

GLORIA REGONINI

## Paradossi della democrazia deliberativa

Per un ricercatore con una qualche conoscenza del *decision making* politico e delle teorie che lo spiegano, addentrarsi nei testi che illustrano le virtù e le potenzialità della democrazia deliberativa è come entrare nel regno delle favole. Sognare può essere salutare anche per l'analisi, soprattutto in questi tempi difficili, perché immaginare il mondo quale potrebbe essere aiuta a capire il mondo quale è.

Ma questo articolo vuole fare un altro esercizio, e provare a guardare da vicino le concrete esperienze che in modo più o meno diretto si ispirano a logiche deliberative, inclusive, discorsive, partecipative. Chi per motivi professionali ha avuto modo di occuparsi di questi esperimenti ha dovuto arrendersi all'evidenza: sia nelle Americhe, sia in Europa, in Australia, in Nuova Zelanda, il numero delle iniziative con questo orientamento è in continua crescita. Tanto gli esempi concreti, quanto le risorse analitiche per sostenerli (corsi universitari, pubblicazioni, riviste, siti internet...) ormai rappresentano una parte molto importante dei tentativi intrapresi per approfondire l'idea di democrazia<sup>1</sup>.

Gli esperimenti che prenderemo in considerazione comprendono una gamma molto ampia di configurazioni.

<sup>1</sup> Internet ha fornito il medium ideale per la diffusione di queste teorie e di queste pratiche. Se si effettua una ricerca da [www.google.com](http://www.google.com) con la stringa *democracy deliberative OR participative OR inclusive*, si ottengono 1.080.000 segnalazioni (30 gennaio 2005). Se si effettua la stessa ricerca da <http://scholar.google.com> si ottengono 16.200 contributi su pubblicazioni scientifiche (30 gennaio 2005). Per dare il giusto peso a questi dati, è bene ricordare che se da [www.google.com](http://www.google.com) si cerca la stringa «*ufufo aliens*», si ottengono 716.000 risposte; ma su <http://scholar.google.com> la stessa ricerca dà solo 235 risultati.

Ad un estremo, possiamo collocare metodi con una più spiccata ambizione politica generale, quali i sondaggi deliberativi (Fishkin 1991, 1995), le elezioni deliberative (Gastil 2000), le *Citizen Juries* (Abramson 1994; Crosby 1995)<sup>2</sup>.

Per certi versi, è alla filosofia che ispira questi forum che meglio si addice il termine di «democrazia deliberativa». Infatti i loro promotori ritengono sia possibile coinvolgere i cittadini nella gestione della cosa pubblica con strumenti diversi da quelli della democrazia rappresentativa, basata sul meccanismo della delega attribuita ai legislatori attraverso le elezioni (Cohen e Rogers 2003). La necessità di affiancare, integrare, o sostituire, almeno in parte, le attuali istituzioni politiche nasce dalla constatazione della loro arretratezza rispetto all'autonoma capacità di riflessione e di coordinamento dei cittadini.

Alla base di questi esperimenti stanno: la fiducia nella capacità della gente comune di approfondire i problemi di rilevanza collettiva e di individuare soluzioni praticabili e sufficientemente articolate; la promozione del dialogo pacifico e costruttivo quale strumento per approdare a proposte largamente condivise; l'autodeterminazione dell'agenda, potenzialmente aperta a qualunque tema.

All'estremo opposto, stanno gli esperimenti di *policy making* partecipativo, che presuppongono: un'agenda chiusa, limitata a una specifica politica pubblica; un'esperienza diretta da parte dei partecipanti delle alternative e delle conseguenze in gioco; il vincolo a rispettare, nella fase della loro implementazione, gli accordi eventualmente pattuiti.

In mezzo, sta un'affollata serie di metodi, quali le *consensus conferences* (Joss e Durant 1994) e i forum per il *community empowerment* (Craig e Mayo 1995), che combinano in modi diversi le risorse tipiche dei due modelli appena presentati.

Ad accomunare l'insieme di queste iniziative, sono alcuni tratti, in genere definiti in questo modo:

– la fiducia nel *logos* (Habermas 1991), nell'atto del comunicare, nelle pratiche discorsive: «Dialogo vuol dire mettere insieme molte voci, molte storie, molte prospettive, molte esperienze con l'obiettivo di aumentare la comprensione degli

<sup>2</sup> Per un elenco più completo, v. *The National Coalition for Dialogue & Deliberation* (NCDD) <http://www.thataway.org/> e *Citizen Science Toolbox* <http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/biblio.html>.

altri e di noi stessi. È una discussione facilitata, sicura e onesta, orientata a fornire l'occasione di raccontare la propria storia, di ascoltare gli altri e di costruire un'intesa»<sup>3</sup>;

– la fiducia nella riflessività, cioè in quella capacità tipicamente umana che ci permette di vedere i contorni delle nostre reazioni, delle nostre preferenze e dei nostri preconcetti anche mentre li stiamo utilizzando: «... gli esseri umani possono fare oggetto di riflessione e di apprendimento il gioco del *policy making* anche mentre lo stanno giocando; più precisamente, durante l'azione essi sono capaci di riflettere sui conflitti tra i *frame* su cui si basano le controversie, in modo da scalfire la loro intrattabilità» (Schön e Rein 1994, pp. 37 e 38);

– l'orientamento deliberativo e inclusivo: «La deliberazione è accurata considerazione, è discussione delle ragioni pro e contro. La deliberazione è una componente comune, ma non scontata, del *decision making* delle società democratiche. L'inclusione è l'azione del coinvolgere gli altri; un processo decisionale inclusivo si basa sul coinvolgimento attivo di molti attori sociali e in genere sottolinea la partecipazione di cittadini precedentemente esclusi» (Pimbert e Wakeford 2001, p. 23; v. anche Bobbio 2004);

– il rafforzamento dello spirito civico, contrapposto a quello, cinico, che verrebbe invece promosso dalle istituzioni politiche tradizionali. Secondo i loro sostenitori, questi metodi consentono di affermare una visione dell'interesse generale più ampia e lungimirante, aumentando la fiducia della gente nelle risorse della convivenza democratica (Sabel 2001).

## 1. I dubbi

Le promesse della democrazia deliberativa sembrano superare tutti i paradossi che, almeno dal tempo dei *Federalist Papers*, sono al centro delle riflessioni teoriche sul «governo della gente»: come conciliare l'esigenza di decisioni univoche con l'altrettanto importante esigenza di garantire l'espressione delle diverse posizioni; come dare per certo che un numero limitato di convenuti assuma posizioni in sintonia con la volontà di tutti...

Più precisamente, questa idea sembra in forte contrasto con le teorie che hanno analizzato nel modo più rigoroso le aporie

<sup>3</sup> Dalle pagine web del Jen Murphy George Mason University's UDRP Dialogue Project, [www.gmu.edu/org/UDRP](http://www.gmu.edu/org/UDRP).

e le contraddizioni delle decisioni che coinvolgono una collettività, grande o piccola che sia: le teorie razionali della scelta sociale: «La teoria della scelta sociale consiste nella descrizione e nell'analisi del modo in cui le preferenze degli individui membri di un gruppo sono amalgamate in una decisione per l'intero gruppo: come sono aggregati nella mozione approvata i valori dei membri di un comitato; come la selezione dei governanti riflette – o non riflette – le preferenze dell'elettorato; come le vendite all'asta e le contrattazioni decentrate amalgamano i gusti dei partecipanti» (Riker 1986, p. xi).

Come è noto, l'analisi degli effetti che le regole hanno sulle decisioni collettive ha prodotto alcuni teoremi che hanno radicalmente ridimensionato il valore dell'*output* di un processo di scelta pubblica. Ricordiamo i più noti: il teorema dell'impossibilità di Arrow (1951); l'ignoranza razionale di Downs (1957); l'impossibilità, sottolineata da Buchanan e Tullock (1962), di avere regole decisionali capaci di annullare simultaneamente tanto i costi interni alla decisione, quanto quelli esterni.

Questi (e altri) teoremi rappresentano asserzioni «devastanti per la coerenza della teoria democratica» (Hardin 2002). Su alcuni paradossi ritorneremo tra breve. Ma richiamiamo subito l'importanza del teorema dell'impossibilità di Arrow, perché dimostra che l'adozione di qualunque regola decisionale che rispetti alcuni elementari criteri di parità tra i votanti può portare a decisioni che non garantiscono il requisito della transitività, instaurando processi decisionali ciclici o addirittura caotici (McKelvey 1979). In altre parole, solo la violazione dei principi democratici assicura la stabilità delle decisioni, qualunque sia la configurazione delle preferenze dei membri di una collettività. Che questa conclusione non sia una mera acquisizione tecnica, ma abbia profonde implicazioni per il nostro modo di valutare le istituzioni della democrazia è sottolineato da Samuelson, in occasione del conferimento del premio Nobel per l'economia ad Arrow: «Aristotele deve essersi rivoltato nella tomba: la teoria della democrazia non può più essere la stessa (e in effetti non lo è più stata) dopo Arrow» (Samuelson 1972).

Tra gli sviluppi più interessanti di questa impostazione, occorre ricordare la nota distinzione di William Riker (1982), che fonda la concezione liberale della democrazia proprio sulla consapevolezza dei paradossi della scelta sociale e su una concezione scettica verso l'idea che le scelte pubbliche possano rispecchiare la volontà

generale; questo ingenuo e romantico ideale sopravvive invece nelle concezioni populiste della democrazia:

Molta gente pensa che votare ci dica «la preferenza del gruppo» (...). Ma i gruppi non preferiscono nulla. Non sono esseri umani. Il fatto che parliamo di «volontà popolare» non vuol dire che la «volontà popolare» esista. La scelta di un gruppo sicuramente non è indipendente dal processo con il quale è fatta la scelta. Dunque, non c'è proprio alcuna «vera» preferenza di un gruppo. Gli esiti che le diverse procedure possono consentire a un gruppo di raggiungere sono i più vari. Tutti questi esiti sono in un certo senso accettabili e corretti. Ma alcuni sono più accettabili per una persona, altri lo sono per altre persone (Riker 1986, p. 19).

Per le teorie della scelta pubblica, la volontà popolare è un ectoplasma impossibile da materializzare e catturare. Quanti si spingono sul terreno delle valutazioni normative, sottolineano le virtù di questa impostazione, che stronca alla radice qualunque pretesa di interpretare il bene collettivo in presenza di decisioni non unanimi.

Questo insieme di teoremi rappresenta una provocazione che non può essere ignorata da quanti provano a prendere sul serio le promesse della democrazia deliberativa. Del resto, che il confronto sia importante, è dimostrato dall'elevato numero di saggi che affrontano questo tema. Le posizioni assunte possono essere aggregate intorno a tre tesi:

– i due paradigmi sono l'uno l'invalidazione dell'altro: a questa impostazione segue la presa di campo a favore del preferito;

– i due paradigmi, nonostante le apparenze, sono assolutamente compatibili, se non convergenti (Dryzek e List 2003);

– i due paradigmi sono fondati su assiomi diversi e sono incommensurabili (Shepsle 1990; Lalman *et al.* 1993).

Dato che la terza posizione pone, per così dire, una «mozione d'ordine» preclusiva della possibilità stessa di procedere ad un confronto, conviene partire da essa.

La tesi dell'incomparabilità tra le teorie sulla democrazia liberale di matrice razionale e le teorie sulla democrazia deliberativa si fonda su un postulato: nei due casi, l'oggetto di studio e valutazione è del tutto diverso. Nel caso delle teorie della scelta sociale, ad essere analizzati sono processi di aggregazione delle preferenze; nel caso delle teorie della democrazia deliberativa, l'attenzione è sui processi di formazione di giudizi condivisi (Cohen 1986; Coleman e Ferejohn 1986). Quindi, i termini

«cittadini», «scelte», «informazioni» nei due casi si trovano collocati entro universi concettuali molto diversi.

Questa posizione merita un qualche approfondimento, per le sue indubbe virtù, ma anche per i rischi che può generare, se evocata con troppo anticipo. La sua grande virtù consiste nell'evitare sterili contrapposizioni prendendo atto di un dato: sui processi di decisione collettiva si possono fondare due diverse discipline. Una, economica, o razionale, o deduttiva, è basata sull'analisi delle preferenze «allo stato solido», prese per date, «congelate». L'altra, trasformativa e interpretativa, è basata sull'analisi della plasticità e della flessibilità delle preferenze, continuamente rimodellate nel confronto con le valutazioni, le storie, le ragioni degli altri:

L'ipotesi che i gusti siano dati, nel processo decisionale rappresentato dal mercato, è essenziale per lo sviluppo di una importante parte della teoria economica. Ma estendere questa ipotesi, applicandola ai valori individuali nel processo di voto, significa non tener conto di una delle più importanti funzioni del voto stesso. La definizione della democrazia come «governo attraverso la discussione» implica che i valori individuali possano cambiare e di fatto cambino nel processo di formazione delle decisioni (Buchanan 1960, p. 293, trad. it.).

Il riconoscimento della legittimità di entrambe queste prospettive è sicuramente un passo avanti rispetto alla sterile ricerca di un superparadigma in grado di fondare la superiorità teorica dell'una o dell'altra (Regonini 1995). Ma, come avviene nelle guerre di religione, non è detto che l'equilibrio capace di placarle sia privo di costi.

Nella versione «dura» dell'incomparabilità tra i due paradigmi, per evitare lo scontro è invocata una sorta di *cuius regio, eius religio*: dimmi dove ti collochi, e ti dirò quali domande di ricerca sei autorizzato a porti.

Questa delimitazione difensiva tronca sul nascere un confronto che può dare risultati importanti tanto sul piano teorico, quanto su quello empirico. Una volta acquisito il fatto che è legittimo studiare la borsa di New York come sistema sociale, o la famiglia come sistema economico, per chi fa ricerca si pone un problema confinante, ma del tutto diverso. Infatti le categorie dell'individualismo metodologico o dell'agire partecipativo non esauriscono le loro potenzialità nel fatto di fondare la legittimità di due diversi paradigmi. Un ricercatore può correttamente riadattarle e utilizzarle quali estremi di una scala per studiare empiricamente le interazioni tra le diverse categorie di attori.

Questo passaggio è quanto mai necessario nel caso delle teorie deliberative, perché non siamo davanti a mere speculazioni astratte. In altre parole, il confronto con le teorie della scelta sociale non si pone sullo stesso piano di quello tra queste ultime e, ad esempio, il funzionalismo. Nel nome delle teorie deliberative, si indicano ogni giorno decine di forum che rivendicano la capacità di interpretare «le scelte della gente», «la volontà dei cittadini».

Il cuore della teoria (...) è che occorre mettere il sistema politico in grado non di aggregare o filtrare le preferenze, ma di cambiarle nel dibattito pubblico e nel confronto. L'input del meccanismo della scelta sociale non dovrebbero dunque essere le preferenze grezze, magari interessate o irrazionali (...), ma le preferenze informate e capaci di considerare gli altri. O addirittura, potrebbe non esserci nessun bisogno di un meccanismo di aggregazione, perché la discussione razionale tenderebbe a produrre preferenze unanimi (Elster 1986, p. 112).

Una concezione meccanica e una olistica del corpo umano sono due paradigmi incomparabili. Ma se il primo sostiene l'inevitabilità del decadimento cellulare, e il secondo dice di riuscire a bloccarlo, è ovvio che il terreno della verifica empirica è più che legittimo. Nell'operazionalizzare le sue variabili, il ricercatore si trova immediatamente di fronte al problema di come scoprire i casi che, con termine medico, possiamo chiamare «falsi positivi»: come posso distinguere un processo deliberativo da uno meramente aggregativo, magari accuratamente camuffato dalla retorica o da una sottile manipolazione, ma in realtà condizionato, ad esempio, dall'incentivo che gli organizzatori hanno a vantare la riuscita per ricevere finanziamenti pubblici? La logica *cuius regio, eius religio* ammette la legittimità di una domanda del genere solo dopo una scelta di campo a favore del paradigma «cinico»: all'interno di quello civico, c'è spazio solo per processi ritenuti virtuosi, e viceversa. Da questo eccesso di zelo, deriva un impoverimento della ricerca sia teorica, sia empirica. Ma provare a superare questa barriera porta a muoversi su un campo minato. Infatti nuoce alla nostra domanda la sua contiguità con un'altra, molto più delicata: come faccio a distinguere l'autentico attore partecipativo da quello animato da «riflessività pelosa»? E, specularmente: come posso isolare il vero calcolatore rispetto a chi razionalizza *ex post* le sue scelte, per conformismo verso quella sorta di religione laica che è l'ostentazione dell'autointeresse (March e Olsen 1995)?

Questa seconda serie di interrogativi ha elevate probabilità di rimanere irrisolvibile, perché tende a sconfinare nell'interpretazione non dei comportamenti, ma delle motivazioni umane che, come è noto, sono un altro ectoplasma che non si lascia facilmente catturare dall'osservazione.

La nostra ipotesi è che il primo tipo di domande, quello che riguarda non le motivazioni degli attori, bensì le caratteristiche dei processi di decisione pubblica, permetta di fare qualche passo in più in avanti. Anche se probabilmente non è all'orizzonte una risposta definitiva, c'è molto da imparare dal gioco delle repliche e delle controrepliche, in un confronto più ravvicinato tra le specifiche risorse analitiche che i due approcci possono mettere in campo. Fermo rimanendo tutto quel che abbiamo detto circa la diversità e la legittimità dei due paradigmi, quello che segue è il tentativo di usare le teorie razionali come una fonte di luce per leggere meglio, in trasparenza, i limiti, le debolezze e i rischi dei concreti esperimenti che si richiamano all'idea di democrazia deliberativa, riservando ad essi un trattamento non dissimile da quello riservato dalla *public choice* alle istituzioni della democrazia rappresentativa.

Come abbiamo rimarcato, il percorso è scivoloso e pieno di insidie. Ma vale la pena di affrontarlo per due motivi. Innanzi tutto, questo esercizio è importante per affinare le strategie di indagine empirica, perché fornisce al ricercatore indicazioni circa gli aspetti che possono incidere sulla coerenza e la forza di questi esperimenti.

Ma è importante anche sul piano normativo, per approfondire le condizioni sotto le quali l'applicazione pratica di queste teorie può mantenere le originarie promesse, oppure, al contrario, può incorrere in una serie di paradossi e di effetti non voluti. Sullo sfondo, sta l'interesse a capire meglio le possibilità di espansione della democrazia, senza aggettivi.

## 2. Due dimensioni

Sulla base delle teorie della scelta sociale, due dimensioni sembrano particolarmente importanti per costruire una tipologia analitica delle diverse forme di democrazia deliberativa: il peso delle esternalità nelle decisioni adottate e il grado di spontaneità della partecipazione.



### *Il peso delle esternalità*

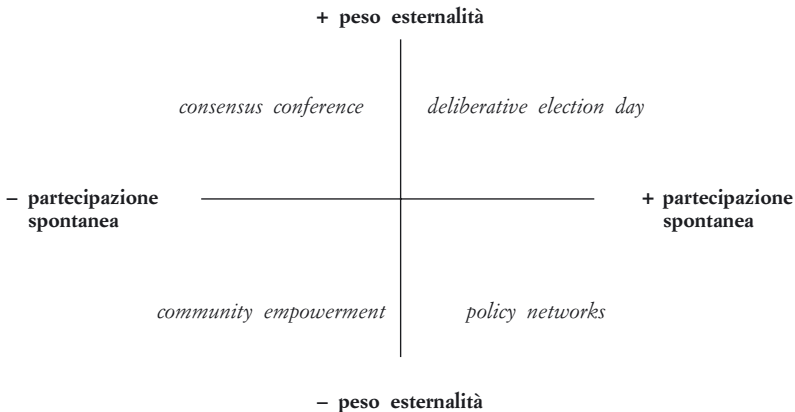
Quando la considerazione delle esternalità è una componente importante dei processi deliberativi, abbiamo pratiche che muovono da una prospettiva globale e che cercano di assumere come punto di vista quello dell'insieme dei cittadini, se non dell'intera umanità.

All'estremo opposto, abbiamo ambiti di scelta attenti prevalentemente alle conseguenze che ricadono in modo più diretto su quanti partecipano al processo decisionale e su quanti sono in qualche modo da loro rappresentati: le loro famiglie, le loro categorie professionali, il loro quartiere...

### *Il grado di spontaneità della partecipazione*

Fermo rimanendo il fatto che qualunque sede decisionale richiede un minimo di allestimento organizzativo, la decisione se partecipare o no può essere totalmente autonoma, spontanea, e offerta in modo indifferenziato a tutti.

Oppure, può esistere una qualche selezione, o almeno una canalizzazione indotta dall'esterno, con inviti mirati o con varie forme di incentivi selettivi.



Rispetto a queste due dimensioni, è possibile immaginare una collocazione di questo tipo delle forme più note di democrazia deliberativa.

Prima di continuare, è importante sottolineare che questa tipologia non considera l'infinita gamma intermedia di esperimenti

che di fatto mischiano tratti diversi dei nostri quattro modelli di base. Inoltre, poiché non esiste un consenso unanime sui metodi associati alle diverse etichette, i nomi posti nei diversi quadranti hanno solo lo scopo di facilitarne l'identificazione, fermo restando il fatto che sono gli specifici metodi concretamente utilizzati per rilevare la «volontà della gente» a determinare l'effettiva collocazione delle diverse iniziative rispetto ai nostri due assi.

### 3. Risorse e limiti dei *policy networks*

La nostra analisi prende le mosse dall'angolo in fondo a destra, e cioè da quella multiforme serie di sedi decisionali aggregate dal comune interesse per una specifica politica pubblica: *policy*, o *issue*, *networks*, *communities*, *forum*, *committees*... Come dimostra la sterminata letteratura<sup>4</sup> che le sottopone ad analisi, le specifiche caratteristiche delle configurazioni comprese in questa categoria possono variare moltissimo, a seconda del grado di inclusività, della specializzazione microsettoriale, della natura, economica o etica, funzionale o territoriale, degli interessi aggregati, della maggiore o minore permeabilità alla partecipazione della gente comune (Börzel 1998).

Se mettiamo tra parentesi queste differenze, è per richiamare l'attenzione sugli aspetti che accomunano queste formazioni e che determinano il larghissimo apprezzamento da cui sono circondate: quanti partecipano a questi processi decisionali lo fanno perché autonomamente convinti che questo sia nel loro proprio interesse, o in quello della loro organizzazione, o in quello della loro comunità; i partecipanti hanno una conoscenza diretta dei problemi dei quali parlano; i costi e i benefici degli accordi raggiunti ricadono in primo luogo su coloro che hanno contribuito alla loro stipulazione.

Questa formula sembra condensare e conciliare i migliori argomenti delle diverse elaborazioni teoriche sulla democrazia:

- raccoglie la lezione del pluralismo americano, prefigurando una poliarchia sostenuta da reti caratterizzate da appartenenze sovrapposte, capaci di garantire una distribuzione non troppo squilibrata del potere (Dahl 1982);

- permette processi decisionali basati sul *partisan mutual adjustment*, riducendo al minimo le ingerenze di mediatori esterni o di analisti onniscienti (Lindblom 1965);

<sup>4</sup> Per un riassunto, v. Regonini (2001, pp. 342-365).

- può convivere con le istituzioni della democrazia rappresentativa, riuscendo a migliorarne le prestazioni;
- dato che a costituire le diverse arene decisionali è la consapevolezza dell'interdipendenza degli interessi e delle strategie, gli accordi, come ci spiega la teoria dei giochi, hanno un fondamento razionale (Scharpf 1993);
- questo dato garantisce la credibilità degli impegni presi dai partecipanti, rendendo più agevole la fase della loro implementazione;
- l'efficacia degli scambi tra gli attori promuove la fiducia nella partecipazione e la crescita del capitale sociale;
- il fatto che a funzionare da catalizzatore siano singole, ben delimitate politiche pubbliche rende questi tavoli teoricamente aperti al contributo dei comuni cittadini, che possono giocare in queste sedi i vantaggi di una conoscenza immediata dei diversi problemi (Wildavsky 1979). Negli Stati Uniti, questo tipo di interazioni può vantare la sintonia con quella visione pragmatica, *bottom-up* della democrazia, che ha in Dewey il principale ispiratore (Dorf e Sabel 1998). In Europa, la loro estensione transnazionale è invocata nei documenti ufficiali quale condizione per dare fondamento all'idea di *European Governance*<sup>5</sup>.

Insomma, la partecipazione spontanea capace di produrre decisioni con basse esternalità sembra rappresentare il quadrante virtuoso, la base del nostro modo di pensare la democrazia pluralista. E i suoi meriti non finiscono qui: sono infatti diversi gli autori che attribuiscono ai *policy networks* la capacità di evolvere fino a divenire le cellule costitutive di una nuova, più aperta concezione della cittadinanza (Rhodes 1997; Latour 2005). Ma i numerosissimi esperimenti che negli ultimi anni sono andati ad affollare gli altri tre quadranti ci costringono a interrogarci sui motivi che portano alla fuoriuscita dal «vecchio» modello «basse esternalità/partecipazione spontanea».

Confrontarsi con i limiti dei *policy networks* significa in larga parte misurarsi con i limiti della democrazia pluralista. Più precisamente, le due più forti critiche agli equilibri pluralisti sono fondate sulla denuncia di due diversi tipi di effetti perversi: quelli che derivano dalla partecipazione affidata alla spontanea scelta degli individui e quelli che derivano da soluzioni solo apparentemente prive di esternalità.

<sup>5</sup> V. Libro bianco sulla Governance Europea, Commissione Europea, 2001.

### 3.1. *Gli effetti perversi della partecipazione affidata alla scelta spontanea*

L'esigenza di instaurare tavoli decisionali con una partecipazione più inclusiva di quella che si otterrebbe facendo affidamento soltanto sulla spontanea valutazione dei singoli si basa su una constatazione: le procedure che demandano agli individui la scelta se accollarsi o no i costi della partecipazione tendono ad aggregare reti in cui sono sistematicamente sovra-rappresentati i portatori di preferenze molto intense e concentrate, quelli che la scienza politica chiama *high demanders* o *preference outliers*, mentre sono sistematicamente sotto-rappresentati gli interessi o i punti di vista della gran massa dei cittadini.

È importante notare che su questa conclusione convergono sia molte analisi di tipo deduttivo, sia molte ricerche empiriche. Tra le prime, il riferimento d'obbligo è a Marcur Olson (1965) e ai teorici della ricerca di rendite (Tullock 1967). Tra le seconde, occorre ricordare che fin dal loro pionieristico lavoro sulle *policy communities* all'opera nelle politiche di bilancio del governo inglese, Hecló e Wildavsky (1974) avevano segnalato il rischio che la specializzazione dei linguaggi e la frammentazione delle competenze finissero con l'innalzare steccati nei confronti dei profani, dando all'espressione «comunità di *policy*» il significato di un villaggio chiuso.

Le tecniche per il *community empowerment* e il *participative decision making* cercano in qualche modo di compensare questo squilibrio, sia riducendo le barriere che fanno lievitare i costi della partecipazione, sia fornendo ai comuni cittadini incentivi per esprimere il loro punto di vista.

### 3.2. *Gli effetti perversi delle soluzioni senza esternalità*

Chi propone una fuoriuscita dagli equilibri dei *policy networks*, sottolinea come la loro presunta capacità di internalizzare i costi nasca dalla rimozione di un dato di fatto: viviamo in un mondo in cui le interdipendenze sono diventate più fitte e più estese, sicché non ci sono più decisioni collettive che non si riverberino immediatamente sull'intero sistema che collega tra loro i destini di tutti gli umani, se non di tutte le specie viventi.

L'autoreferenzialità che sostiene le reti di *policy*, anche quando non nasconde una premeditata strategia per scaricare su altri

i costi dell'accordo, è comunque espressione di una miopia che impedisce di immaginare soluzioni all'altezza della complessità dei problemi.

Di nuovo, come nel caso delle critiche alla partecipazione spontanea, anche queste osservazioni sono tutt'altro che infondate. Per certi versi, si possono considerare come metafore in sintonia con questa ispirazione le stesse analisi razionali che denunciano gli effetti perversi sul budget pubblico degli equilibri settoriali basati sulla reciprocità.

E le ricerche empiriche hanno dimostrato come in moltissimi settori, dalle politiche del lavoro a quelle sanitarie, dalle politiche previdenziali a quelle scolastiche, i *policy networks* siano caratterizzati da una fortissima tendenza a rimuovere la valutazione degli effetti di lungo periodo e le conseguenze sui non rappresentati.

Esperimenti di allargamento del consenso quali le *consensus conferences* o i *deliberative election days* cercano di favorire l'emergere di decisioni più lungimiranti e più rispettose delle fitte interdipendenze che legano i destini degli uni a quelli degli altri, anche portando in primo piano temi, quali l'equilibrio dell'ecosistema o le prospettive dell'ingegneria genetica, altrimenti destinati a rimanere confinati nella riflessione di uno sparuto gruppo di esperti.

#### 4. Il rischio di conclusioni affrettate

Arrivati a questo punto, a nostro avviso occorre evitare che la denuncia dei molti limiti dei *policy networks* e, più in generale, della democrazia pluralista si trasformi nell'automatico apprezzamento degli esperimenti di democrazia deliberativa, evitando così il confronto con gli eventuali paradossi e le possibili distorsioni che anche questi metodi potrebbero comportare. Per parafrasare la celebre battuta di George Stigler<sup>6</sup>, dedurre dai fallimenti della democrazia pluralista la desiderabilità della democrazia deliberativa è procedere come quel giudice che, dovendo assegnare un premio tra due cantanti, dopo aver sentito la prima esecuzione stabilì senza indugi la vittoria del secondo, ancor prima di sentirlo cantare.

<sup>6</sup> La storia originale riguarda il confronto tra i fallimenti del mercato e la sola presunta superiorità della decisione pubblica. Cit. da Olson e Clague (1976, p. 81).

È precisamente a questo punto che alcune delle categorie utilizzate dalla *public choice* per analizzare i limiti e i paradossi della democrazia rappresentativa tradizionale possono tornare utili per leggere in trasparenza i possibili punti di debolezza dei metodi utilizzati per dare concretezza alle promesse della democrazia deliberativa. Occorre infatti rimarcare che la soddisfazione regolarmente espressa dai partecipanti a questi esperimenti, il loro senso di *empowerment* e l'aumento della loro fiducia nelle potenzialità di questi metodi non possono in alcun modo essere considerati come prove sufficienti per allontanare le preoccupazioni di distorsioni o manipolazioni. Anzi, per certi versi le rafforzano. Il segno del successo di queste pratiche è infatti spesso identificato da chi le organizza nella modificazione delle preferenze con cui ciascun partecipante ha fatto il suo ingresso in questi laboratori deliberativi (Luskin, Fishkin e Jowell 2002). Più precisamente, quel che avviene al loro interno è una riduzione delle distanze che separano le varie posizioni e la loro convergenza verso valutazioni appropriate a diffondere e a sostenere i valori su cui si fondano le pratiche stesse: dialogo, sensibilità per le esigenze degli altri, riflessività, lungimiranza.

A confronto delle possibili implicazioni di quel che avviene in laboratori capaci di «plasmare», «rimodellare» le preferenze degli individui, le modificazioni genetiche di un chicco di grano diventano banali esperimenti da piccolo chimico, anche se per gli esperimenti del primo tipo non vi è traccia dell'allarme sociale suscitato dal secondo tipo.

In altre parole, se davvero esiste un'ingegneria della decisione che «ha come primo compito il facilitare la trasformazione intelligente delle preferenze e delle identità» (March 1994, p. 261), allora occorre un'analisi spietata dei paradossi e dei rischi di manipolazione collegati a questi metodi. E questa esigenza non può certo essere placata dalla constatazione che i risultati, alla fine, tendono a rafforzare valori ampiamente condivisibili.

#### 4.1. *I paradossi della partecipazione agevolata*

Gli esperimenti della colonna di sinistra della nostra figura si staccano dal modello dei *policy networks* perché prevedono forme di incentivazione o agevolazione della partecipazione in grado di recuperare quanti sarebbero altrimenti assenti dai processi decisionali, perché privi delle risorse necessarie per

affrontare i costi del coinvolgimento in una scelta pubblica: tempo, padronanza del tema, capacità di persuasione.

La promessa è di compensare quel particolare tipo di «selezione avversa» che si verifica nei *policy networks*, dove tendono ad essere sovrarappresentate le preferenze degli *high demanders*.

L'alleggerimento artificiale dei costi della partecipazione ha almeno due effetti sui quali occorre riflettere: il primo riguarda le caratteristiche dei selezionati; il secondo, i poteri dei selezionatori.

Per le teorie razionali della politica, l'astensione è il risultato di una scelta in cui l'individuo, comparati i costi certi della partecipazione con i suoi solo ipotetici benefici, decide se vale la pena o no di impegnarsi per una certa causa, in un mondo in cui è necessario essere selettivi, perché non ci si può occupare di tutto (Downs 1957). Certo, la teoria del *free rider* di Olson (1965) segnala il rischio che in queste valutazioni le logiche più miopi prevalgano sull'esigenza di sostenere in prima persona la difesa dei beni pubblici. Certo, alcune caratteristiche della democrazia rappresentativa tendono a facilitare l'esercizio dell'influenza delle *lobbies* più potenti, mentre rendono più elevati i costi della rappresentanza degli interessi diffusi. Ma appartiene alla sfera dell'autonomia dell'individuo decidere, caso per caso, quali variabili inserire nel calcolo circa la convenienza della sua partecipazione.

I metodi che promuovono le pratiche inclusive si propongono di intervenire a modificare artificialmente, attraverso incentivi o facilitazioni, le grandezze su cui gli individui basano questi loro calcoli, abbattendo i costi, ad esempio con rimborsi spese, con la collocazione delle riunioni in luoghi e orari convenienti, e/o rendendo più probabili i benefici, ad esempio garantendo la massima pubblicità alle deliberazioni.

Il problema è che, *coeteris paribus*, questi incentivi hanno maggiori probabilità di risultare marginalmente più convincenti per quei cittadini che non pongono le risorse assorbite dalla partecipazione in competizione con altre importanti sfere di attività: il successo professionale, la famiglia, le pratiche religiose...

In altre parole, esiste il forte rischio che quanti sono recuperati alla partecipazione per queste vie siano espressione non della «gente comune» e delle sue valutazioni, ma di fasce «eccentriche», facilmente conquistate alla causa deliberativa perché, ad

esempio, libere da impegni, o perché lusingate dalle proposte ricevute, o perché alla ricerca di riflettori sotto cui esibirsi...<sup>7</sup>.

In questo caso, «il silenzio degli innocenti» o, quanto meno, il silenzio della maggioranza dei cittadini si troverebbe ad essere sormontato non solo dallo sbraitare degli *high demanders*, ma anche dal chiacchiericcio dei perditempo, più disponibili a barattare la loro propensione alla partecipazione, perché privi di interessanti opportunità alternative.

Questa concreta eventualità rivela l'enorme potere discrezionale di cui dispone chi procede alle convocazioni, fissa i criteri di invito, stabilisce gli incentivi, cura i dettagli tecnici, che si tratti di società specializzate in questo tipo di iniziative, di amministrazioni pubbliche o di gruppi di «cittadini pieni di energie»<sup>8</sup>.

La scelta di amplificare la voce di alcuni rischia infatti di produrre nuove occasioni di selezione avversa, basate non sulla salienza degli interessi, come nel caso dei *policy networks*, ma, al contrario, sull'ostentazione delle proprie preferenze, per mancanza di cose più interessanti da fare.

#### 4.2. *I paradossi delle esternalità pervasive*

Gli esperimenti della riga superiore della nostra figura si staccano dal modello dei *policy networks* perché propongono sedi decisionali capaci di prendere in considerazione l'intera gamma degli effetti che le scelte pubbliche possono avere sulla collettività. A differenza di quanto avviene nel quadrante in basso a destra, l'obiettivo dell'accordo il più inclusivo possibile non può essere perseguito rendendo invisibili i costi indiretti ma, al contrario, portandoli alla luce e ricostruendo il loro impatto, a partire dalle comunità locali, per passare all'intero genere umano, o addirittura all'insieme delle specie viventi.

La promessa è di arrivare a decisioni illuminate e lungimiranti, all'altezza della complessità di questa società, caratterizzata da una crescente interdipendenza tra i diversi elementi che la compongono.

<sup>7</sup> Cfr. Posner (2003). In tutt'altro contesto, argomenti analoghi sono avanzati dagli psicanalisti contro la gratuità generalizzata delle loro terapie.

<sup>8</sup> Questa espressione ricorre spesso in siti quali la *National Coalition for Dialogue and Deliberation*, <http://thataway.org/resources/understand/models/nif.html>.



Che si tratti di prefigurare i limiti per l'utilizzo delle biotecnologie o di valutare l'opportunità di un rilancio dell'energia nucleare, durante le *consensus conferences* o le «giornate della deliberazione» i convenuti sono sollecitati ad assumere un punto di vista generale: «Aniché porsi la questione “Che cosa va bene per me?” il buon cittadino si chiede “che cosa va bene per il paese?”» (Ackerman e Fishkin 2000, p. 23).

Questo allargamento dell'orizzonte oltre le dirette esperienze dei partecipanti obbligherebbe questi ultimi a sopportare costi enormi per acquisire quelle informazioni che non possono provenire da una conoscenza di prima mano dei temi al centro del dibattito.

Come è noto, Anthony Downs (1957) ha sostenuto che per la grande maggioranza dei cittadini è razionale ignorare i contenuti dei diversi programmi elettorali, perché l'investimento necessario per una loro attenta valutazione non vale i benefici che possono derivare ai singoli da una scelta di voto consapevole e informata. Dunque, la stupefacente ignoranza di cui danno prova gli elettori quando sono intervistati sulle alternative in gioco è razionale (Lupia e McCubbins 1998).

Più i temi divengono complessi, irti di aspetti tecnici, espressi in linguaggi specialistici, come è nel caso di molti degli argomenti sottoposti a forum deliberativi, più è probabile che l'elettore medio salti gli articoli su queste *issues* quando legge il giornale o cambi canale se si imbatte in un dibattito quando guarda la televisione.

Per evitare che la tendenza a schivare i costi dell'informazione si riproponga anche in un contesto deliberativo, gli organizzatori in genere si fanno carico della presentazione di tre serie di dati:

- forniscono tutti quegli elementi che possono risultare utili per una prima conoscenza sostantiva del tema in questione;
- elaborano un riassunto delle diverse posizioni assunte dalle varie *advocacy coalitions* (Sabatier e Jenkins-Smith 1999): scienziati, imprese, associazioni civiche, partiti, magistrati...;
- preparano una mappa con le «informazioni sulle ulteriori informazioni»: dato che in genere è demandata a successive decisioni del gruppo l'acquisizione di nuovi approfondimenti, gli organizzatori redigono una schedatura dei testimoni che potrebbero essere consultati, illustrando sommariamente le posizioni da essi sostenute.

In altre parole, i conduttori si fanno carico di quella deli-

catissima fase del processo decisionale che è l'*issue framing*, la strutturazione del problema (Tversky e Kahneman 1986).

Per capire l'enorme importanza di questo intervento, occorre ricordare che, come ci insegna il *knowledge management*, le strategie informative sono estremamente sensibili alle motivazioni di chi compie la ricerca, tant'è vero che chi ha una posta in gioco importante difficilmente accetterebbe di farsi sostituire nella raccolta dei dati dal primo che passa per strada. Se uso *Google* per una ricerca sull'aumento delle spese per il riscaldamento domestico, seguirò strategie del tutto diverse, e probabilmente troverò informazioni diverse, a seconda che io sia un condomino che deve pagare le spese, un fornitore di combustibile, o uno studente che deve fare una tesi sull'argomento.

L'oggettività generata artificialmente dall'impegno degli organizzatori ad essere imparziali può portare ad equilibri decisionali ben diversi rispetto a quelli eventualmente raggiunti in un dibattito tra attori interamente responsabili delle informazioni di cui dispongono.

Un difensore delle pratiche deliberative può ribattere che questa diversità è esattamente il risultato che si voleva ottenere. Il problema è che questo secondo punto di equilibrio risulta fortemente condizionato dall'*issue framing* degli organizzatori, cui è assegnato il più importante e, per certi versi, il più subdolo dei poteri di agenda, perché li rende capaci di agire, per così dire, alla radice della decisione, selezionando tacitamente le formule ammesse al dibattito<sup>9</sup>. Come ci ricorda Schattschneider, «la definizione delle alternative è lo strumento supremo del potere; difficilmente gli antagonisti possono concordare su qual è il problema, perché il potere è implicito nella definizione» (Schattschneider 1960, p. 68)<sup>10</sup>.

Occorre osservare che gli effetti dirompenti di questo potere di agenda non sono legati a un suo uso malizioso o partigiano:

<sup>9</sup> Ricordiamo che il controllo dell'agenda è uno dei criteri indicati da Dahl (1998) per riconoscere una democrazia funzionante, assieme alla partecipazione efficace, agli uguali diritti di voto, alla comprensione illuminata e all'inclusione degli adulti nel processo politico.

<sup>10</sup> Si può notare che anche l'eretico di Riker (1986) manipola l'agenda ma, a differenza del facilitatore deliberativo, lo fa in un ruolo dichiaratamente politico, che lo espone al pagamento dei costi delle operazioni che non risultassero convincenti agli occhi degli altri decisori.

anzi, per certi versi il candore è più incisivo della malizia, perché rende più difficile per i partecipanti cogliere la parzialità dei *frames* loro proposti.

Insomma, provare a mettersi dal punto di vista di Dio, senza averne l'onniscienza, rischia di sostituire alla grettezza di cui gli *high demanders* danno prova nei *policy networks* la parzialità più o meno consapevole di chi convoca i forum deliberativi.

In modo non dissimile da quanto avviene per gli incentivi alla partecipazione, anche le agevolazioni alla conoscenza alterano gli equilibri cui perverrebbero gli attori in un contesto di democrazia pluralista, ma lo fanno in modi ampiamente esposti ad effetti perversi (Curini 2004)<sup>11</sup>.

Più ci allontaniamo dal quadrante «*policy networks*» (-/+), verso una delle tre direzioni possibili (+/+, +/-, -/-), più il ruolo degli organizzatori-facilitatori diviene cruciale nel condurre i processi decisionali a posizioni condivise. Nella terminologia di Arrow, possiamo dire che i paradossi legati al teorema dell'impossibilità vengono risolti istituendo un ruolo «dittatoriale», sia pure benevolo. Ma il fatto di essere ben mimetizzato non rende questo potere più trasparente e meno ingombrante. La funzione che nelle istituzioni politiche rappresentative è affidata a pagine e pagine di regolamenti, con articoli e commi che specificano il potere del presidente, la presentazione dell'ordine del giorno, la proposta di emendamenti e subemendamenti, è qui demandata al facilitatore, alla sua professionalità e alla sua deontologia.

Sia chiaro che di per sé non c'è nulla di disdicevole in questa procedura. Sono infiniti i casi in cui una collettività si affida, per «andarcene fuori», non ai regolamenti, ma al buon senso e alla preparazione di un singolo o di una giuria: lo fa una facoltà con il suo preside, un condominio con il suo amministratore, due aziende in lite con un giurì d'onore. Come è noto, queste relazioni di delega sono soggette a tutti i rischi illustrati dalle teorie principale-agente. Ma qui il problema è ancora più serio, perché nelle istituzioni della democrazia deliberativa non si vede alcun filo che colleghi, direttamente o indirettamente, l'agente-facilitatore al principale, che si suppone costituito dall'insieme dei cittadini: non nella fase della valutazione *ex ante* dell'agente,

<sup>11</sup> In mancanza di precise precauzioni, nel quadrante «*consensus conference*», crescono i rischi di combinare due tipi di selezione avversa: il convocato – perditempo e il convocatore – predicatore.

quando si tratta di procedere alla sua designazione; non nella fase della sua valutazione *ex post*, quando si tratta di giudicare del successo o dell'insuccesso dell'esperimento.

L'irresponsabilità – in senso tecnico – del facilitatore è tanto più allarmante quanto più gli esperimenti sono considerati un successo. In questi casi, infatti, si verifica quel ridisegno delle preferenze individuali dal quale è partita la nostra riflessione.

Anche quando il numero dei convenuti è statisticamente irrilevante, come nel caso delle *consensus conferences*, l'amplificazione dei risultati, in genere attuata con la loro presentazione ai media e alle tradizionali sedi politiche, può arrivare a influenzare l'agenda politica.

Inoltre, poiché l'impegno richiesto ai partecipanti è ben maggiore di quello previsto, ad esempio, per un *focus group*, le dinamiche di gruppo emerse, le reazioni emotive, i processi cognitivi, le collusioni e le idiosincrasie possono fornire agli organizzatori informazioni delicate, non tanto rispetto agli orientamenti generali della totalità dei cittadini, quanto rispetto ai punti più deboli e vulnerabili dei diversi *frames*, che vengono così esposti al rischio di facili manipolazioni<sup>12</sup>.

## 5. Indicazioni per la ricerca

Arrivati a questo punto, ribadire il fatto che l'esercizio compiuto non presuppone una scelta di campo a favore di una visione cinica della partecipazione può sembrare uno schermo solido quanto una foglia di fico.

Eppure, il percorso proposto non vuole affatto affermare la superiorità delle teorie economiche, o deduttive, rispetto a quelle interpretative.

Il nostro primo obiettivo è illustrare l'importanza, per le prime fasi della ricerca empirica, di un atteggiamento agnostico rispetto a una divisione del lavoro scientifico spesso basata sul criterio che abbiamo chiamato *cuius regio, eius religio* e sottolineare l'utilità di un esercizio in cui le ragioni degli uni sono fatte giocare contro quelle degli altri. Quel che ci si può attendere da questo tipo di confronto non è la validazione definitiva

<sup>12</sup> Per una valutazione delle diverse tecniche più o meno deliberative, v. Dryzek (2004).

dell'una o dell'altra prospettiva analitica. Questo distingue la sostanziale irrisolvibilità del problema dei «falsi positivi» nella ricerca sociale rispetto, ad esempio, alla ricerca medica. Ma «non risolubile in modo definitivo» non significa rimuovibile, accantonabile. Per le scienze sociali, spesso significa fertile di ipotesi teoriche ed empiriche, purché generate con la scrupolosa consapevolezza di avanzare su un campo minato, dove è facilissimo confondere le basi assiomatiche dei paradigmi con le motivazioni degli attori.

Quel che possiamo concludere è che, se sottoposte agli stessi, ruvidi test che la *public choice* utilizza per analizzare la democraticità delle istituzioni rappresentative, anche le istituzioni deliberative appaiono violabili e manipolabili da chi le volesse utilizzare per autointeresse. Quanto poi queste strumentalizzazioni siano davvero frequenti, è un altro discorso. In un test di laboratorio, un piccolo lucchetto si rivela molto poco resistente all'effrazione. Questo non significa che non esistano migliaia di paesini dove, nonostante i lucchetti piccoli, non si verificano furti. Ma sarebbe sciocco trarre da questa evidenza la conclusione che i test di laboratorio sono sbagliati. E sarebbe altrettanto sciocco proporre, in chiave prescrittiva, l'estensione dei piccoli lucchetti alle zone con un alto tasso di reati di scasso, quali possono essere, fuor di metafora, le decisioni per l'allocazione di risorse scarse.

Quando sono adottate queste cautele, dal confronto tra le due letture qui considerate nascono indicazioni preziose. Sul piano descrittivo, derivano precise segnalazioni circa gli aspetti cui riservare un'attenzione speciale per capire la serietà degli esperimenti e la loro effettiva capacità di generare relazioni sociali basate sul dialogo e la riflessività.

Rientrano in questo elenco:

- il tipo di problemi dibattuti (regolazione etica, regolazione economica, allocazione distributiva, allocazione redistributiva);
- le caratteristiche dell'organizzazione che indice i forum, con particolare riferimento alle sue risorse finanziarie e umane;
- il tipo di finanziamento che consente l'esperimento;
- le caratteristiche del committente;
- la qualificazione e le prospettive professionali dei mediatori-facilitatori;
- la strategia seguita per gli inviti e per gli annunci pubblici;
- i costi partecipativi collegati al problema sul tappeto e il tipo di selezione avversa eventualmente presente nel suo *policy network*;

- l'adeguatezza degli incentivi offerti alla partecipazione rispetto ai dati del punto precedente;
  - i costi conoscitivi collegati al problema sul tappeto e le eventuali barriere innalzate contro «i profani» dai *policy networks*<sup>13</sup>;
  - le caratteristiche dei materiali informativi distribuiti (fonti, leggibilità...);
  - le tecniche impiegate per la gestione e il coordinamento della discussione;
  - le forme di pubblicità utilizzate per diffondere i risultati raggiunti nel forum; la «proprietà intellettuale» dei materiali raccolti: dati sui partecipanti, filmati, registrazioni audio, verbali...
- Sul piano prescrittivo, queste stesse indicazioni possono essere utilizzate per mettere a punto iniziative più accurate e fruttuose<sup>14</sup>, date le specifiche caratteristiche del tema in discussione.

## 6. Democrazia: nome singolare o plurale?

Il secondo obiettivo di questo lavoro non ha a che fare con la riflessione sulle metodologie di ricerca, bensì con la riflessione sulla molteplicità degli strumenti associabili al termine «democrazia». Benché in queste pagine siano state collocate nella scomoda posizione di bersaglio dell'analisi solo le istituzioni della democrazia deliberativa, questa scelta tematica non vuole affatto suggerire un maggiore apprezzamento per le virtù della *old democracy* pluralista, i cui limiti sono ampiamente documentati da molteplici prospettive analitiche. E probabilmente è proprio la riflessione deliberativa a dare conto in modo più profondo e convincente degli effetti perversi generati da canali di partecipazione che assegnano un vantaggio enorme agli *high demanders* e dalla grettezza delle soluzioni basate sulla rimozione delle esternalità. Ma poiché a queste analisi segue la proposta di esperimenti concreti, che promettono di minimizzare i costi sociali provocati da queste distorsioni, si pone un problema di confronto e dialogo non più tra paradigmi, ma tra modi diversi di intendere la democrazia.

<sup>13</sup> È importante notare che, al crescere della complessità tecnica delle *issues*, è probabile che le *policy communities* lascino il posto ad altri tipi di reti, quali le *epistemic communities* e le *advocacy coalitions*.

<sup>14</sup> Chi scrive ha osservato e ha gestito in prima persona esperimenti di forum deliberativi sui temi degli organismi geneticamente modificati e della *clinical governance*.

Prima della caduta dei regimi del socialismo reale, parlare di democrazie, al plurale, significava attribuire una patente di legittimità alle autodefinte «democrazie popolari». Oggi, la storia ha positivamente risolto questa disputa, lasciandoci liberi di ripensare in termini diversi il «numero plurale» associato al concetto di democrazia.

La scienza politica, attraverso il contributo del pluralismo americano, ha fornito una prima traccia molto importante, legando l'idea di democrazia alla vitalità delle molteplici associazioni attive nella società civile (Dahl 1982). La sostanziale instabilità delle coalizioni vincenti, lungi dal costituire un limite, rappresenta la maggiore virtù di una società aperta (Miller 1983).

Ma forse è tempo di chiedersi se la democrazia non viva proprio della pluralità dei metodi allestiti per cercare di catturare – invano – quell'ectoplasma che è la «volontà popolare»<sup>15</sup>. In altre parole, potrebbe essere proprio l'incompletezza e la varietà dei diversi modelli sperimentati a costituire la maggiore tutela per i cittadini-votanti-contribuenti-deliberanti. L'elenco che segue è giusto un pro-memoria delle specie più analizzate dagli studiosi.

Sui «fallimenti» della democrazia rappresentativa, con i suoi ingombranti apparati fatti di partiti, tornate elettorali, assemblee legislative, maggioranze governative, molto è stato scritto, soprattutto (ma non solo) grazie alla *public choice*. E molto viene detto ogni giorno, perché l'insoddisfazione è ormai molto diffusa. Sui rischi di manipolazione insiti in strumenti della democrazia diretta, quali i referendum, esiste un'ampia riflessione (Nurmi 1998). I limiti degli appelli all'opinione pubblica, in un'epoca segnata dall'esposizione delle masse ai grandi media e dal requisito della «fotogenicità» delle *issues* e dei leaders, sono stati messi in luce da schiere di studiosi, a partire dal fondamentale lavoro di Walter Lippman (1922). Rispetto a queste classiche «voci» dei tradizionali manuali di scienza politica, la fine del secolo scorso ha visto crescere una serie di nuovi strumenti, nati «all'ombra della gerarchia» (Scharpf 1994, p. 40). Delle virtù e dei rischi del *partisan mutual adjustment* che avviene all'interno dei *policy network* abbiamo parlato nelle pagine precedenti. Le aspirazioni della democrazia giuridica auspicata da Lowi (1969) per contrastare lo strapotere degli interessi organizzati, cozzano contro il rischio di un irrigidimento della

<sup>15</sup> Latour (2005) svolge un'interessante analisi sul collegamento etimologico tra *Demon* e *Demos*.

regolazione che mal si coniuga con l'esigenza di flessibilità e di autoordinamento. Il trasferimento agli apparati tecnici del compito di garantire l'*accountability* delle decisioni pubbliche, anche entrando nel merito della loro razionalità sostantiva, rischia di generare uno stato manageriale, terapeutico (Gottfried 1999), espertocratico (Clarke e Newman 1997), in cui una élite di analisti spazza via le valutazioni della società civile (comunità, associazioni, chiese...), in nome di una sua propria visione di quel che è bene per la collettività. Le promesse della *e-democracy* devono ancora confrontarsi con i profondi squilibri nell'accesso all'ICT evidenziati dalle ricerche sulla *e-divide*.

La nostra presentazione ha cercato di dimostrare che l'appellarsi non all'aggregazione delle preferenze, ma alla loro integrazione e rigenerazione non fornisce alla *deliberative democracy* uno scudo sufficiente per metterla al riparo dai paradossi della scelta sociale. Chi scrive guarda con molto interesse agli esperimenti compiuti per spostare gradualmente il *partisan mutual adjustment* verso il centro della tavola che abbiamo disegnato, con iniziative che cercano di salvaguardare tanto la diretta conoscenza che i cittadini hanno su molti temi di *policy*, quanto la loro capacità di «mettersi nei panni degli altri»: non in quelli di Dio, ma in quelli dell'immigrato sotto casa, dello studente bocciato...<sup>16</sup>. Ma anche in questi casi, non esistono garanzie che pongano definitivamente al riparo da paradossi e manipolazioni.

La prima conclusione, dopo questo rapido elenco, approssimato per difetto, riguarda una questione di metodo: mettere tra loro in contrapposizione o in ordine gerarchico questi diversi modi di catturare l'ectoplasma è un po' come mettere l'elettrocardiogramma in contrapposizione al termometro. Certo, ogni formula può avere realizzazioni più o meno felici, più o meno appropriate. Ma esiste un dato di fondo, in questo teorema dell'impossibilità allagato: i difetti dell'una sono le virtù dell'altra. La democrazia deliberativa ha grandi meriti, ma non fa eccezione a questa regola.

La seconda conclusione è collegata alla prima: metodi diversi con ogni probabilità portano a indicare priorità pubbliche diverse, perché un ectoplasma, a differenza di un individuo, può permet-

<sup>16</sup> Rientrano in questa filosofia iniziative quali *Public Agenda*, i *National Issues Forums*, i *Public Policy Institutes*. Queste iniziative, che traggono forte ispirazione dal pragmatismo di John Dewey, sono abbastanza vicine allo spirito sperimentale auspicato da Dorf e Sabel (1998).



tersi di non rispettare la proprietà transitiva nell'ordinare le sue preferenze. Siamo quindi destinati a vivere in un mondo in cui i risultati elettorali dicono una cosa, il popolo dei net-isens attivi su internet ne dice un'altra, la stampa propone altre posizioni, i forum deliberativi suggeriscono nuove soluzioni...

In passato, il ruolo di *fixer* rivendicato dalle istituzioni della democrazia rappresentativa si basava sul monopolio del più diretto ed esteso degli strumenti per catturare l'ectoplasma: il voto a suffragio universale. Non c'è dubbio che i margini di questo primato siano stati erosi dalle sperimentazioni avvenute all'ombra delle gerarchie e dello sviluppo tecnologico, che ha enormemente facilitato lo scambio delle informazioni e il coordinamento. In questa nuova situazione, non esiste un superforum, una Corte Suprema in grado di aggiudicare il titolo di miglior interprete della volontà popolare, né di regolare il diritto alla sperimentazione di nuove demo-tecnologie.

Rispetto a questi scenari, chi proviene da una filosofia costituzionale abituata a guardare ai conflitti interistituzionali da una prospettiva *checks and balances* probabilmente è più attrezzato di chi, provenendo dalla tradizione europea continentale della «divisione dei poteri», continua a cercare il disegno di un superpuzzle in cui ogni tessera va ad incastrarsi perfettamente negli spazi lasciati liberi da quella adiacente. Le virtù taumaturgiche di cui è talvolta caricata l'idea di *governance* nel dibattito europeo tradiscono la nostalgia di una logica capace di ricondurre a unità le contrastanti indicazioni che giungono dai diversi modi di intendere la democrazia.

Ma oltre alle tradizioni costituzionali, giocano anche le filosofie civili, e più precisamente le diverse idee di pubblico elaborate nei due contesti. Nell'Europa continentale è difficile approfondire questo concetto senza incontrarne immediatamente un altro, molto ingombrante: quello di diritto. Invece, nella letteratura americana di matrice pragmatica (Dewey 1927), questo termine rinvia all'esigenza di sperimentare insieme strade nuove, in quanto individui non completamente liberi di disporre delle nostre vite, perché legati ad altri dall'incertezza, in quella comune avventura che è la convivenza entro una nuova epoca.

(L'idea di democrazia) è ancora in corso di invenzione, ed è ancora aperta a una molteplicità di interpretazioni, nessuna definitiva. Il risultato di questa situazione è che le persone che apprezzano la democrazia devono imparare a vivere con una certa dose di confusione circa ciò in cui credono (Schat-schneider 1969, p. 42).

Insomma, che l'ectoplasma continui a sfuggire alle schiere di *ghostbusters* sulle sue tracce, in modo che nessuno possa dire «I, the people», forse è proprio la cosa più importante della democrazia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abramson, J. (1994), *We, the Jury: The Jury System and the Ideal of Democracy*, New York: Basic Books.
- Ackerman, B., Fishkin, J. (2000), *Deliberation Day. Conference on Deliberating about Deliberative Democracy*, University of Texas, <http://www.la.utexas.edu/conf2000/papers/DeliberationDay.pdf>.
- Arrow, K.J. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley [trad. it., *Scelte sociali e preferenze individuali*, Milano: Etas Kompass, 1977].
- Bobbio, L. (a cura di) (2004), *A più voci*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, [http://www.cantieripa.it/allegati/A\\_pi%F9\\_voci.pdf](http://www.cantieripa.it/allegati/A_pi%F9_voci.pdf).
- Börzel, T.A. (1998), Organizing Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks, in *Public Administration*, 76 (2), pp. 253-273.
- Buchanan J.M. (1960), Social Choice, Democracy, and Free Markets, in J.M. Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, pp. 75-81.
- Buchanan, J.M., Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press [trad. it., *Il calcolo del consenso: fondamenti logici della democrazia costituzionale*, Bologna: Il Mulino, 1998].
- Clarke, M.J., Newman, J. (1997), *The Managerial State*, London: Sage.
- Cohen, J. (1986), An Epistemic Conception of Democracy, in *Ethics*, 97, pp. 26-38.
- Cohen, J., Rogers, J. (2003), Power and Reason, in A. Fung e E.O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy: Experiments in Empowered Participatory Governance*, London: Verso Press, pp. 237-255.
- Coleman, J., Ferejohn, J. (1986), Democracy and Social Choice, in *Ethics*, 97, pp. 6-25.
- Craig, G., Mayo, M. (a cura di) (1995), *Community Empowerment*, London: Zed.
- Crosby, N. (1995), Citizen Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions, in O. Renn *et al.*, *Fairness and Competence in Citizen Participation*, Boston: Kluwer Academic, pp. 157-174.
- Curini, L. (2004), Note sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso, in *Quaderni di Scienza Politica*, XI (3), pp. 521-552.
- Dahl, R.A. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. (1998), *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Dewey, J. (1927), *The Public and Its Problems*, New York: Holt [trad. it., *Comunità e potere*, Firenze: La Nuova Italia, 1971].
- Dorf, M., Sabel, C. (1998), A Constitution of Democratic Experimentalism, in *Columbia Law Review*, 98 (2), pp. 267-473.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper

- and Row [trad. it., *La teoria economica della democrazia*, Bologna: Il Mulino, 1988].
- Dryzek, J.S. (2004), *Handle with Care: The Deadly Hermeneutics of Deliberative Instrumentation*, Paper, Conference on «Empirical Approaches to Deliberative Politics», European University Institute, Firenze, 21-22 May 2004, <http://www.iue.it/SPS/People/SwissChairPdfFiles/PaperDryzek.pdf>.
- Dryzek, J.S., List, C. (2003), Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation, in *British Journal of Political Science*, 33, pp. 1-28.
- 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.
- Fishkin, J. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Fishkin, J. (1995), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Gastil, J. (2000), *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Gottfried, P. (1999), *After Liberalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1991), *The Theory of Communicative Action*, voll. 1-2, Oxford: Polity Press.
- Hardin, R. (2002), Street-Level Epistemology and Democratic Participation, in *Journal of Political Philosophy*, 10 (2), pp. 212-229.
- Hecl, H., Wildavsky, A. (1974), *The Private Government of Public Money*, London: Macmillan.
- Joss, S., Durant, J. (1994), *Consensus Conferences*, London: National Museum of Science and Industry with the support of the European Commission Directorate General XII.
- Lalman, D., Oppenheimer, J., Swistak, P. (1993), Formal Rational Choice Theory: A Cumulative Science of Politics, in A.W. Finifter (a cura di), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 77-104.
- Latour, B. (2005), *From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public*, <http://www.ensmp.fr/~latour/articles/article/96-DINGPOL-INTRO.html>
- Lindblom, C.E. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision-Making through Mutual Adjustment*, New York: The Free Press.
- Lippman, W. (1922), *Public Opinion*, New York: Macmillan.
- Lowi, T.J. (1969), *The End of Liberalism*, New York: Norton.
- Lupia, A., McCubbins, M. (1998), *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Luskin, R.C., Fishkin, J.S., Jowell, R. (2002), Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain, in *British Journal of Political Science*, 32, pp. 455-487.
- March, J.G. (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: The Free Press [trad. it., *Prendere decisioni*, Bologna: Il Mulino, 1998].
- March, J.G., Olsen, J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York: The Free Press [trad. it., *Governare la democrazia*, Bologna: Il Mulino, 1997].

- McKelvey, R.D. (1979), General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models, in *Econometrica*, 47 (5), pp. 1085-1112.
- Miller, N.R. (1983), Pluralism and Social Choice, in *American Political Science Review*, 77 (3), pp. 734-747.
- Nurmi, H. (1998), Voting Paradoxes and Referenda, in *Social Choice and Welfare*, 15 (3), pp. 333-350.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press [trad. it., *La logica dell'azione collettiva*, Milano: Feltrinelli, 1983].
- Olson, M., Clague, C.K. (1976), Dissent in Economics: The Convergence of Extremes, in R.C. Amacher, R.D. Tollison e T.D. Willett (a cura di), *The Economic Approach to Public Policy*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 79-99.
- Pimbert, M., Wakeford, T. (2001), Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment, in *PLA Notes*, 40, [http://www.iied.org/docs/pla/pla\\_fs\\_5.pdf](http://www.iied.org/docs/pla/pla_fs_5.pdf).
- Posner, R. (2003), *Law, Pragmatism, and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Regonini, G. (1995), Politiche pubbliche e potere, in G. Regonini (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 21-102.
- Regonini, G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna: Il Mulino.
- Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Riker, W.H. (1982), *Liberalism Against Populism*, Chicago: Waveland Press (2<sup>a</sup> ed., 1988) [trad. it., *Liberalismo contro Populismo*, Milano: Comunità, 1996].
- Riker, W.H. (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven: Yale University Press.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (1999), The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in P.A. Sabatier (a cura di), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, pp. 117-166.
- Sabel, C.F. (2001), *A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism*, OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/15/0/17394484.pdf>.
- Samuelson, P.A. (1972), The 1972 Nobel Prize for Economic Science, in *Science*, 178, pp. 487-489.
- Scharpf, F.W. (1993), Coordination in Hierarchies and Networks, in F.W. Scharpf (a cura di), *Games in Hierarchies and Networks*, Boulder: Westview Press, pp. 125-165.
- Scharpf, F.W. (1994), Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1), pp. 27-53.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Hinsdale: The Dryden Press [trad. it., *Il popolo semi-sovrano: un'interpretazione realistica della democrazia in America*, Genova: ECIG, 1998].
- Schattschneider, E.E. (1969), *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, New York: Holt, Rinehart & Winston.

- Schön, D.A., Rein, M. (1994), *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books.
- Shepsle, K.A. (1990), *Perspectives on Positive Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1967), The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft, in *Western Economic Journal*, 5, pp. 224-232.
- Tversky, A., Kahneman, D. (1986), *The Framing of Decisions and the Psychology of Choice*, in J. Elster (a cura di), *Rational Choice*, New York: New York University Press, pp. 123-141.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Transaction Publishers.

*Summary:* This paper tries to use the theories of social choice as a light source in order to read in transparency the critical points of the deliberative experiments. The purpose is to reserve to them the same kind of treatment the public choice reserve to the institutions of representative democracy. This approach is based on the fact that deliberative theories do not remain in the empyrean of mere speculations. In their name every day tens of forums are set up that claim their ability to interpret «the choices of the people», «the will of the citizens».

From the social choice perspective, two dimensions seem particularly important in order to construct an analytical typology of the various deliberative practices: the weight of the externalities and the degree of spontaneity of participation.

The paper continues analyzing the great merits and the great limits of the partisan mutual adjustment that characterizes

decisions in the *policy networks*. The fact that these pillars of pluralistic democracy are exposed to the risks of manipulation and intervention of «high demanders» does not mean that the institutions of deliberative democracy are immune from other perverse logics.

The final part considers the various theories developed in the last few decades to give more satisfactory contents to the idea of democracy; and concludes that it is just their imperfection that provides the best guarantees to the «general will».

