

La democrazia deliberativa in pratica, il caso Toscana

di Antonio Floridia

Nelle riflessioni più recenti sulla democrazia deliberativa il tema della «traducibilità» dei suoi paradigmi normativi all'interno di procedure istituzionali sta assumendo un rilievo crescente: *how can the scale of deliberation be increased, and how can it be institutionalized*, era appunto una delle domande che il *Deliberative Democracy Consortium*, uno dei più importanti *network* statunitensi, si poneva a conclusione di un proprio convegno del 2003, assumendola come uno dei punti della propria *common research agenda*.

Del resto, uno dei motivi di scetticismo più ricorrenti, nei confronti del modello teorico della democrazia deliberativa, è proprio quello che si rivolge alla presunta «impraticabilità» o all'«irrealismo» delle premesse normative su cui poggia il suo edificio teorico; un atteggiamento che, nel migliore dei casi, pur concedendo il beneficio di un certo interesse agli «esperimenti» deliberativi, ne asserisce però la dimensione intrinsecamente parziale e non estendibile.

Queste critiche non colgono nel segno, perché ignorano ciò che è costitutivo dell'approccio teorico della democrazia deliberativa: essa si pone, infatti, del tutto apertamente e consapevolmente, come un «modello normativo», che offre, «proprio per questa sua natura», un quadro teorico

di riferimento tanto per l'analisi dei concreti processi democratici di *decision-making* quanto, nello stesso tempo, per la progettazione e la sperimentazione di pratiche innovative rispetto a una tradizionale concezione della partecipazione.

Tuttavia, quello dell'estensione e della istituzionalizzazione dei processi deliberativi è un nodo reale, su cui i sostenitori di questa concezione della democrazia devono misurarsi, proprio per evitare che i processi deliberativi siano considerati come una «nicchia» sperimentale, come una curiosità di dubbia o impossibile generalizzazione.

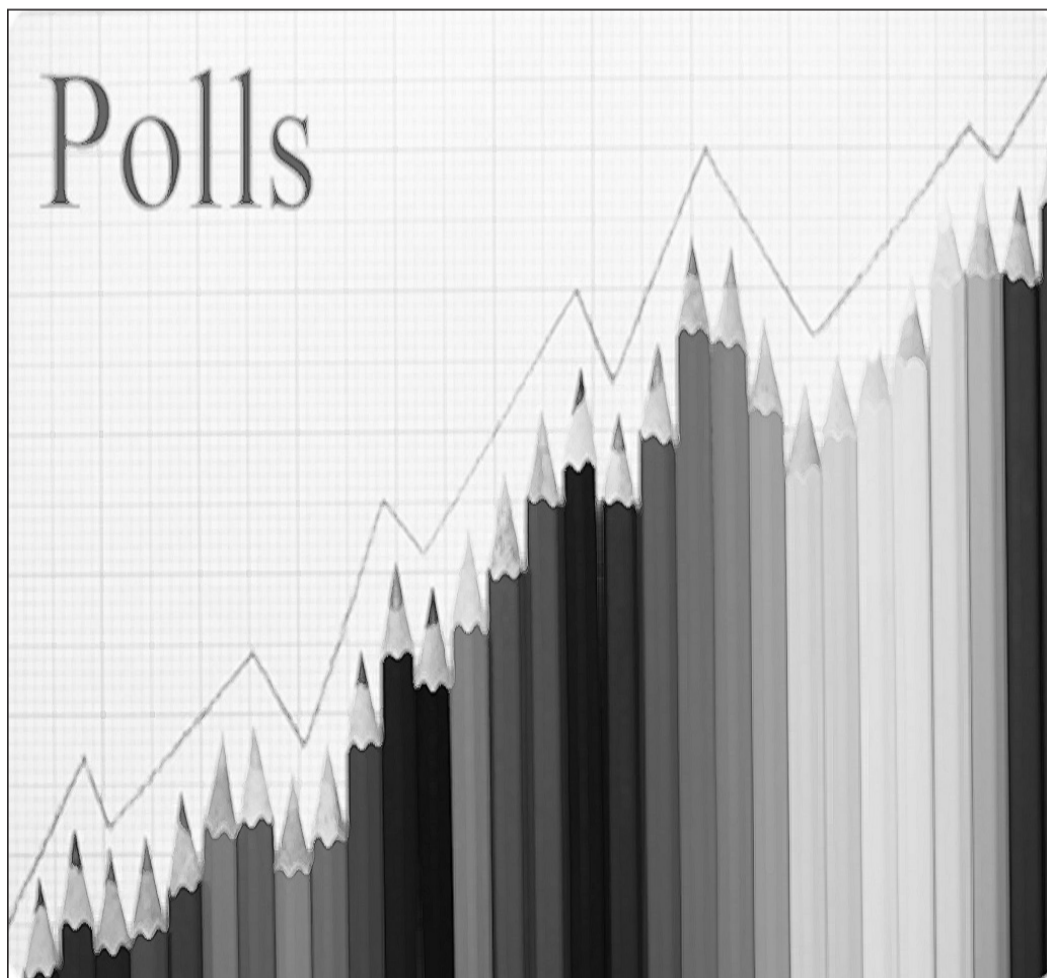
Alla luce di queste considerazioni, acquista particolare rilievo l'esperienza avviata in Toscana con l'approvazione, e ora la prima fase di applicazione, di una nuova legge regionale sulla partecipazione (la n. 69 del 2007), che si ispira implicitamente (sia pure in modo non esclusivo), ai principi della democrazia deliberativa.

La lunga fase di elaborazione della legge (costruita, essa stessa, attraverso un processo partecipativo, durato un anno e mezzo, che ha visto sperimentare tra l'altro, per la prima volta in Italia, una specifica metodologia deliberativa, quella dell'*Electronic Town Meeting*) si è dovuta innanzi tutto misurare con un interrogativo di fondo: perché una «legge»? Le obiezioni

erano le più disparate: da una parte, coloro che temevano una «irrigimentazione» degli autonomi processi di mobilitazione della società civile; dall'altra, le preoccupazioni «decisionistiche» di non pochi amministratori, per i quali la «partecipazione» rischia di rivelarsi solo un ulteriore fattore di rallentamento e vischiosità del lavoro delle istituzioni. Di fronte a queste obiezioni, la via scelta è stata quella di proporre una legge che fosse, essenzialmente, uno strumento di «incentivazione istituzionale», teso a favorire la diffusione e la sperimentazione di nuove pratiche partecipative. La legge toscana, dunque, non «impone» la «partecipazione», non appesantisce con ulteriori norme e procedure processi decisionali che, già in sé, si presentano spesso complessi e faticosi. Non «prescrive» una «partecipazione», quale che essa sia, ma offre risorse ai soggetti sociali e ai governi locali che vogliano misurarsi con la costruzione di processi decisionali innovativi. È questa la premessa fondamentale per comprendere lo «spirito» di questa legge.

Prima di vedere per quali aspetti specifici essa reca i segni del modello teorico deliberativo, occorre richiamare brevemente quella parte significativa della legge che si ispira a un'altra importante esperienza di democrazia partecipativa, quella sviluppata in Francia, con la *Commission nationale du débat public*: la legge toscana riprende (e adatta, ovviamente, alla scala regionale) questo modello, istituendo il «Dibattito pubblico regionale», riservato a «grandi interventi» che abbiano un rilevante impatto ambientale e territoriale sull'intera comunità regionale.

Ma i passaggi della legge in cui più visibi-



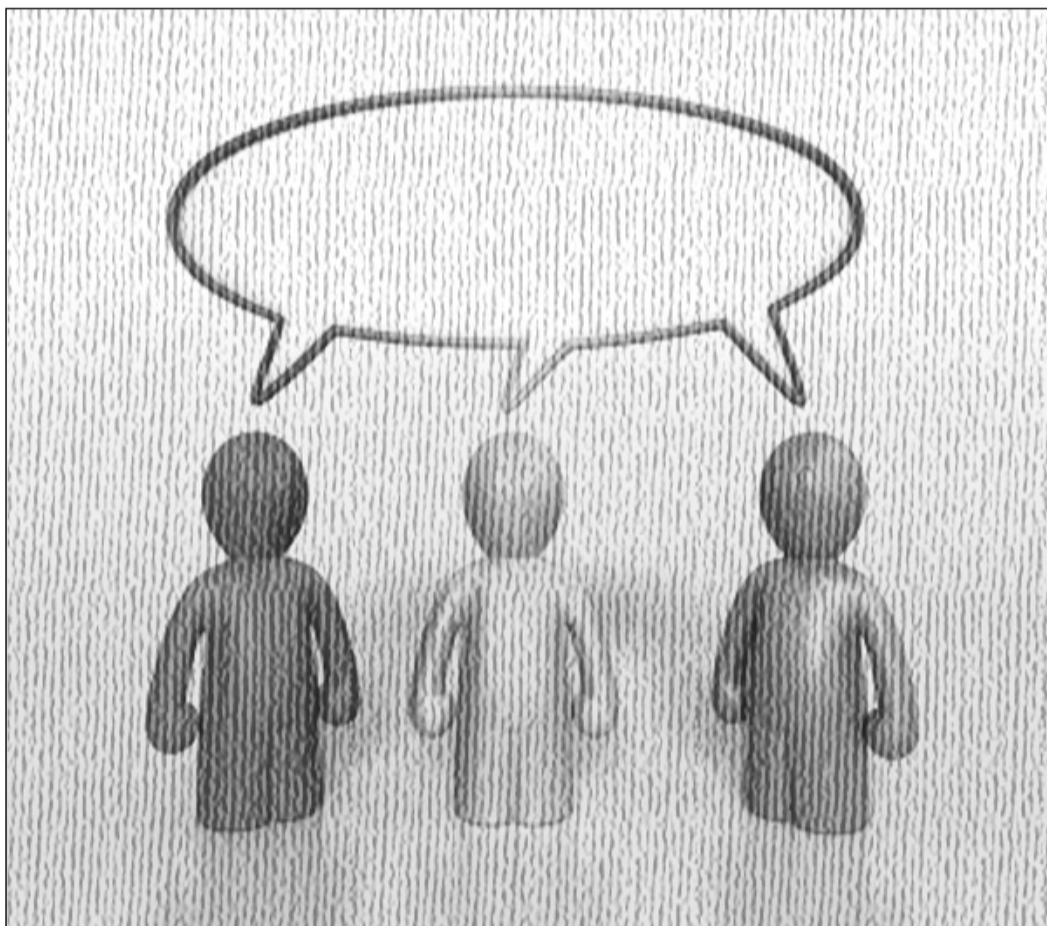
Chi è

Antonio Floridia

Antonio Floridia dirige il settore «Politiche per la partecipazione» presso la Direzione generale della Presidenza della Giunta regionale della Toscana. Collabora stabilmente con la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Firenze. Su questi temi, ha pubblicato il saggio *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in «Stato e Mercato», n. 1, 2008.

È importante che i sostenitori della democrazia deliberativa si misurino con l'istituzionalizzazione di questo modello anche per evitare che i processi deliberativi siano considerati solo una «nicchia» sperimentale. Per questo, la legge regionale sulla partecipazione approvata in Toscana è un passo significativo

le appare il richiamo al modello teorico della democrazia deliberativa sono quelli in cui si dettano le condizioni e i requisiti per l'ammissione al sostegno regionale di un progetto partecipativo locale, la cui valutazione è demandata a un'Autorità indipendente, un organo monocratico eletto dal Consiglio regionale: tale Autorità non si limita a certificare l'esistenza di questi requisiti, ma può svolgere un ruolo attivo di consulenza e assistenza, proponendo modifiche o integrazioni al progetto originario. Le istanze normative proprie del modello teorico della democrazia deliberativa divengono qui, concretamente, modalità di costruzione, formulazione e presentazione di un percorso partecipativo, e quindi investono: l'«oggetto» («specifico e ben definito») della discussione pubblica; le «regole» e i «metodi» che devono essere preliminarmente fissati, e poi seguiti e rispettati, entro tempi definiti (al massimo, sei mesi); i «soggetti» della discussione (puntando a garantire la massima «inclusività»); i «presupposti» della discussione (un'interazione comunicativa che avvenga su un piano di parità, sulla base di conoscenze e informazioni diffuse e condivise); e, infine, gli «effetti» della discussione. Quest'ultimo punto merita di essere sottolineato: nel caso di progetti presentati da enti locali, è parte integrante della richiesta di sostegno una «dichiarazione con cui l'ente competente si impegna a tener conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento». È una legge, dunque, che non intende incentivare «simulazioni deliberative» o fornire un supporto indifferenziato alla «partecipazione». Un passaggio del testo assume, da questo punto di vista, un grande valore politico: nei casi di progetti presentati da enti locali, la richiesta di sostegno deve essere corredata anche da una «dichiarazione dell'ente competente di sospensione degli atti la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del processo partecipativo». La stessa richiesta e poi l'apertura di un processo partecipativo, insomma, producono «effetti sospensivi» su quegli atti amministrativi che potrebbero configurare una decisione irreversibile sull'oggetto della discussione pubblica. Il momento deliberativo, dunque – nel modello prefigurato dalla legge – entra organicamente nel processo di *policy-making*. Non ne è solo una premessa, o una fase collaterale: produce effetti «iniziali» – inducendo la sospensione di una decisione – e poi «potrà» produrre anche effetti «finali», secondo una logica di *responsiveness* e di *accountability* democratica. È un vincolo politico e razionale: non è, né poteva essere, un vincolo giuri-



dico. Spetta ai cittadini, e alla capacità creativa e propositiva del loro impegno, dimostrare di saper influenzare il corso delle decisioni, e spetta al decisore dimostrare la propria sensibilità politica nel saper cogliere l'apporto che un più largo coinvolgimento dell'opinione pubblica può dare a una migliore qualità delle proprie decisioni.

È evidente anche l'apertura sperimentale che caratterizza i dispositivi previsti dalla legge: spetta ai proponenti individuare le metodologie partecipative e i percorsi più adatti alle caratteristiche dell'argomento in discussione.

Naturalmente, quando si potrà fare un primo bilancio, si potrà certamente misurare una tensione irriducibile tra le premesse normative e i processi reali: ben difficilmente i processi partecipativi avviati potranno essere ricondotti a un modello deliberativo «puro», ma sarà già un buon risultato poter verificare una buona «qualità dialogico-deliberativa» dei processi partecipativi realizzati.

Nei primi mesi di applicazione della legge sono stati promossi, e sono tuttora in gran parte in corso di svolgimento, circa 40 processi, quasi tutti da parte di enti locali, generalmente su temi di carattere ambientale e territoriale che presentano un potenziale carattere conflittuale, con una buona varietà di metodologie. Da segnalare il

fatto che, progressivamente, e anche grazie ai meccanismi di apprendimento collettivo che la legge ha attivato e alle numerose iniziative formative collaterali che la legge, per un'altra sua parte, ha promosso, cominciano ad affermarsi anche quelle metodologie deliberative che si fondano sul principio dell'estrazione casuale di cittadini, chiamati a discutere su un tema di interesse generale. Un principio che, non a caso, suscita molte diffidenze proprio in quei gruppi di cittadini organizzati in associazioni e comitati che presumono di essere i depositari di un sapere critico e competente, a fronte di cittadini «ordinari» ignari e inconsapevoli, sospettati di essere facili vittime degli intenti manipolatori dei governi locali che hanno promosso l'iniziativa. Certo, questi intenti strumentali non sono sempre da escludere, ma è già possibile esprimere un primo giudizio sulle motivazioni che generalmente hanno condotto molti enti locali a richiedere l'applicazione della nuova legge: alla base vi è, spesso, la condizione di effettiva «incertezza» in cui un governo locale si trova, a fronte di decisioni difficili e controverse, o apertamente conflittuali, sulle quali è difficile misurare il reale grado di consenso dell'opinione pubblica (tanto più, questo, in assenza dei tradizionali canali, quello dei partiti in primo luogo, che possono garantire a un amministratore, e garantivano in

La partecipazione, e in particolare la «discussione pubblica», si pone come un momento preliminare di un vero processo di *decision making* su oggetti spesso di rilevante portata politica in grado di arricchire la qualità delle decisioni rafforzandone il grado di legittimazione

passato, un'efficace percezione dell'impatto che una propria decisione potrà produrre nella comunità locale).

Insomma, il processo avviato in Toscana si preannuncia come un primo, significativo esperimento «su larga scala» di diffusione e promozione di pratiche partecipative riconducibili, propriamente, anche se non in modo esclusivo, ai principi della democrazia deliberativa. Questo modello teorico inizia dunque a farsi «procedura istituzionale»: perde, forse, (ma non sempre) in «purezza», ma ne guadagna in estensione e, soprattutto, ottiene una più solida cornice istituzionale e procedurale. La partecipazione dei cittadini, strutturata e regolata secondo principi rigorosi, senza nessuna indulgenza al tradizionale assemblearismo, diviene così «una fase costitutiva» (ma non il luogo esclusivo) di un processo decisionale, in cui l'«ultima parola», ovviamente, spetta alle legittime istituzioni della democrazia rappresentativa. Ma la partecipazione, e in particolare la «discussione pubblica», si pongono come un momento preliminare di un vero processo di *decision making*, su oggetti spesso di rilevante portata politica (la localizzazione di un deputatore, le linee strategiche di un piano territoriale, la riconversione di edifici storici, le ristrutturazioni di importanti spazi urbani, la politica per i rifiuti, ecc.), in grado di

arricchire la qualità delle decisioni (incorporando saperi, competenze e giudizi diffusi nella società), rafforzandone il grado di legittimazione.

Ci si può chiedere, infine, «come mai» in Toscana, e perché una legge che si ispira proprio al modello teorico della democrazia deliberativa. Crediamo che si comprenderanno meglio a questo punto le ragioni che possono spiegare questo particolare «incontro». Anche in una regione come la Toscana, caratterizzata da un ricco tessuto associativo e da una forte propensione partecipativa, forti e preoccupanti sono apparsi i segni di logoramento della tradizionale *civiness*, con una possibile involuzione particolaristica delle forme di partecipazione, con una crescente «stanchezza» e un esaurimento dei canali e delle forme tradizionali di mobilitazione della «società civile». Di fronte a questo possibile scenario, la legge della Regione Toscana appare come un potenziale tassello di una strategia che vuole offrire un terreno positivo e innovativo al «potenziale partecipativo» della società, incentivando la creazione di spazi di deliberazione pubblica in cui «tutti» i soggetti sociali, e i punti di vista di cui sono espressione, possono trovare modo di misurarsi con le decisioni collettive cui si trovano dinanzi le istituzioni.

Beninteso, ispirarsi ai principi della democrazia deliberativa non è stata una scelta astrattamente concepita all'inizio del processo di elaborazione della legge: si è trattato, piuttosto, di un «incontro» nato dalle cose, dall'incrociarsi delle motivazioni politiche e strategiche di chi la legge ha voluto, della ricchezza di contributi critici che sono venuti nel corso dello stesso processo partecipativo che ha costruito la legge, ma anche delle suggestioni che sono venute dalle numerose pratiche ed esperienze che ai principi della democrazia deliberativa si ispirano e che si vanno diffondendo anche nel nostro paese. Il modello teorico della democrazia deliberativa, con il suo accento sul principio di inclusività, con le sue metodologie fondate sul principio di una discorsività razionale e argomentativa, su tecniche partecipative che «cercano» e sollecitano il coinvolgimento dei cittadini «ordinari», che strutturano la discussione e che rifuggono dalle tradizionali dinamiche assembleari, ha rappresentato la «sponda» teorica e politico-culturale che meglio poteva dare solide basi alle finalità politiche e all'analisi da cui la legge ha preso le mosse. Tra poco, sarà possibile valutare i primi esiti di questo tentativo: vedremo, dunque, se questo incontro tra un modello teorico e la pratica delle istituzioni si rivelerà fecondo, e se esso potrà fornire una qualche risposta agli inquietanti interrogativi

