

## **COME COSTRUIRE LE POLITICHE PUBBLICHE? Un'idea partecipativa e deliberativa di democrazia**

*di Antonio Floridia*

Nel dibattito corrente sulla “crisi della democrazia” emerge un certo interesse verso l’idea che la costruzione delle scelte pubbliche (ad esempio, sulle grandi opere infrastrutturali) debba cercare di seguire vie innovative, anche a fronte del palese fallimento di molti modelli tradizionali del *policy-making*. La via che viene indicata, talvolta in modo generico, è quella che evoca una maggiore “partecipazione” dei cittadini, o un loro maggiore “coinvolgimento”: ma cosa si intende esattamente? Su cosa si fonda l’idea che una maggiore “partecipazione” produca decisioni “migliori”? e quali sono i “modelli partecipativi” a cui è possibile fare riferimento? In questo articolo, dedicheremo la prima parte ad una sommaria definizione delle *idee alternative* di democrazia che oggi si misurano sul campo, ai modi diversi di concepire il “governare” e il “decidere” democraticamente. Nella seconda parte, forniremo alcune indicazioni su alcuni importanti sviluppi delle teorie e pratiche partecipative contemporanee, ispirate da una delle più importanti correnti del pensiero democratico dell’ultimo trentennio: l’idea di una *democrazia deliberativa*.

### ***La “crisi della democrazia”: diagnosi alternative e terapie consigliate***

Parlare di “crisi della democrazia”, in moti discorsi correnti, è divenuto oramai stucchevole: in realtà, il modo stesso di intendere questa “crisi” appare tutt’altro che univoco. E opposti possono essere i modi stessi di intendere le ragioni di questa “crisi”: sono problemi di “governabilità” (ovvero, di “inceppamento” dei meccanismi decisionali,

o di “sovraccarico” della domanda politica)? O sono piuttosto problemi di *legittimazione democratica* delle decisioni?

La prima “diagnosi” gode oggi di un largo consenso, ma si sta rivelando fallimentare: alla base possiamo cogliere un’ideologia “decisionista”: l’idea cioè che, a fronte di una società “veloce”, l’unica soluzione è quella di accentrare le funzioni di governo e di costruire istituzioni altrettanto “agili”. E’ un’idea che ha un presupposto implicito: la soluzione dei problemi non può fare affidamento sulla “partecipazione” dei cittadini, perché le opinioni dei cittadini sono volatili, contraddittorie, fondate su interessi immediati o locali, facilmente condizionate dalla demagogia imperante. E poi, altro “luogo comune”: i problemi sono complessi, esigono elevate competenze specialistiche, come è possibile pensare che siano utile o produttivo discuterne con i cittadini? E’ una visione che assume e radicalizza la concezione della democrazia che fu, a suo tempo, proposta da Joseph Schumpeter: la democrazia come una mera procedura elettorale che seleziona un *team* di politici, in concorrenza tra loro sul mercato politico per acquistare il potere di assumere decisioni in nome di tutti. Punto e basta: né di più né di meno. Una visione che assume come un dato la radicale *incompetenza* dei cittadini, la loro incapacità di esprimere un giudizio razionale sulle questioni generali che toccano la vita e il governo di una società.

Nel secondo caso - una lettura della “crisi” come crisi di legittimazione democratica - i presupposti teorici sono del tutto opposti: al fondo, vi è qui l’idea che una decisione democratica non ha solo bisogno di una legittimazione istituzionale (assunta sulla base delle procedure proprie di uno stato democratico di diritto), ma abbia anche, e nella stessa misura, bisogno di una *legittimazione discorsiva*. Vale a dire: una decisione può dirsi democratica, e acquisisce una sua legittimità, se essa rappresenta l’esito di un processo di *formazione e trasformazione* delle opinioni e dei giudizi politici dei cittadini a cui abbiano concorso pubblicamente (in vario modo, direttamente o indirettamente) tutti coloro che, a quella decisione, sono interessati. Semplicemente, secondo una classica definizione di democrazia come *self-ruling*, “democratica” può dirsi una decisione che risulta vincolante per tutti solo in quanto ad essa hanno *partecipato*, direttamente o indirettamente, tutti coloro che a quella decisione sono soggetti (e che quindi, su di essa, hanno “qualcosa da

dire”. e il diritto di dire qualcosa). Una “buona” decisione, e soprattutto una decisione democraticamente “legittima”, non è tale solo perché assunta da un’istituzione titolata legalmente ad assumerla: deve essere anche una decisione che è stata discussa, compresa e accettata, da coloro che da essa sono toccati. Una decisione che solo così può essere “sentita” e vissuta come legittima, anche quando (e anzi, specialmente quando) non la si condivide.

Non sembri, quella qui delineata, una definizione “astratta” o troppo esigente, lontana dai processi reali della politica e delle politiche. Molto più semplicemente, essa richiama qualcosa che molti odierni *policy-makers* sperimentano molto spesso: che non basta “comunicare” ai cittadini quanto si è deciso, ma occorre anche saper *costruire* quella scelta, discutendone le ragioni, dopo aver indagato pubblicamente sulle possibili soluzioni e sulle alternative disponibili. Basti pensare, per fare un solo esempio, ai tanti casi in cui un amministratore o un politico si accorge che una propria decisione si rivela sorprendentemente e inaspettatamente priva del necessario consenso, o produce reazioni o proteste, e si dimostra poi “inattuabile” e rimanga di fatto “inattuata”: in questi casi si dice spesso, appunto, - per darsi una spiegazione su quanto accaduto - che quella decisione “*non era stata sufficientemente discussa*” con coloro a cui era rivolta, o che “*qualcosa era sfuggito*”, o che non era stata valutata in tutte le sue implicazioni.

L’alternativa che quindi si profila è quella tra diverse concezioni del governo democratico: da una parte, approcci alla decisione politica-amministrativa che sono variamente definibili come *neo-elitistici*, *tecnocratici* e/o *plebiscitari*; dall’altra, approcci che possono essere definiti invece come forme di *costruzione partecipativa e deliberativa* delle politiche pubbliche e delle decisioni collettive.

### ***Un modello di governance deliberativa***

Non c’è dubbio che quella che abbiamo definito come l’ideologia “decisionista” sia oggi molto diffusa e prevalga anche nel “comune sentire” di molti politici e amministratori. Ma non c’è dubbio anche che essa stia incontrando crescenti e insormontabili difficoltà. Il

punto è che essa si rivela non solo ingiusta o inaccettabile, in linea di principio, da un punto di vista democratico: essa si sta dimostrando anche profondamente illusoria, dal punto di vista della stessa efficacia delle politiche che si intendono perseguire.

Per capire le ragioni profonde di tutto ciò, si può partire da una semplice considerazione: nelle nostre società “complesse”, non vi sono più le condizioni per un esercizio “solitario” delle funzioni di governo, e non è credibile o sostenibile l’idea che si possa e si debba contare su un accentramento del potere e del sapere necessario al governo delle scelte collettive, o l’idea che si possa “controllare” e padroneggiare dall’alto il farsi delle politiche.

In particolare, la costruzione delle politiche pubbliche sconta oggi una condizione caratterizzata da tre elementi: a) un *deficit* di *legittimazione discorsiva* delle decisioni politiche; b) un *deficit cognitivo e informativo* sui contenuti delle decisioni; e c) una radicale *incertezza strategica* circa gli effetti (previsti, perversi e/o inattesi) di una decisione.

a) La consapevolezza di una carente *legittimazione discorsiva* si crea quando – come spesso accade – le procedure ordinarie di costruzione di una politica, per quanto perfettamente “legali”, e ben sorrette da robusti meccanismi decisionali di accentramento politico-burocratico e tecnocratico, scontano nondimeno una drammatica *inefficacia* delle soluzioni e un debole o assente livello di *consenso* effettivo in tutti coloro che di quelle decisioni dovrebbero essere destinatari o beneficiari. Una condizione che, in molti casi, produce anche *paralisi* decisionale: perché, a dispetto di ogni teoria “decisionista”, esiste pur sempre un qualcosa, in ogni sistema politico democratico, che si chiama, appunto, *consenso, condivisione, legittimazione* - fattori empiricamente “impalpabili” ma che pesano e contano nel farsi di una politica.

b) Un *deficit cognitivo e informativo* si crea quando le basi conoscitive su cui una “buona politica” deve pur sempre fondarsi non sono più controllabili da un ristretto nucleo di decisori politici e dalle loro tecno-strutture: l’apertura di procedure partecipativo-deliberative, in questo caso, può essere letta come un tentativo di *attivazione* di conoscenze ed esperienze diffuse, innesto di un processo di

*apprendimento collettivo, valorizzazione di saperi contestuali, mobilitazione di attori sociali* altrimenti destinati ad essere silenziosi o passivi.

c) E, infine, *l'incertezza strategica*: un elemento strettamente correlato ai due precedenti. Nessun *policy-maker*, neppure il più “illuminato” o lungimirante, è in grado di prevedere, con un ragionevole grado di attendibilità, gli *effetti* delle proprie decisioni nelle condizioni di complessità sistemica delle nostre società, i conflitti che può suscitare, il livello di consenso che può attendersi.

Come rispondere efficacemente a queste condizioni di *deficit* democratico e di *incertezza* strategica? La risposta può essere cercata, e comincia ad essere cercata (in modo ancora parziale, ma significativo), nella diffusione di nuovi modelli di *governance partecipativa e deliberativa*. Da cosa nasce la ricerca e la sperimentazione di questi nuovi modelli? Alla radice, possiamo cogliere un elemento molto semplice: quando si percepisce il bisogno di una più forte *legittimazione* delle decisioni da assumere, o ancora si valuta che, intorno a quella decisione, si può produrre un conflitto paralizzante, si sta “scoprendo” che una possibile risposta può essere trovata nell'attivazione di specifici istituti partecipativi e deliberativi: metodi e procedure di partecipazione che cercano di includere tutte le opinioni, i giudizi e gli interessi che si muovono intorno a quella *policy*. Questi istituti o modelli partecipativi puntano a valorizzare il contributo che dai cittadini può giungere ai fini di una decisione più legittima, e/o “più giusta”, o più condivisa, o “migliore” in quanto fondata su più solide basi cognitive e informative. Questi tentativi possono, naturalmente, riuscire o meno, in tutto o in parte: ma le numerose analisi di queste esperienze oggi disponibili permettono di valutare di volta in volta la loro efficacia, e offrono elementi di valutazione per il futuro e per le successive progettazioni

Alla base di questo approccio si trovano le idee di una delle correnti più feconde e promettenti del pensiero democratico contemporaneo, la “democrazia deliberativa”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una più ampia trattazione, mi sia consentito rimandare ad altri miei lavori: A. Floridia, *Un'idea deliberativa della democrazia. Principi e genealogia*, Il Mulino, 2017; A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, 2013. In quest'ultimo volume, sono presentati anche alcuni casi di studio che traggono spunto dall'esperienza toscana, a cominciare dal primo *Débat Public* svoltosi in Italia, quello relativo agli

Bisogna subito intendersi sulle parole: “deliberazione” non vuol dire, come comunemente si intende, “decisione”, ma indica *la fase della discussione che precede la decisione*, il momento in cui si soppesano i pro e i contro, si esprimono e si valutano i propri e gli altrui argomenti, si chiariscono meglio i termini del problema e del possibile conflitto, si ricercano soluzioni condivise o reciprocamente accettabili. Ispirarsi a questa visione della democrazia nella costruzione delle politiche pubbliche significa molte cose, ma una soprattutto: essere consapevoli che nemmeno il più illuminato decisore politico (*policy-maker*), e nemmeno il migliore staff di esperti, può presumere di poter racchiudere nella propria visione strategica tutte le infinite variabili che oggi concorrono a definire una decisione pubblica, dalla più complessa a quella apparentemente più semplice. Non esiste una razionalità “sinottica”, onnicomprensiva, del *policy maker*, in grado di padroneggiare tutte le conoscenze e le esperienze necessarie a prendere una buona decisione. E poi, in tanti campi, è la stessa produzione di politiche pubbliche, la loro stessa efficacia, che presuppone e implica la compartecipazione attiva dei possibili destinatari di quelle politiche, sia nella fase della loro elaborazione che in quella della loro attuazione e valutazione. Molto semplicemente, occorre ricordare qualcosa che, spesso, gli odierni *policy-makers* sembrano aver scordato, suggestionati da fallaci analogie tra il marketing pubblicitario e il marketing “politico”: che non basta “comunicare” ai cittadini quanto si è deciso, ma occorre anche saper costruire quella scelta, discutendone le ragioni, vagliando e indagando pubblicamente sulle possibili alternative. Un'analogia, oltre tutto, molto rischiosa politicamente: perché quando poi il “messaggio” stride acutamente con la percezione della realtà vissuta dai destinatari, il contraccolpo può essere molto duro. I “fatti”, alla fine, - così come sono compresi e vissuti dalle persone - “contano” molto più delle pur raffinate “narrazioni” che si riescono a costruire.

La risposta alla “crisi della politica” non può essere una qualche angosciata, e di fatto impotente, frenesia decisionistica. E’ pericoloso alimentare l’idea che ogni procedura democratica sia un fastidioso intralcio; che basti uno solo a decidere, o che bastino “i

---

investimenti sulla tenuta e il borgo di Castelfalfi, a Montaione, in provincia di Firenze, e l’analisi di alcuni altri processi partecipativi promossi sulla base della legge regionale della Toscana sulla partecipazione, approvata nel 2007 e modificata nel 2013.

tecnici” o, per altro verso, il “primo che passa”, il “cittadino comune” in quanto tale (come propone un’ideologia “direttistica” e populista che ha trovato oggi alcuni nuovi cantori...).

Una decisione efficace e legittima può nascere solo dall’attivazione di saperi sociali diffusi, dalla valorizzazione di esperienze e competenze, dall’immissione nel *policy making* delle opinioni, dei giudizi, dei “punti di vista”, che si producono nella società e che sono essenziali al prodursi di “buone pratiche”, grazie ad una discussione pubblica su ciò che sembra più “giusto” (relativamente più “giusto”) nelle condizioni date. Una democrazia “sperimentale” e deliberativa punta sulla mobilitazione di risorse cognitive diffuse e su una gestione produttiva e creativa degli stessi conflitti, e su procedure di mediazione cooperativa nella ricerca delle soluzioni.

Esistono oramai molti esempi, e modelli, di questo modo di intendere e praticare la costruzione delle politiche: il primo e più importante esempio ci viene dalla Francia, dalla legge sul *Dèbat Public*, approvata nel 1995. Un modello che è stato ora recepito in Italia dal nuovo Codice degli appalti e che oggi attende il suo regolamento attuativo. Ma a quest’idea di partecipazione e deliberazione si ispirano molte altre esperienze prodotte dagli enti locali e da altre istituzioni, in giro per il mondo – e, in Italia, soprattutto alcune normative regionali: in primo luogo, la legge regionale toscana sulla partecipazione, approvata nel 2007 e poi riapprovata nel 2013, a cui hanno fatto seguito le leggi della Regione Emilia-Romagna (2010) e recentemente quella della Regione Puglia. Leggi ed esperienze diverse, ma accomunate da un’ispirazione di fondo: affermare una visione del processo di costruzione delle politiche che – senza in alcun modo sminuire o eliminare il ruolo delle istituzioni rappresentative – mira ad *includere* e a *valorizzare* il contributo di idee e conoscenze dei cittadini.

Deve essere ben chiaro che la “democrazia deliberativa” non ha nulla a che fare con la democrazia “diretta” e, tanto meno, con quelle sue versioni che mitizzano oggi l’uso del web. Né ha che fare con una qualche forma di assemblearismo confuso: le metodologie partecipative che si ispirano alla democrazia deliberativa si fondano sulla formazione di opinioni e giudizi informati, sullo scambio argomentativo, sull’apprendimento collettivo e su forme di indagine pubblica. E sono forme *strutturate*, percorsi condivisi, con regole e

tempi certi, che non entrano in conflitto con le istituzioni della democrazia rappresentativa: al contrario, creano le condizioni perché le decisioni finali, che spettano a tali istituzioni, siano quanto più possibile il frutto di una discussione pubblica, ricca e articolata, e possano quindi contare su una più forte legittimazione. Bisogna tuttavia guardarsi da un rischio e da un'illusione, a cui talvolta sono esposti quegli esponenti del mondo politico e istituzionale che sembrano concepire questi nuovi strumenti in modo un po' strumentale o anche soltanto in modo ingenuo, pensandoli come un modo per evitare annosi e fastidiosi conflitti, e magari rendere solo un omaggio un po' ipocrita all'idea della “partecipazione” dei cittadini. La forza di queste procedure di governance deliberativa sta nella reale *apertura* dei processi decisionali: ossia, è una condizione imprescindibile della loro efficacia che la discussione pubblica avvenga in una fase *preliminare* del processo decisionale, quando ancora molte opzioni sono possibili (il che, peraltro, implica anche un decisivo vantaggio in termini di *costi* e di *tempi* decisionali: quante risorse si possono risparmiare se i potenziali conflitti emergono *prima* della fase progettuale ed esecutiva di un'opera?)<sup>2</sup>

### ***Una strategia contro le deformazioni tecnocratiche e populiste della democrazia***

Dinanzi alle torsioni, in chiave populistica e/o tecnocratica, a cui la nostra democrazia è oggi esposta, crediamo non vi siano molte alternative: la democrazia vive se si riesce a creare, allargare, strutturare spazi e luoghi in cui si possa svolgere un confronto pubblico e argomentato sulle decisioni collettive e le scelte pubbliche.

Non si produce una buona democrazia, se a dominare la scena vi è quella che possiamo definire come la tirannia delle “preferenze immediate”, l'affannosa rincorsa a ciò che *sembra* essere l'espressione di una “volontà popolare” diretta e *non-mediata*, ovvero assunta come *data*, senza alcun canale o strumento che la possa rendere più riflessiva, consapevole, aperta e lungimirante.

---

<sup>2</sup> I dati relativi ai *Dèbat Public* francesi mostrano come, grosso modo, dopo lo svolgimento del DP, circa un terzo dei progetti sono stati confermati nella loro versione originale, un terzo circa è stato modificato, ma un terzo è stato del tutto abbandonato.



Come ottenere questo obiettivo? Certo, un capitolo essenziale è quello della ricostruzione di partiti che riescano a svolgere, in forme nuove, alcune essenziali funzioni che solo i partiti possono svolgere; ma – pur sperando che questo possa accadere -, è indubbio che oggi la democrazia debba cercare anche altre vie, e ritrovare anche quello spirito innovativo che ne ha caratterizzato i momenti migliori: trovare e sperimentare vie originali attraverso cui il classico ideale democratico dell'auto-determinazione civica possa oggi tornare a vivere nelle condizioni del nostro tempo.