti della democrazia elettorale e del suo 'mercato', la deliberazione rappresenta una possibile risposta ai fallimenti della negoziazione quale meccanismo di autoregolazione della politica. Guardando al calcolo del consenso e della legittimità, ai *policy makers* conviene ricorrere alla deliberazione quando si trovano di fronte a un fallimento accertato ed evidente della negoziazione, ossia quando questa modalità non ha prodotto un compromesso sostenibile a livello di consenso. Infatti, usare la deliberazione come *extrema ratio* mette i *policy makers*, in caso di fallimento del processo, al riparo da un crollo di legittimità potenzialmente disastroso, quale certamente sarebbe quello cui andrebbero incontro se ricorressero alla deliberazione in prima battuta, senza esperire preventivamente una risoluzione negoziale²². La deliberazione, con le sue promesse di maggior efficacia, trasparenza ed equità, crea delle aspettative molto elevate nei cittadini, che, se deluse, rappresentano una voce di bilancio negativa difficilmente recuperabile nella contabilità del consenso. Inoltre, la costituzione di un assetto deliberativo comporta uno sforzo particolarmente oneroso in termini di tempi, di risorse impegnate e di competenze che, in quanto tale, appare giustificabile solo di fronte all'esaurirsi di tutte le opzioni alternative.

In particolare, il passaggio da un assetto negoziale a un assetto deliberativo impone di effettuare una serie di complesse operazioni volte a realizzare tutte le condizioni richieste dal modello deliberativo, che – come abbiamo visto – è altamente esigente. Per 'allargare la posta in gioco', bisogna innanzitutto operare sulla definizione del problema di partenza, evidenziandone e accentuandone la dimensione poliedrica, ossia la numerosità e l'interdipendenza di tutte le componenti. È necessario, inoltre, mettere il problema in relazione con altri problemi, eventualmente trattati su altri tavoli decisionali e non considerati fino a quel momento da parte dell'arena. Tutti questi accorgimenti relativi alla definizione dell'*issue* e, successivamente, al suo trattamento servono a rendere più difficile una presa di posizione netta, pro o contro, da parte dei partecipanti che inibirebbe di fatto la convergenza su una soluzione condivisa.

In secondo luogo, bisognerebbe agire sui partecipanti stessi: un'arena deliberativa è tale solo se è policentrica, e dunque se si osserva una sufficiente dispersione di interessi e poteri. In considerazione di ciò, è assolutamente deleterio che i partecipanti siano altamente ideologizzati e connotati da forti appartenenze identitarie contrapposte: essi devono, piuttosto, essere simili a semplici detentori di opinioni,

a priori e indipendentemente dai mezzi, vengono adattati ai mezzi di cui si dispone e la soluzione cui si perviene è la risultante di un compromesso tra attori 'partigiani', in quanto portatori di interessi diversi e spesso confliggenti.

²² Sotto questo aspetto, ben diverso è il fallimento di un processo deliberativo quando alla deliberazione effettivamente si perviene a seguito di uno stallo decisionale ascrivibile alla negoziazione: in questo caso, infatti, con ogni probabilità il fallimento verrà imputato non al metodo – che peraltro godrà per definizione dello *status* di ultimo tentativo sperimentale –, ma alla natura stessa del problema, che sarà definitivamente etichettato come 'intrattabile'.

come quegli *issue voters* che parte della letteratura *rational* ritiene elettori più razionali rispetto agli elettori 'identificati' e di 'appartenenza' (Downs 1957; Davis, Hinich e Ordeshook 1970).

Lo 'spacchettamento' e la ricomposizione 'contestuale' dell'*issue* e la presenza di partecipanti non fortemente ideologizzati costituiscono fattori imprescindibili per la realizzazione di un contesto consono alla deliberazione: un contesto caratterizzato da 'sospensione del giudizio', che, nelle parole di Bobbio (2006), prevede attori con preferenze «consapevoli» ma «deboli», e che è in grado di produrre una larga convergenza su una soluzione condivisa.

Un elemento che vale la pena rimarcare è costituito dal fatto che un contesto di questo genere è incompatibile con questioni percepite come redistributive e che spaccano la compagine dei partecipanti in blocchi coalizionali antagonisti stabili. Infatti, la scommessa della democrazia deliberativa, ma anche il suo requisito di applicazione, è trasformare non solo le politiche, ma la Politica, in un gioco a somma positiva, ossia in giochi essenzialmente distributivi la cui soluzione prefigura un 'guadagno' per tutti. Le dinamiche distributive, però, possono dare vita a meccanismi di scambio sostanzialmente diversi e opposti: una possibilità è certo rappresentata dal modello di 'scambio di ragioni' (deliberazione), ma l'altra, ben più frequente, è senz'altro costituita dal modello più classico di 'scambio di risorse', la negoziazione.

Si è detto che la deliberazione per i *policy makers* può rappresentare un'opzione valida a fronte del fallimento dichiarato della negoziazione; è bene considerare, però, che la partecipazione di per sé (non necessariamente orientata alla deliberazione) costituisce un potente strumento per ristrutturare i rapporti di minoranza e maggioranza tra i decisori, ossia per riaprire i giochi negoziali, dando vita a una rinnovata capacità risolutiva della negoziazione stessa.

In considerazione di quanto messo in luce finora, dovrebbero risultare chiari i motivi per i quali la deliberazione costituisce un'opzione al contempo rischiosa e onerosa per i *policy makers* e, in definitiva, conveniente solo quando sono risultati fallimentari tutti i tentativi negoziali: rischiosa perché la deliberazione, se fallisce, anziché portare un *surplus* di legittimità può accrescere il *gap* tra governanti e governati e trasformarsi in un capitale di delegittimazione e di diffidenza, quanto meno rispetto alla tecnica deliberativa stessa; onerosa perché la costituzione di un *deliberative setting* adeguato è estremamente complessa e costosa in termini di risorse e competenze. Rispetto a quest'ultimo punto è essenziale tenere nel debito conto che non tutto il *setting* deliberativo è endogeno e dunque modificabile: una cosa, per quanto difficile, è agire sulla definizione del problema di partenza cercando di 'allargare la posta in gioco', tutt'altra cosa è incidere sulle identità e sulle appartenenze di coloro che siedono nell'arena.

Anche lasciando da parte la questione della 'scarnificazione dei deliberanti', che rappresenta un gravissimo paradosso, prima di tutto etico, della democrazia delibe-

rativa, il punto è che la politica in generale e le politiche pubbliche in particolare non si svolgono nel vuoto e che gli attori rilevanti da includere sono sicuramente, almeno in parte, già dati *a priori*.

Un altro aspetto che senz'altro vale la pena considerare è che la democrazia deliberativa, in virtù della sua supposta superiorità cognitiva, viene spesso indicata come metodo elettivo per affrontare questioni estremamente controverse e connotate da un elevatissimo livello di incertezza anche tecnica e scientifica. Qui è essenziale mettere in luce come tale 'superiorità cognitiva' sia ascrivibile non solo, e non tanto, al metodo della deliberazione di per sé (ossia all'argomentare intorno al bene comune), ma al contesto multi-attoriale e *face to face* che consente l'emersione di nuovi punti di vista, competenze e *know-how*, essenziali per pervenire a soluzioni più innovative, efficaci ed efficienti. La realizzazione di un contesto multi-attoriale (cui peraltro si può pervenire non solo attraverso la partecipazione, ossia l'inclusione di soggetti extra-istituzionali, ma anche – ad esempio – attraverso l'istituzione di conferenze di servizio o tavoli istituzionali di confronto) e l'immissione di informazione qualificata dall'esterno, invero, non costituiscono una prerogativa esclusiva della democrazia deliberativa, seppure ne rappresentano due aspetti fondanti. In particolare, è fuorviante ritenere che quella che potremmo definire 'democrazia informativa' – o, meglio ancora, 'democrazia informante', perché è in grado di dare forma e consistenza alle opinioni e alle preferenze, rendendole consapevoli – si esaurisca nella sola democrazia deliberativa. Infatti, non vi è dubbio alcuno che una 'iniezione' di informazione *corretta* (ed è proprio questa la sfida della democrazia informante) migliora la *performance* – e talvolta risulta essenziale – anche nel mercato della politica rappresentativa, inteso tanto come mercato elettorale quanto come meccanismo di autoregolazione negoziale.

Concludendo la riflessione sull'ambito di applicazione della democrazia deliberativa, si è cercato di mettere in evidenza come la sua supposta capacità risolutiva sia in realtà largamente ascrivibile non tanto alla deliberazione quanto alla partecipazione *per se*, intesa come apertura dei processi decisionali in grado di dare vita a un rinnovato contesto decisionale, e come in effetti la deliberazione rappresenti un metodo risolutivo che opera al margine della negoziazione e – più precisamente – dei suoi fallimenti.

L'inclusione e la partecipazione possono sì rappresentare un meccanismo in grado di aumentare la capacità ricettiva degli amministratori, ma non è realistico né produttivo considerarle tutt'uno con la democrazia deliberativa e guardare a quest'ultima come a una sorta di panacea in grado di porre rimedio a tutti i deficit della democrazia rappresentativa. È molto più proficuo riservare alla democrazia deliberativa lo stesso trattamento che è stato riservato – e viene riservato tuttora – alla democrazia rappresentativa, ossia evidenziarne i rischi, i paradossi e le criticità: in sintesi, metterla *alla prova* per capire se funziona, come funziona e – semmai – come migliorarla.

Va riconosciuto che la democrazia deliberativa rappresenta una sfida aperta: infatti, al di là delle aporie e dei paradossi, essa è ancora in corso di invenzione e di sperimentazione. Quanto ai politici, non possono sottrarsi al confronto, poiché è il loro stesso ruolo a essere messo in discussione. È necessario riconoscere, infatti, che le arene deliberative, in un'ottica di *governance*, occupano uno spazio che tradizionalmente è di esclusiva competenza della politica – intesa come *government* –, cioè occupano lo spazio e le competenze proprie dei politici. Spetterebbe infatti ai politici assumersi la responsabilità diretta delle decisioni che riguardano la collettività e interpretare gli interessi dei cittadini coinvolti (Bobbio 2000b, 135). L'arena deliberativa, invece, rimette la valutazione degli interessi della collettività e la decisione al confronto diretto tra gli *stakeholders*, in certo modo estromettendo dal processo gli attori politici e le logiche partitiche e amministrative di cui sono portatori.

In un contesto di *policy* 'plurale', la possibilità dei politici di continuare a essere *leader* e *registi* passa attraverso un profondo ripensamento della politica, che non può prescindere dalla prassi e che deve trasformarsi – in senso proprio – in un *politeuein* (Tucidide, *Epitaffio*, II, 46, 1; Platone, *Leggi*, X, 889 e ss.): essi infatti non solo devono, a tutti gli effetti, divenire *reflexive practitioners* (Schön 1983), ma debbono governare essendo 'cittadini con gli altri'. Ai governanti eletti, dunque, non resta che trasformarsi da *decision makers* sovrani in *metagovernors*, ossia in attori capaci di gestire e orientare i processi politici attraverso complessi intrecci di reti di *governance* (Sørensen 2006a, 2006b), pena la messa a repentaglio della democrazia rappresentativa in quanto tale.

La sfida della democrazia deliberativa risulterà così tanto più feconda quanto più la democrazia rappresentativa saprà raccoglierla, facendone occasione e stimolo per rafforzarsi e reinventarsi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Argyris C. e Schon D.A. (1995), *Organizational Learning: Theory, Method, and Practice*, Palo Alto, Addison & Wesley
- Bacqué M-H., Rey H. e Sintomer Y. (2005, a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte
- Beck U. (1986), *Risikogesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp; trad. it. *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2002
- Beck U., Giddens A. e Lash S. (1994), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press; trad. it. *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Trieste, Asterios, 1999
- Bessette J.M. (1980), «Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republic Government», in R. Goldwin e W. Shambra (a cura di), *How Democratic Is the Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute, pp. 102-116
- Billig M. (1991), *Ideology and Opinions*, London, Sage; trad. it. *Ideologia e opinioni*, Roma-Bari, Laterza, 1995
- Bobbio L. (2000a), «Le strategie dei processi decisionali inclusivi», in P. Bellaviti et al., *Rassegna ragionata delle procedure di negoziazione-concertazione e delle normative e dei metodi di valutazione dei progetti infrastrutturali*, Milano, PIM, pp. 20-38
- (2000b), «Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana», *Stato e mercato*, n. 58, pp. 111-141
- (2002a), «Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa», *Stato e mercato*, n. 64, pp. 101-141
- (2002b), «Le arene deliberative», *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, pp. 5-29
- (2004, a cura di), *A più voci*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, reperibile sul sito www.cantieripa.it/allegati/A_pi%F9_voci.pdf
- (2006), *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Bologna, 12-14 settembre)
- (2008, a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Bohman J. (1996), *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MIT Press
- Bohman J. e Rehg W. (1997), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press
- Bonanni M. (2002), *Dalle preferenze alle argomentazioni: alle radici della democrazia deliberativa*, paper reperibile sul sito www.csb-scpo.unige.it/dispos
- (2004), «Preferenze o argomentazioni congelate. Alle radici della democrazia deliberativa», *Studi di sociologia*, 42, n. 1, pp. 23-51
- Bonanni M. e Penco M. (2006), *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Milano, Franco Angeli
- Bosetti G. e Maffettone S. (2004), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, LUISS University Press

- Buchanan J.M. e Tullock G. (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Caiani M. (2002), *Capitale sociale, associazioni e democrazia deliberativa: associazioni e attivisti a Firenze*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Genova, 18-20 settembre), reperibile sul sito www.sisp.it
- Cohen J. (1986), «An Epistemic Conception of Democracy», *Ethics*, 97, n. 1, pp. 26-38
- (1989), «Deliberation and Democratic Legitimacy», in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, pp. 17-34
- Cohen J. e Sabel C.F. (1997), «Directly-Deliberative Polyarchy», *European Law Journal*, 3, n. 4, pp. 313-340
- Dahl, R.A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press
- Davis O.A., Hinich M.J. e Ordeshook P. (1970), «An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process», *American Political Science Review*, 64, n. 2, pp. 426-448
- Della Porta D. (2002), *La democrazia e la partecipazione: le sfide di oggi*, paper reperibile sul sito www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf
- Downs A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row; trad. it. *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988
- Dryzek J.S. (1990), *Discursive Democracy. Policy, Politics and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press
- Easton D. (1965), *A Framework for Political Analysis*, Chicago, University of Chicago Press; trad. it. *L'analisi sistemica della politica*, Casale Monferrato, Marietti, 1984
- Elster J. (1986), «The Market and the Forum», in J. Elster e A. Hylland (a cura di), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press
- (1993), *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi
- (1998, a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- (2000), *Strong Feelings. Emotion, Addiction, and Human Behavior*, Cambridge, MIT Press; trad. it. *Sensazioni forti*, Bologna, Il Mulino, 2001
- Fisher R. e Ury W. (1995), *L'arte del negoziato*, Milano, Mondadori
- Fishkin J.S. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press; trad. it. *La nostra voce*, Venezia, Marsilio, 2003
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman
- Giddens A. (1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*, Cambridge, Polity Press
- Gutmann A. e Thompson D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press
- Habermas J. (1974), *Storia critica dell'opinione pubblica*, Bari, Laterza
- (1986), *Teoria dell'agire comunicativo* [1981], Bologna, Il Mulino
- (1997), *Fatti e norme. Contributi ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* [1992], Milano, Guerini e Associati
- Hajer M. e Wagenaar H. (2003), «Introduction», in M. Haier e H. Wagenaar (a cura di), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-32

- Janis I.L. (1972), *Victims of Groupthink*, New York, Houghton Mifflin
- Lanzara G.F. (2005), «La deliberazione come indagine pubblica», in Pellizzoni 2005a, pp. 51-73
- Leibholz G. (1989), *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè
- Lindblom C.E. (1959), «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88
- (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press
- Majone G.D. (1989), *Evidence, Argument, Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press
- March J.G. (1993), *Decisioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino
- March J.G. e Olsen J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press
- Mastropaolo A. (2001), «Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto», *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, pp. 1612-1635
- Matten D. e Crane A. (2005), «What Is Stakeholder Democracy? Perspectives and Issues», *Business Ethics: A European Review*, 14, n. 1, pp. 6-13
- Miller D. (1993), «Deliberative Democracy and Social Choice», in D. Held (a cura di), *Prospects for Democracy*, Cambridge, Polity Press, pp. 74-92
- Morgan R. (2005), «Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa», in Pellizzoni 2005a, pp. 7-48
- Olson K. (2006), *Reflexive Democracy. Political Equality and Welfare State*, Cambridge, MIT Press
- Pantaleo G. (2005), «Gestire il molteplice: una prospettiva psicologica sulla deliberazione pubblica», in Pellizzoni 2005a, pp. 75-90
- Pellizzoni L. (2004), «Responsibility and environmental governance», *Environmental Politics*, 13, n. 3, pp. 541-565
- (2005a, a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi
- (2005b), «Cosa significa partecipare», *Rassegna italiana di sociologia*, XLVI, n. 3, pp. 479-514
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982
- (1993), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino
- (2005), «Paradossi della democrazia deliberativa», *Stato e mercato*, n. 73, pp. 3-31
- Rosanvallon P. (2000), *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard
- Sanders L. (1997), «Against Deliberation», *Political Theory*, 25, n. 3, pp. 347-376
- Sartori G. (1995), *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino
- Saward M. (2000), «Democratic Innovation», in M. Saward (a cura di), *Democratic Innovation. Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, pp. 3-13
- Scharpf F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press
- Schattschneider E.E. (1969), *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, New York, Holt, Rinehart & Wiston

- Schön D.A. (1983), *The Reflexive Practitioner*, New York, Basic Books; trad. it. *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Bari, Dedalo, 1993
- Schön D.A. e Rein M. (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books
- Sørensen E. (2006a), «Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance», *The American Review of Public Administration*, 36, n. 1, pp. 98-114
- et al. (2006b), *Governance Networks, Democratic Anchorage, and the Impact of National Political Context*, paper presentato al convegno della Katholieke Universiteit sul tema «A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue» (Leuven, 1-3 giugno), reperibile all'indirizzo www.inlogov.bham.ac.uk/research/DAGN/pdfs/National_political_context.pdf
- Sunstein C. (1999), «Agreement without Theory», in S. Macedo, *Deliberative Politics*, New York, Oxford University Press, pp. 123-150
- Susskind L., McKearnan S. e Thomas-Larmer J. (1999, a cura di), *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, London, Sage
- Toth F. (2002), *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Genova, 18-20 settembre), reperibile sul sito www.sisp.it
- Touraine A. (1999), *Pouvons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Paris, Le Livre de Poche
- Turnbull S. (1994), «Stakeholder Democracy: Redesigning the Governance of Firms and Bureaucracies», *Journal of Socio-Economics*, 23, n. 3, pp. 321-360
- Weick K. (1995), *Sensemaking in Organizations*, London, Sage; trad. it. *Senso e significato dell'organizzazione*, Milano, Raffaello Cortina, 1997