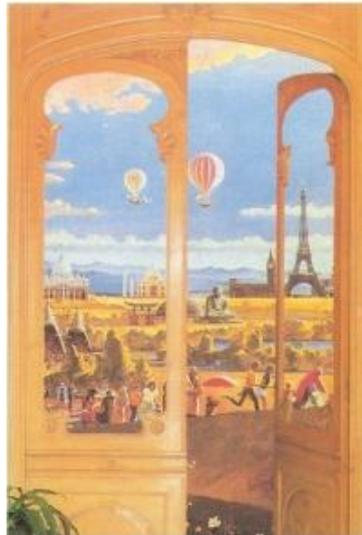


QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELL'UOMO



DSU 01/2004

Luigi Pellizzoni (*pellizzoni@sp.units.it*)

INCERTEZZA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: ASPETTI TEORICI ED EMPIRICI

Sintesi e riflessioni sull'omonimo Workshop del 30-31 gennaio 2004

Febbraio 2004



Università degli Studi di Trieste
www.dsu.units.it

Introduzione

Organizzato nell'ambito del progetto Cofin 2002 'Incertezza e democrazia partecipativa. Aspetti teorici e empirici nel settore ambientale', svolto dall'Unità di ricerca del Dipartimento di Scienze dell'Uomo dell'Università di Trieste, a sua volta parte del Progetto nazionale Cofin 2002 'Scienza politica e scienze cognitive. Nuovi paradigmi deliberativi per far fronte alla incertezza dei problemi poco strutturati', il workshop 'Incertezza e democrazia partecipativa. Aspetti teorici e empirici' si è svolto a Trieste, nei locali del Dipartimento di Scienze dell'Uomo, nei giorni 30-31 gennaio 2004. La struttura del workshop prevedeva la partecipazione dei partner del progetto nazionale e di alcuni esperti invitati a relazionare su tematiche specifiche. Al pubblico partecipante si sono aggiunti alcuni studiosi afferenti all'Università di Trieste. I relatori invitati hanno inoltre prodotto alcuni materiali – sintesi dei propri interventi o vere e proprie relazioni – che sono stati fatti circolare tra i partecipanti nei giorni precedenti al workshop.

Il presente Working Paper contiene innanzitutto una sintesi ragionata delle relazioni e della discussione, basata sugli appunti stesi dal sottoscritto. La responsabilità per eventuali fraintendimenti e omissioni è quindi tutta mia. In ogni caso l'obiettivo di questo paper non è di fornire un resoconto fedele di quanto si è detto. A tale scopo potranno essere eventualmente utilizzate le trascrizioni delle registrazioni. Si tratta piuttosto di una serie di spunti di riflessione sollecitati dalle relazioni presentate e dalla discussione sviluppatasi nel corso del workshop. Il paragrafo conclusivo è infatti dedicato ad alcune riflessioni, volte a evidenziare i principali punti problematici emersi dai lavori del workshop e a suggerire alcune linee di sviluppo della ricerca.

Partecipanti

Nino Anastasi – Università di Messina
Massimiliano Andretta – Università di Firenze
Filippo Barbera – Università di Torino
Lavinia Bifulco – Università di Milano-Bicocca
Gabriele Blasutig – Università di Trieste
Luigi Bobbio – Università di Torino
Bruno Bolognini – Università di Genova
Massimo Bonanni – Università di Genova
Giangiacomo Bravo – Università di Brescia
Carlos Corvino – Università di Trieste
Giovanni Delli Zotti – Università di Trieste
Giuseppe Gangemi – Università di Padova
Francesca Gelli – Università di Padova
Giovanfrancesco Lanzara – Università di Bologna
Lidia Lo Schiavo – Università di Messina
Sergio Maset – Istituto di ricerca Tolomeo, Treviso e Università di Trieste
Giuseppe Pantaleo – Università S. Raffaele, Milano
Luigi Pellizzoni – Università di Trieste
Walter Sancassiani – Focus Lab, Bologna

Introduzione al Workshop

MASSIMO BONANNI – Obiettivi generali del Progetto

L'intervento, svolto dal coordinatore nazionale del progetto, ne ha illustrato brevemente gli obiettivi generali, l'articolazione, le attività già svolte e quelle programmate.

LUIGI PELLIZZONI – Incertezza e democrazia partecipativa: problemi emergenti

L'intervento si è incentrato sulla tematizzazione dei problemi affrontati dal workshop.

Sono stati illustrati gli obiettivi specifici del progetto dell'Unità di ricerca di Trieste: studiare nel contesto di processi deliberativi in campo ambientale il ruolo e la reciproca influenza tra il livello di incertezza o destrutturazione dei problemi e l'orientamento non autoriferito degli attori. Da un punto di vista concettuale il problema quindi si configura come relativo: alla definizione di deliberazione pubblica, incertezza e orientamento non autoriferito; all'analisi del tavolo deliberativo come istituzione sociale e del ruolo delle variabili intervenienti; all'osservabilità del comportamento non autoriferito.

E' stata quindi esaminata la tipologia di Wynne relativa al concetto di incertezza, che distingue tra: rischio, incertezza (in senso stretto), ignoranza, indeterminazione, complessità, disaccordo, ambiguità. E' stata poi illustrata una ipotesi di lavoro relativa agli elementi del processo deliberativo su cui l'incertezza può incidere: selezione dei partecipanti e loro relazione con i non partecipanti, definizione del problema, dell'agenda e delle posizioni (interessi), strutturazione e legittimazione dell'argomentazione, modalità di selezione dei risultati, configurazione e rilevanza assegnata agli effetti delle decisioni su terzi. L'incertezza può, in via ipotetica, anche incidere sul ruolo assunto dalle variabili di contesto di seguito identificate: a) strutturazione del setting deliberativo; b) storia delle relazioni tra gli attori; c) prossimità alla decisione.

Da tutto ciò emergono alcune domande. Un primo gruppo si riferisce all'impatto dell'incertezza: a) è più o meno facilmente trattabile in contesti deliberativi rispetto ad altri contesti interattivi o decisionali? b) agevola o ostacola l'individuazione di soluzioni condivise? c) quali condizioni interne o esterne al processo deliberativo ne influenzano l'intensità e la valenza positiva o negativa? d) in che modo agisce sulle curve di preferenza degli attori?

Un secondo gruppo di domande riguarda il rapporto tra incertezza e comportamento non autoriferito: a) cosa significa 'soluzione condivisa'? b) che cos'è l'orientamento non autoriferito? è possibile distinguerlo dall'egoismo e eventualmente anche dall'altruismo? c) in che modo e misura l'incertezza incide sull'assunzione di orientamenti non autoriferiti? d) in che modo è possibile rilevare empiricamente, in contesti sperimentali non costruiti ad hoc, l'orientamento non autoriferito degli attori?

GABRIELE BLASUTIG – Incertezza e democrazia partecipativa: le 'variabili intervenienti'

L'intervento si è focalizzato sul ruolo delle variabili intervenienti, ossia i fattori che 'circondano' il processo deliberativo inserendolo in uno specifico contesto situazionale.

Si possono distinguere, per gli attori partecipanti, due piani cognitivi o di senso: il primo riguarda il problema sul tappeto, il secondo riguarda il contesto della deliberazione. Ciò significa che i soggetti che partecipano al processo non vanno analizzati come decisori atomizzati ma come attori sociali.

Le variabili intervenienti presumibilmente incidono sulla disposizione dei partecipanti rispetto all'interpretazione del proprio ruolo e del processo, in particolare rispetto al modo in cui viene trattata l'incertezza e il proprio personale orientamento in direzione autoriferita o meno.

Due fattori si segnalano come particolarmente interessanti, meritevoli di studio. Il capitale sociale è il primo. Quali aspetti o proprietà del capitale sociale entrano in gioco? E' possibile distinguere un capitale sociale 'ereditato', nel senso che deriva da precedenti relazioni tra gli attori, e un capitale sociale 'costituito' nel corso del processo deliberativo?

Il secondo fattore è costituito dalla leadership presente nel processo. Si può distinguere, al riguardo, tra una leadership tecnica, relazionale, simbolica, politica.

Sessione 1 – Democrazia partecipativa e ambiente

LUIGI BOBBIO – Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi

La relazione si è focalizzata sulla discussione di un processo deliberativo piemontese relativo alla localizzazione di impianti per la gestione di rifiuti. Il caso è tra i più noti e descritti in letteratura e non viene pertanto illustrato in questa sede.

Ci sono due tipi di variabili intervenienti: quelle manipolabili nel corso del processo e quelle non manipolabili. Tra queste ultime vi è il capitale sociale. Si tratta di un patrimonio costituito precedentemente al processo su cui quest'ultimo è in grado di incidere ben poco.

Elementi centrali del processo sono: a) il setting, ossia il modo in cui il processo viene organizzato e il contesto entro cui si inserisce; b) le tecniche di gestione del processo medesimo. E' probabile che il ruolo svolto da questi elementi sia superiore a quello del capitale sociale. In altri termini il ruolo delle variabili intervenienti (largamente imm modificabili) è minore rispetto a quello delle variabili di processo, che invece sono ampiamente gestibili.

Uno dei problemi cruciali della democrazia deliberativa è che riflessione teorica e esperienze pratiche vanno per conto proprio, vengono poste raramente a confronto. Punto base della riflessione è che la deliberazione non è un'attività naturale, è qualcosa che va guidato e incanalato, promosso e curato. La deliberazione funziona se viene adeguatamente strutturata. Ciò significa che le tecniche influenzano notevolmente il processo. Si tratta di portare le persone a giocare un certo gioco. A tale scopo è fondamentale la posizione del leader, del facilitatore, la sua abilità e credibilità.

Il caso piemontese mostra come sia importante portare i partecipanti a focalizzare l'attenzione sui criteri valutativi del problema piuttosto che sul problema in sé o sulla propria personale posizione. Da un conflitto iniziale, incentrato sulla polarizzazione città-campagna, si è passati alla costruzione di nuovi criteri di giudizio, come la disponibilità di un sito o la distanza da Torino, che hanno depolarizzato il conflitto. L'analisi multicriteriale è poi stata utile per individuare soluzioni implicitamente condivise senza procedere a una mera aggregazione delle preferenze ma mostrandone la sovrapposizione di fatto.

Nel dibattito sono state sollevate alcune questioni. La più rilevante è come si fa a stabilire se un dato processo è deliberativo o meno. La logica che guida il processo è cruciale al riguardo. Per alcuni la logica del processo piemontese era convenzionale in quanto si è essenzialmente proceduto a esplicitare e ordinare posizioni. Per altri la logica era effettivamente 'deliberativa' in quanto si proceduto a discutere sulle regole di ordinamento delle preferenze.

Determinante sembra essere la presenza o meno di un confronto tra le posizioni, ossia la costituzione di un 'pubblico' che discute i criteri secondo cui il problema deve essere analizzato.

WALTER SANCASSIANI – Incertezza tridimensionale dei processi partecipati

L'intervento si è incentrato sull'analisi di alcuni esempi concreti di processi deliberativi. In particolare l'attenzione si è focalizzata sulla problematica relativa alla localizzazione di una centrale turbogas nei pressi di Piacenza. Attorno alla problematica si è sviluppato inizialmente un processo conflittuale di tipo consueto, con i proponenti tesi a evidenziare i vantaggi economici del progetto e la presenza di una certificazione EMAS, e comitati di cittadini in opposizione al progetto. L'amministrazione locale ha deciso di provare a superare l'impasse avviando un tavolo deliberativo. Dopo una mappatura della realtà sociale e l'identificazione e selezione degli attori da coinvolgere si è provveduto a organizzare una serie di incontri attorno alla domanda principale: quale destinazione dare all'area individuata dal progetto.

La formulazione della domanda mirava a spostare il fuoco dell'attenzione dal problema specifico – centrale sì, centrale no – al problema più generale della vocazione dell'area e dei suoi possibili sviluppi economici.

La relazione è proceduta illustrando nei dettagli l'esperienza. Sono stati costituiti quattro gruppi di discussione (imprenditori, ambientalisti, cittadini e tecnici) e formulate domande-chiave (cosa fare, quali criteri usare, quale relazione esiste tra il progetto e altre iniziative, chi dovrebbe essere coinvolto in nuove ipotesi progettuali, quali sono le priorità di intervento, ecc.). Si è sviluppato così un percorso che portava dalla formulazione di scenari all'ordinamento di priorità, alla definizione di progetti e di impegni specifici, per giungere a indicazioni concrete per il Comune.

Il processo ha dunque portato non solo a uno spostamento del fuoco della discussione per superare l'impasse del conflitto iniziale, ma a una sua scomposizione in questioni singole, più facilmente trattabili, e ricomposizione successiva in un quadro unitario. La tecnica di gestione del processo si è rivelata quindi fondamentale per il successo dell'iniziativa, in quanto in grado di mobilitare una serie di risorse potenziali presenti nel contesto sociale ma non attivate: informazione, partnership trasversali, capitale sociale, capacità analitiche ecc.

Dall'analisi emergono tre fonti principali di incertezza. La prima è politica (agenda, consuetudini relazionali, tempi politici ecc.). La seconda è tecnologica e normativa (settorialità competenze e norme, problema legittimazione attori tecnici, focus sui numeri invece che sui problemi ecc.). La terza è sociale (legittimazione attori della comunità, capacità di lavoro di gruppo, particolarismo, orientamento alla assunzione di responsabilità o alla delega ecc.). Il fattore tempo, e la sfasatura relativa ai tempi propri di queste tre aree rappresentano un problema cruciale per il successo di un processo deliberativo.

Un aspetto emerso durante la discussione è l'importanza segnalata dal relatore di distinguere due tipi base di processi deliberativi, a seconda che muovano da conflitti in atto, tra parti sociali ben identificate, oppure da un problema dotato di una certa generalità in cui diversi attori si possono riconoscere ma rispetto a cui non vi è in partenza una contrapposizione netta (per esempio i tipici processi di Agenda 21 locale).

GIANGIACOMO BRAVO – Processi deliberativi e di contrattazione per la gestione di risorse comuni

La relazione aveva per oggetto il percorso di gestione endogena di commons, ossia di istituzioni ad hoc che superino la 'tragedia dei commons' senza ricorrere all'intervento di un'autorità esterna o alla privatizzazione della risorsa.

Fattori cruciali nella creazione endogena di istituzioni sono: a) la definizione degli attori interessati, per i quali la risorsa è importante; b) la loro disponibilità a sopportare costi per la ricerca di soluzioni; c) la libertà di creare istituzioni attraverso un processo negoziale.

E' poi importante considerare che le regole che emergono dal processo di istituzionalizzazione sono adattate al contesto specifico e non generalizzabili immediatamente. Va anche considerato che vi sono dei fattori importanti che incidono sulla istituzionalizzazione delle regole di gestione. La cosa viene evidenziata tramite l'analisi di un caso relativo alle regole di gestione di un alpeggio. Se ne ricava che fattori cruciali sono: a) la presenza di una comunità coesa, dal punto di vista delle relazioni e dei valori; b) la presenza di modelli efficaci di relazione tra i soggetti interessati alla gestione della risorsa; c) la presenza di una risorsa 'chiusa', ossia su cui non vige particolare incertezza circa i limiti di sfruttabilità complessiva (in sostanza si tratta quindi di un gioco a somma zero); d) la presenza di possibilità di comminare sanzioni efficaci. Da tutto ciò discendono regole operative efficaci e durevoli in quanto attivano cicli a retroazione positiva, ossia che si consolidano attraverso la prova del loro buon funzionamento.

Una questione importante è se, e in che termini, gli esempi di successo nella gestione di risorse comuni a livello locale siano trasferibili su scala più ampia, in particolare rispetto ai cosiddetti 'global commons'. Emergono al riguardo differenze notevoli: a) sulla consapevolezza del fatto che una risorsa è comune (ossia condivisa e esauribile) e che si sta depauperando; b) sulle informazioni relative ai caratteri della risorsa: solide e complete nel caso locale, vaghe e contraddittorie nel caso globale; c) sull'affidabilità delle previsioni circa gli effetti di determinati comportamenti: buona nel caso locale, scarsa nel caso globale; d) sulle caratteristiche degli attori coinvolti: numero, condivisione di valori di riferimento, presenza di relazioni fiduciarie, obiettivi o logiche di azione condivise (ad es. rispetto ai local commons l'obiettivo di base è gestire la risorsa in modo vantaggioso, mentre rispetto ai global commons vi è la presenza di attori centrati su valori come le Ong o su relazioni di tipo strategico basate su rapporti di potere come i governi); e) sulla presenza di sanzioni efficaci.

Emergono poi altri problemi relativi alla gestione dei commons, quali: il ruolo delicato degli attori esterni, che possono fungere da facilitatori ma anche portare una interferenza distruttiva nelle relazioni tra le parti interessate, e l'altrettanto delicato bilanciamento tra troppa coesione (che ostacola l'emergere di leader innovativi) e troppa poca coesione (che ostacola la conclusione di accordi). La discussione evidenzia inoltre altri punti, quali l'importanza dell'interazione faccia a faccia per la conduzione efficace di processi deliberativi.

Se ne ricava un elemento di base importante: l'incertezza costituisce un fattore che ostacola la costruzione di istituzioni per la gestione di commons. In particolare tale incertezza coinvolge anche la logica che guida l'azione degli attori. Per i local commons la logica è essenzialmente strategica: tutti sono interessati a godere della risorsa. Per i global commons la logica non è per tutti la stessa.

Sessione 2 – Democrazia partecipativa e processi cognitivi

GIUSEPPE PANTALEO – Il vissuto psicologico dell'incertezza e il ruolo delle prospettive multiple nella gestione di scenari caratterizzati da ambiguità e indeterminazione

La relazione si è incentrata sulla presentazione di un particolare approccio psicologico all'incertezza, quello definito delle 'prospettive multiple'.

Il problema di partenza è il ruolo che l'incertezza gioca nell'orientamento assunto dall'individuo nella relazione con gli altri. Tale ruolo non è stabile, ma può assumere due valenze. La prima è una valenza negativa. L'incertezza determina un orientamento di rifiuto e chiusura verso le istanze dell'altro. Non vengono accettate informazioni e punti di vista difformi dal proprio. Tale orientamento vale a ridurre la tensione motivazionale che l'incertezza provoca nell'individuo. Ne consegue che risultano enfatizzati aspetti quali il ruolo assunto da leader e esperti nel polarizzare l'opinione, la fede nell'esistenza di una realtà precisa e di significati univoci delle argomentazioni, l'impazienza di giungere a una decisione.

L'incertezza può però assumere anche una valenza positiva. In questo caso si evidenzia una motivazione a cercare informazioni e a considerare posizioni difformi. L'orientamento è quindi di apertura e coinvolgimento dell'altro mentre emerge una visione della realtà come positivamente connotata da ambiguità e eterogeneità delle argomentazioni, una volontà di farsi assorbire dalla giocosità della situazione.

Si hanno insomma due tendenze opposte. La prima reagisce all'incertezza tentando di ridurla. La seconda invece la accoglie e cerca di valorizzarla. L'incertezza assume un ruolo motivante in quanto associata con la varietà e la casualità programmata.

Da cosa derivano queste tendenze? Negli studi esistenti si individuano sia fattori di personalità, quindi legati all'individuo in quanto tale, sia fattori di gruppo, quindi legati all'individuo come attore sociale. I primi sono stati studiati per esempio nelle ricerche di Adorno. I secondi includono aspetti quali: identificazione con gruppo, omogeneità definizione in-group e out-group, polarizzazione giudizi, presenza di stereotipi di rappresentazione di attori e situazioni.

La teoria delle prospettive multiple offre una sua specifica spiegazione del doppio ruolo dell'incertezza. L'idea è che il soggetto si muove lungo un continuum tra chiusura e assunzione di prospettive multiple. I fattori responsabili sono essenzialmente due: la presenza di una minaccia fisico-biologica avvertita dal soggetto e l'interiorizzazione delle prospettive multiple. Il primo ha a che fare con la situazione specifica. Il secondo invece ha a che fare con l'esperienza vissuta dal soggetto in precedenza: un'esperienza di coinvolgimento attivo (e non semplicemente contemplativo) in una molteplicità di situazioni e contesti interattivi.

Da questo punto di vista i processi deliberativi rappresentano situazioni in cui si può fare esperienza del molteplice e del diverso o entro cui chi ha interiorizzato tale esperienza può muoversi più agevolmente e efficacemente.

La discussione ha sviluppato varie tematiche. Tra queste emerge la contrapposizione tra chi vede nella deliberazione essenzialmente un modo per rispondere a quesiti impellenti e quindi per ridurre l'incertezza arrivando a una conclusione precisa, e chi vede in essa piuttosto un modo per sviluppare l'abitudine a convivere con l'incertezza, per educare al confronto con l'ambiguo e il diverso.

GIOVANFRANCESCO LANZARA – Che cos'è la qualità dell'indagine in un processo deliberativo?

La relazione si è concentrata sul problema dell'individuazione di elementi per valutare la qualità della deliberazione.

Un primo problema, preliminare, è la possibilità di definire una demarcazione tra comportamenti autoriferiti e non autoriferiti. A cosa si potrebbe guardare per riuscirci? Agli effetti che si producono? Ma questi sono spesso imprevedibili. Ai presupposti che guidano il comportamento? Ma questi non sono direttamente osservabili, possono solo essere inferiti, e spesso guidano il soggetto senza che questi ne sia pienamente consapevole. Inoltre qualsiasi compor-

tamento può essere in definitiva ricondotto all'egoismo, tramite la definizione di un opportuno sistema di preferenze.

La questione quindi è irrisolvibile e sterile. Si tratta invece di guardare alla deliberazione come un processo di indagine nel senso deweyano, e di valutarne la qualità. Per Dewey l'indagine è fatta di pensiero e azione mirante a risolvere problemi. L'indagine è un'azione pratica, concreta, che porta a una ristrutturazione del campo cognitivo. La deliberazione è allora un processo cognitivo in cui assume rilevanza l'argomentazione, il modo in cui i dati empirici sono collegati alle teorie, il modo in cui si fanno inferenze, il modo in cui qualcosa viene assunto come un 'dato'. Non è tanto rilevante il consenso finale, il superamento del conflitto iniziale, ma il modo in cui l'indagine viene condotta e i processi cognitivi cui dà luogo. In questo senso la qualità dell'indagine non è questione di mera percezione soggettiva ma di valutazione oggettiva.

Domande rilevanti sono pertanto le seguenti: a) quali sono le capacità di apprendimento degli attori? b) quali sono le caratteristiche del setting deliberativo in cui si opera? c) in che modo è possibile rendere cognitivamente produttivo il processo? Questi criteri riguardano il processo e non il prodotto. Si tratta di vedere se i partecipanti si mostrano in grado di discutere le proprie e altrui posizioni; se sono in grado di mappare i processi di formazione delle proprie preferenze e il percorso che ha condotto alla situazione deliberativa; se sono in grado di costruire una mappa cognitiva condivisa pur a partire da diverse immagini del problema; se sono disposti ad assumersi una responsabilità collettiva per le conseguenze che derivano dall'implementazione di tale mappa; se sono consapevoli che la definizione delle proprie stesse preferenze può trovarsi presa nel mezzo tra premesse di valore incompatibili e che l'unica soluzione è allora cercare un bilanciamento attivo, contestuale, tra tali principi; se sono capaci di verificare la coerenza tra affermazioni e comportamenti; se riescono a coniugare l'advocacy delle proprie posizioni con l'indagine su quelle altrui; se sono disposti a discutere pubblicamente le proprie norme di riferimento.

Tutto ciò è assai meno facile da realizzare all'aumentare dell'incertezza, perché con essa aumenta la difficoltà di definire la situazione e si distruggono i mezzi cognitivi per interpretarla (aumenta per esempio il ricorso a stereotipi).

L'analisi che precede va applicata nel corso del processo, non prima. Si deve cioè attivare un registro autoriflessivo. Tale attivazione dipende largamente dalla costruzione del setting deliberativo. Il setting fa assumere un ruolo specifico agli attori, li fa giocare un gioco particolare: non si delibera in astratto perché c'è un compito specifico da svolgere. Elemento importante del processo è il back-talk, la ricostruzione discorsiva del processo stesso, della sua storia, come elemento per procedere ulteriormente. Non si tratta di un feed-back in quanto il back-talk assume valenza generativa, spiazza temporalmente gli attori rappresentati e quelli che rappresentano. Gli attori insomma utilizzano il setting come strumento cognitivo, come ancoraggio cognitivo per lo svolgimento dell'indagine. Ciononostante è importante considerare che la qualità del risultato non dipende sempre dalla qualità del processo.

La discussione ha evidenziato il contrasto tra chi definisce l'incertezza in termini essenzialmente cognitivi e chi invece ne evidenzia anche gli aspetti normativi. Emerge inoltre una differenza tra coloro che considerano effettivamente indistinguibile il comportamento autoriferito da quello non autoriferito, e coloro che ritengono importante mantenere tale distinzione almeno in via ipotetica. Emerge ancora la problematicità della definizione di una qualità oggettiva dell'indagine. Un chiarimento del relatore sottolinea che essa non va intesa nel senso di obiettivamente data, ma nel senso di resa pubblica, pubblicamente discussa.

FILIPPO BARBERA – Incertezza, democrazia partecipativa, struttura sociale e meccanismi generativi: alcune considerazioni a partire dall'esperienza dei patti territoriali

La relazione si è incentrata sull'esperienza dei patti territoriali e gli elementi che da essi possono essere ricavati in merito ai processi partecipativi in generale.

I patti territoriali costituiscono una realtà diversificata, anche se si verificano fenomeni di isomorfismo e imitazione. Aspetti rilevanti relativi alla situazione che fa da contesto alla creazione di patti sono il livello di sviluppo economico di un'area, la situazione politica, la struttura delle relazioni tra gli attori. La leva economica viene usata come incentivo alla creazione di processi di accumulo di capitale sociale, attraverso dinamiche che si richiamano al gioco di assicurazione. La tipologia degli attori è in linea di massima quella classica: attori pubblici, imprese e associazioni di categoria, organizzazioni dei lavoratori. In questo senso i patti territoriali si differenziano notevolmente da quei processi partecipativi in cui si ha la presenza di una varietà di attori, ma in cui la leva economica gioca un ruolo limitato, per esempio le Agende 21 locali (anche se si verificano a volte delle sovrapposizioni tra i due tipi di strumenti).

Fattori importanti per lo sviluppo del processo pattizio e per il suo successo sono: a) in che modo e misura si definisce la leadership, che può proporsi già in partenza o emergere durante il processo; b) l'intensità del partenariato, ossia la disponibilità a un impegno diretto (economico e d'azione) da parte dei partecipanti; c) in che modo si definiscono e distribuiscono i costi di concertazione.

Gli studi di settore fanno emergere alcuni fattori facilitanti la conclusione di patti: a) la presenza di legami corti tra i partner e tra partner e leader, ossia della possibilità di un controllo efficace sul comportamento altrui; b) il fatto che vi sia una certa diversificazione o eterogeneità tra i partner in termini di potere e capacità di agire, c) che vi siano precedenti esperienze di gestione costruttiva di conflitti (ossia che tali esperienze siano state capitalizzate in senso fiduciario); d) che vi sia disponibilità a discutere su aspetti procedurali, su criteri e parametri, oltre che sul merito; e) che il leader abbia bisogno di legittimare le proprie decisioni attraverso il confronto e il dialogo con gli altri; f) che vi sia tempo sufficiente, ossia che la decisione da prendere non sia troppo ravvicinata.

Le indagini pongono in risalto l'esistenza di due tipi principali di patti: quelli distributivi o spartitori e quelli generativi. I primi non hanno ovviamente particolare significato innovativo. I secondi sì. Si tratta di spiegare le ragioni che portano all'uno o all'altro tipo di patto. Tra queste emerge come particolarmente rilevante la figura del leader. Nel primo caso il leader è subito, nel secondo caso il leader si (ri)legittima nel corso del processo. In che modo? Facendo un passo indietro nell'esercizio del potere, assumendosi in prima persona i costi di concertazione. La legittimazione della leadership quindi dipende molto dalla capacità di cooperazione incondizionata, evidenziata dalla rinuncia a benefici o vantaggi possibili. A mio parere questo aspetto, assieme ad alcuni altri come la rilevanza dell'eterogeneità degli attori, può essere interpretato in termini di ruolo giocato dall'incertezza.

LAVINIA BIFULCO – Amministrazioni pubbliche e policy-making partecipato

La relazione si è incentrata sulle ragioni per cui il policy-making partecipato trova spazio crescente. L'idea di 'pubblico' è oggi assediata da varie parti, con particolare riferimento alla crisi delle istituzioni pubbliche e dell'idea classica di cittadinanza e all'ideologia neoliberista, che preme in direzione di una privatizzazione delle problematiche, giustificandola in termini di maggiore efficienza e rispondenza ai principi di libertà individuale. Ciononostante si crea-

no nuovi spazi pubblici e nuove forme partecipative. La dimensione europea delle politiche costituisce un importante fattore in questo senso.

Per analizzare le politiche partecipate è importante considerare la dimensione culturale delle politiche: valori, norme, interpretazioni. Esse non rappresentano sistemi coerenti, ma piuttosto repertori, inventari per l'azione pubblica. In particolare si possono identificare tre modelli culturali di base: regolazione gerarchica; negoziazione e logica di mercato; regolazione comunitaria, basata su dialogo e fiducia. Ciascun modello offre un inventario di elementi interpretativi e prescrittivi. Ad esempio l'idea di cittadinanza attiva nel quadro del modello di mercato viene concettualizzata in termini contrattuali e l'attore è configurato come consumatore dotato di un potere decisionale individualizzato; in base al modello comunitario o dialogico essa viene concettualizzata in termini di partecipazione attiva ai processi decisionali, secondo l'idea repubblicana della cittadinanza. Analogamente, i criteri di coordinamento nelle partnership vengono concettualizzati in termini di negoziazione di interessi oppure in termini di dialogo. La stessa crescita delle partnership viene inquadrata in modo diverso: come declino dello stato e risposta a un settore pubblico inefficiente in direzione privatistica, oppure come crescente rilevanza della dimensione sociale cui occorre trovare risposte istituzionali adeguate.

Ma cosa si intende per azione pubblica? Si intende un'azione volta ad affrontare problemi che hanno rilevanza collettiva. Il problema è la creazione di spazi pubblici, spazi in cui si possa discutere e scegliere su temi di rilevanza pubblica. L'idea di pubblico rimanda a visibilità, esposizione a tutti. E' quindi centrale, nella carriera di un problema, il processo di pubblicizzazione, in che modo la sua rilevanza pubblica viene tematizzata. Nella prospettiva deweyana gli attori sociali si costituiscono come pubblico nel momento in cui si impegnano in un problema vissuto come comune, ossia sulla domanda relativa al come vivere assieme. Da questo punto di vista temi centrali per l'analisi sono: a) quali dispositivi vengono messi in atto per tradurre un problema privato e individuale in un problema pubblico, ossia in che modo si crea uno spazio pubblico: in questo senso è importante considerare che diversi contesti implicano un diverso senso del pubblico, e il linguaggio usato tiene conto di questo anche contrastivamente (in un contesto pubblico usare un linguaggio privato assume infatti un significato particolare); b) che ruolo gioca la pubblica amministrazione al riguardo, tenuto conto che la partecipazione è non solo un presupposto delle forme partecipate di policy-making, ma anche un risultato, un obiettivo; c) come si definisce l'obiettivo della partecipazione (a cosa si partecipa), in particolare rispetto ai contenuti tecnici di molte questioni, che rappresentano delle scatole nere per molti potenziali partecipanti.

La discussione ha affrontato varie tematiche. In particolare è emerso il problema della idiosincronicità delle soluzioni partecipative. La loro istituzionalizzazione è problematica in quanto l'iterazione di modelli che hanno avuto successo, la loro applicazione a circostanze e problematiche diverse da quelle originarie, può dare luogo a irrigidimenti e esiti deludenti.

Punti problematici e spunti di riflessione

Com'era da attendersi, il workshop non ha portato a risposte precise e puntuali a tutte le domande formulate negli interventi iniziali. Esso ha tuttavia fornito una significativa opportunità di riflessione. In particolare, ha consentito di porre in evidenza alcuni nodi problematici importanti, di seguito commentati. Essi sono senz'altro meritevoli di approfondimento e saranno adeguatamente considerati nel prosieguo del lavoro dell'Unità di ricerca di Trieste.

1. *Che cos'è la deliberazione pubblica?* A questo proposito emerge innanzitutto il problema della definizione dei concetti di 'deliberazione' e di 'pubblico'. Vi è una significativa convergenza sul carattere concreto, pratico, del processo, in cui l'interazione diretta tra gli attori e l'idea di svolgimento di un compito risultano importanti elementi definatori della situazione. Rimane invece irrisolta la questione del come sia eventualmente possibile distinguere tra deliberazione e altre forme di interazione sociale riferibili all'idea di negoziazione. Per alcuni tale distinzione corre sul filo della presentazione pubblica e quindi del confronto diretto di argomenti, rispetto a soluzioni che piuttosto li portano alla luce, li chiarificano e li ordinano. Per altri la distinzione sembra ultimativamente impossibile.

2. *A cosa serve il processo deliberativo?* Emerge a questo riguardo la tensione tra deliberazione intesa come strumento o come obiettivo, tra partecipazione intesa come presupposto e come finalità. Vi è insomma contrapposizione tra una visione che ne sottolinea il carattere di processo volto a rispondere a problemi e una che ne sottolinea invece il carattere di processo volto a modificare la struttura delle relazioni tra gli attori, a cambiare la situazione sociale e politica, a costituire un'occasione di apertura, arricchimento, educazione (elemento spesso rilevato dalla letteratura sulla democrazia deliberativa). Da un lato quindi si enfatizza il risultato, dall'altro il processo. Da ciò consegue anche una visione difforme del rapporto tra processo deliberativo e incertezza: nel primo caso obiettivo del processo è ridurla, nel secondo caso non necessariamente, anzi potrebbe essere di aumentarla. Una tensione secondaria emerge relativamente al carattere intellettuale del processo deliberativo. Una prima posizione sostiene che, nella sostanza, il processo deliberativo ha carattere cognitivo, mentre per l'altra posizione la dimensione normativa rimane rilevante e non è sussumibile in quella cognitiva. Questa contrapposizione può probabilmente essere messa in relazione con il tema della distinguibilità tra deliberazione e negoziazione, se si tiene conto che nelle dinamiche negoziali la componente cognitiva dei processi mentali assume verosimilmente un ruolo diretto preponderante, rimanendo quella normativa a svolgere piuttosto un ruolo indiretto o inesplicito (ossia di parametro definatorio della posizione degli attori, rispetto alla quale si esercita pienamente la competenza cognitiva).

3. *Qual è il ruolo delle variabili intervenienti?* (Ossia delle variabili che definiscono il contesto sociale entro cui il processo deliberativo si inserisce). Vi è un sostanziale accordo circa la rilevanza della 'storia' relazionale tra gli attori coinvolti nel processo deliberativo. Anche in questo caso tuttavia si individuano due posizioni ben distinte. Secondo la prima il ruolo delle variabili intervenienti è nettamente inferiore a quello del setting deliberativo e delle tecniche di conduzione del processo. Secondo l'altra invece tali variabili sono in grado di influenzare notevolmente l'andamento del processo. Una distinzione secondaria di posizioni riguarda poi la modificabilità di queste variabili. Si tratta insomma di variabili o parametri? Secondo una prima posizione, qualunque ne sia l'importanza, non è sostanzialmente possibile agire sulle variabili intervenienti, in quanto costituite da fattori al di fuori del raggio di azione sociale e temporale di chi gestisce il processo. Secondo l'altra posizione ciò è invece in certa misura possibile, poiché quello che avviene nel processo deliberativo è in grado di agire sulla struttura più generale delle relazioni tra gli attori. Il nesso con le posizioni illustrate al punto 2, precedente, si coglie riflettendo che se il processo modifica le relazioni tra gli attori, ciò significa che il suo scopo non è solo (e forse nemmeno principalmente) trovare una soluzione a un problema.

4. *Quali sono i fattori interni al processo che assumono maggiore rilievo?* A questo riguardo il quadro che emerge dalle relazioni e dalla discussione è più omogeneo. Tra i fattori che risultano dotati di particolare importanza vi sono: la leadership, il fattore tempo, il modo in cui viene definito il setting e gestito il processo, la presenza di opportunità di discussione su aspetti procedurali (criteri di valutazione e di priorità ecc.) oltre che sostanziali, il fornire un compito concreto e preciso ai partecipanti. Il setting e le modalità di gestione del processo giocano in particolare un ruolo nello spostamento dell'attenzione degli attori tramite ridefinizione del problema in termini sostanziali o procedurali, sua scomposizione e specificazione del compito da svolgere, con relativa assegnazione di ruoli. Tutto ciò può servire a depotenziare i conflitti esistenti e a rendere più proficuo il processo deliberativo. Emerge comunque una certa tensione tra una visione che enfatizza gli elementi manipolativi del processo e una che ne enfatizza invece il carattere di discussione pubblica, aperta e incondizionata. Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dalla gran parte della letteratura teorica e della modellistica in campo deliberativo, l'esperienza dei patti territoriali suggerisce che l'omogeneità degli attori, in termini di *capabilities*, non sembra costituire un requisito indispensabile o desiderabile. O meglio: i setting deliberativi si propongono in un modo o nell'altro di definire aspetti rispetto a cui i partecipanti sono o vengono equalizzati, in quanto la differenza tra i partecipanti viene vista come deleteria e potenzialmente pericolosa, e aspetti rispetto ai quali la differenza tra i partecipanti viene assunta come produttiva e valorizzata. I teorici della democrazia deliberativa, infatti, sottolineano che la discussione deve avvenire idealmente tra 'eguali': non solo in quanto si riconoscono reciprocamente pari legittimità a prendere la parola (così come a tutti i cittadini spetta indistintamente un voto nelle elezioni, insieme ad altri diritti come quello di espressione della propria opinione, di associazione ecc.), ma anche in quanto a tutti vengono fornite le medesime risorse (in particolare tempo e informazione). Non a caso diversi modelli e prassi deliberative prevedono procedure di 'equalizzazione': ad esempio l'offerta gratuita, ai portatori di interessi più deboli sotto il profilo socio-economico e culturale, di expertise e informazione o di risorse monetarie per procurarsela; e ciò sia prima dell'avvio del processo deliberativo (per esempio tramite costruzione di dossier sul caso in esame) sia all'interno del setting (si veda il ruolo tutto particolare, e spesso centrale, assegnato agli 'esperti' nei modelli deliberativi, e conseguentemente la particolare attenzione posta ai criteri di selezione e di acquisizione dei pareri). Tuttavia è chiaro che se i soggetti partecipanti fossero veramente eguali, omogenei dal punto di vista delle variabili sociali fondamentali (risorse culturali e economiche, potere, informazione, norme e valori di riferimento), non ci sarebbe al limite bisogno di discutere, e certamente non di ricorrere a soluzioni elaborate come quelle della democrazia deliberativa. Se siamo omogenei, la nostra discussione assomiglia alla risoluzione di un puzzle, nel senso che tutti condividiamo i parametri (definizione del problema e della situazione) entro cui le variabili (note e finite) si muovono. Al contrario, nella prospettiva della democrazia deliberativa la discussione serve a mettere in luce e addirittura a valorizzare ciò che differenzia: per vedere se da tali differenze sia ricavabile una soluzione condivisa e quindi fornita di maggiore legittimità (la virtù di governo della deliberazione pubblica sottolineata da tanti studiosi), se il confronto possa avere portata educativa (la virtù civica), e se la soluzione che emerge sia cognitivamente più ricca (la virtù cognitiva). In questo senso i setting deliberativi equalizzano (sotto alcuni profili, collegati ai principi della cittadinanza politica, civile e sociale o socio-economica) al fine di poter meglio differenziare. L'aspetto interessante del ragionamento fornito al workshop sui patti territoriali è allora che sembra come in questo caso non solo non si tenti di equalizzare i partecipanti sotto un profilo di solito considerato cruciale – quello della capacità d'azione e quindi sostanzialmente del potere – ma anzi

tale differenziazione produca effetti positivi sull'esito del processo pattizio e della sua implementazione.

5. *Qual è il ruolo svolto dall'incertezza nei processi deliberativi?* Le relazioni e la discussione non hanno per la maggior parte affrontato in modo sistematico e diretto la questione, ma lo hanno fatto piuttosto in modo obliquo. In altri termini, il tema è emerso a più riprese pur senza rappresentare il più delle volte il fuoco dell'attenzione di chi parlava. Di per sé ciò costituisce già un'indicazione importante. Nonostante il centro tematico del workshop fosse esplicitamente questo problema, e nonostante la competenza e esperienza specifica dei relatori, esso in buona misura non è stato trattato direttamente, pur essendone riconosciuta la rilevanza. Ciò conferma che esiste un ampio spazio di approfondimento al riguardo. Dall'insieme della discussione è comunque possibile estrarre alcuni elementi, che ancora una volta assumono una forma problematica, contraddittoria. Si è già visto al precedente punto 2 che il processo deliberativo è visto o meno come volto a ridurre l'incertezza. A ciò si aggiungono le risposte difformi date al quesito: l'incertezza facilita o ostacola la deliberazione? Secondo la prima l'incertezza ostacola la deliberazione, in quanto rende problematica la definizione delle situazione e il confronto tra gli attori e quindi depotenzia la capacità di condurre felicemente in porto il processo. Secondo l'altra invece l'incertezza può agevolare e migliorare la qualità (comunque intesa) della deliberazione. Questa opinione si collega non solo alla distinzione, precedentemente descritta, tra deliberazione come strategia di problem-solving e deliberazione come esercizio e educazione alla cittadinanza, ma al ruolo che fattori come il tempo disponibile o la prossimità al momento decisionale giocano nel determinare un irrigidimento delle posizioni degli attori.

6. *E' possibile distinguere in sede teorica e empirica il comportamento autoriferito dal comportamento non autoriferito?* Anche su questo punto le relazioni e la discussione non hanno fornito risposte precise e puntuali. Valgono al riguardo le considerazioni fatte al precedente punto 5. Emerge tuttavia una certa tensione tra la posizione di chi ritiene che tale distinzione sia impossibile in via empirica, oppure anche in via teorica, e quella di chi invece pensa che in via ipotetica tale distinzione possa essere mantenuta. A questo riguardo, la tesi che avanza è che non solo la distinzione tra i due tipi di comportamento può essere sostenuta in via teorica (in base a una argomentazione su cui sto lavorando), ma che essa può essere sostenuta anche sul piano empirico. Un elemento che emerge in particolare da due relazioni – e precisamente quella di Lanzara e quella di Pantaleo – è la rilevanza della distinzione tra orientamento chiuso e aperto dei partecipanti al processo deliberativo. Tale distinzione si intreccia ma non si sovrappone con la distinzione tra comportamento autoriferito e comportamento non autoriferito. La prima enfatizza la presenza o meno di modifiche nelle mappe cognitive o nelle curve di preferenza derivanti da processi di apprendimento. La seconda insiste sul tipo di modifiche che avvengono. E' possibile sostenere che orientamento all'apprendimento e orientamento non autoriferito sono sostanzialmente coincidenti, per lo meno dal punto di vista degli effetti sociali che essi producono, come mi è stato fatto notare da Gabriele Blasutig. In entrambi i casi, infatti, si verifica un processo di acquisizione delle prospettive altrui con conseguente aggiustamento della propria in direzione di una maggiore attenzione agli effetti collettivi dell'azione oltre che a quelli a proprio carico. Ovviamente questo può essere fatto per ragioni genuinamente strategiche: conoscendo meglio il mio avversario ne scopro i punti deboli e me ne avvantaggio. In altri casi tuttavia, l'apprendimento può tradursi in un'attenzione al beneficio collettivo. Questo è allora il risultato socialmente rilevante, al di là del fatto che chi agisce in un certo modo lo faccia per ragioni ultimamente egoistiche, ossia per trarre un maggio-

re vantaggio personale *in the long run*. Ciò nonostante ritengo che valga la pena, almeno in via ipotetica, tenere in piedi la distinzione tra comportamento autoriferito e non autoriferito; e ciò in quanto, almeno in linea teorica, dovrebbe essere sensato e possibile distinguere tra apprendimento o cooperazione strategica e apprendimento o cooperazione non strategica. Nel primo caso, infatti, l'attore mette in atto una strategia elaborata, in cui la massimizzazione del proprio utile nel medio-lungo periodo passa per la creazione, per così dire, di condizioni socialmente favorevoli e quindi per l'incremento del beneficio collettivo. Nel secondo caso, invece, l'attore opera una ridefinizione del proprio interesse nei termini dell'interesse altrui o, per meglio dire, diviene consapevole che il proprio beneficio include quello altrui e non può esserne separato. Nel primo caso, insomma, c'è una sorta di 'incastrò' del mio disegno strategico in quello degli altri, la cui conoscenza è per me ovviamente preziosa: da ciò scaturisce la cooperazione. Nel secondo caso si verifica invece una 'condivisione' di programmi d'azione. Ciò pone chiaramente un problema di osservabilità del comportamento non autoriferito, di distinguibilità dal comportamento strategico. Formulo al riguardo le seguenti ipotesi.

- a) L'osservazione empirica di un comportamento non autoriferito può consistere (solo?) nella rilevazione di una scelta effettuata consapevolmente dall'attore, in base alla quale quest'ultimo adotta un'opzione per lui subottimale, ma non di puro sacrificio o altruismo, che avvantaggia il complesso degli attori coinvolti nel processo deliberativo (o una quota significativa di essi).
- b) Inoltre tale scelta subottimale ha carattere stabile in due sensi: 1) permane al mutare delle condizioni (mutamento di cui l'attore è consapevole) in una direzione che consentirebbe una ridefinizione della strategia d'azione in senso maggiormente vantaggioso per l'attore medesimo; 2) permane per un tempo sufficientemente lungo da consentire di accertare se l'orientamento dell'attore sia quello della strategia di medio-lungo termine, ossia della massimizzazione del vantaggio *in the long run*.

Esiste una letteratura, che sto al momento esplorando, che pare in grado di fornire ulteriore supporto a questo ragionamento. Ulteriore supporto sembra inoltre provenire da un elemento che emerge da una delle relazioni: precisamente il ruolo della leadership in qualità di cooperatore incondizionato nei processi relativi ai patti territoriali. Resta tuttavia il grosso problema del rinvenimento di casi empirici che consentano una verifica delle due ipotesi, e in particolare della seconda. In questo senso la parte empirica del progetto ha aspirazioni essenzialmente esplorative. Sarebbe già molto riuscire a trovare qualche indizio, più che una prova convincente, che porti nella direzione di una conferma o una smentita delle ipotesi summenzionate.