

Pratiche deliberative nelle democrazie occidentali e «authoritarian deliberation» in Cina: tendenze opposte e ambiguità dei metodi deliberativi

di Giulia Mannarini

Abstract: *Deliberative practices in Western democracies and “authoritarian deliberation” in China: opposing trends and ambiguities of deliberative methods* – In the context of the crisis of legitimacy of stabilized democracies beginning in the second half of the 20th century, new theorizing on the concepts of democracy and reflections on deliberative politics began to mature, providing fertile ground for those studies that today fall under the broad umbrella of deliberative democracy. However, deliberative tools have not only developed within democratic contexts. Indeed, “controlled” forms of political participation and deliberation have long found application in some authoritarian regimes. Among these, Chinese experiences are particularly significant. To indicate this phenomenon, doctrine has developed the concept of “authoritarian deliberation,” elaborated from a theoretical and conceptual distinction between democracy and deliberation.

Keywords: Deliberative democracy; Representative democracy; Citizens’ assemblies; Authoritarian deliberation; Participation

1073

1. Una premessa necessaria

Obiettivo del presente contributo è mettere in luce alcune considerazioni sulla cd. democrazia deliberativa.

Quest’ultima costituisce, infatti, uno degli strumenti utilizzati nell’implementazione di tematiche emergenti nel diritto pubblico, quali la tutela dell’ambiente, i diritti delle nuove generazioni e le questioni etiche sensibili quali, per esempio, il fine vita. Si tratta, dunque, di un “universo” che si colloca all’interno del dibattito del *Future-Proofing* nel diritto pubblico.

In questa sede, intendo ricostruire – attraverso l’approccio del diritto comparato e con il supporto della letteratura che si è occupata della materia – il ruolo del discorso deliberativo all’interno delle democrazie stabilizzate e il suo sviluppo, invece, in contesti non democratici.

• Il saggio costituisce la versione in italiano della relazione orale tenuta dall’autrice nell’ambito del *Second Münster Conference on Public International and Comparative Law* sul tema “*Future-Proofing in Public Law*” presso la Facoltà di legge dell’*Institute for International and Comparative Public Law* dell’Università di Münster, Germania, il 19-21 settembre 2024, e i cui Atti in lingua inglese sono in corso di pubblicazione.

L'obiettivo è, dunque, interrogarsi criticamente sull'effettiva utilità della democrazia deliberativa come strumento nelle democrazie occidentali contemporanee. In questa prospettiva, il confronto con esperienze maturate in regimi autoritari si rivela particolarmente utile, offrendo spunti di riflessione sul potenziale – ma anche sui limiti – di tale paradigma.

Tra queste ultime, l'esperienza cinese è quella più interessante e strutturata, e fonte di fecondi spunti di riflessione. Non solo per la complessità dovuta alla formazione di dinamiche ibride date dall'utilizzo di strumenti tipicamente riconducibili agli schemi democratici, ma in virtù, inoltre, della complessità di definire e collocare le stesse pratiche deliberative all'interno della forma di stato democratica. Infatti, vivacissime sono le discussioni sulle modalità con cui inserire i *tools* della democrazia deliberativa all'interno dei meccanismi del governo rappresentativo. È, dunque, un argomento di per sé estremamente delicato. E lo diventa ancora di più se applicata ad un contesto autoritario. Però, paradossalmente, e forse solo apparentemente, lì la complessità dell'applicazione sembra svanire: finora, in comparazione all'Occidente, la Cina ha avuto molte più applicazioni di forum partecipativi negli ultimi 20-30 anni, e il processo è in continua crescita e stabilizzazione.

Tuttavia, le riflessioni degli studiosi che si occupano dell'«*authoritarian deliberation*» si spostano, rispetto ai teorici occidentali, dal piano del funzionamento della forma di governo a quello della forma di stato: ovvero, la domanda che ci si pone è se gli strumenti deliberativi, nati in modo connaturale alle teorie della democrazia, non possano essere chiave di volta per un'evoluzione democratica del paese. Oppure, ci si potrebbe chiedere se possa essere errato il punto di partenza: ovvero credere a priori che gli strumenti deliberativi siano necessariamente connaturati alle dinamiche democratiche.

2. Pratiche deliberative in Occidente

La necessità di costruire comunità di individui, e di farlo nella maniera più ottimale possibile, ha determinato da sempre il bisogno di interrogarsi e di riflettere continuamente sulle modalità di organizzazione giuridica e politica. Da Senofonte a Erodoto, da Polibio a Tucidide, passando per Aristotele e la sua fondamentale *Ἀθηναίων πολιτεία*¹, già gli antichi si interrogavano sulla migliore forma di governo² possibile, introducendo – e poi praticando – l'idea di un esercizio diffuso del potere politico, affidato al *demos*³.

Oggi, nel precipitato dei portati delle evoluzioni medievali prima e dell'età moderna poi, e di cui la teoria e la storia del costituzionalismo diventano l'essenza e il filo rosso concettuali e storici, l'esigenza del mantenimento degli assetti migliori di governo e di organizzazione politica non sono certamente venuti meno, anzi. Laddove al nostro tempo è la forma

¹ Aristotele, *Costituzione Degli Ateniesi*, Vol. 3, a cura di P.J. Rhodes, traduzione di T. Gargiulo, A. Zambrini, in P. Boitani (cur.), *La Democrazia in Grecia*, con la revisione generale di T. Gargiulo, Milano, 2016.

² In tale contesto, il concetto di forma di governo è inteso, naturalmente, in senso lato.

³ Per i passi più significativi delle opere di questi autori, cfr. G. Zagrebelsky, *Imparare democrazia*, Torino, 2007.

democratica a riscuotere maggiore successo nel mondo occidentale, essa non può che convivere, tuttavia, con forti limiti: poiché non è e non è mai stata una condizione raggiunta, quanto piuttosto un processo in perenne cambiamento ed evoluzione, di cui seguirne con accortezza le vicissitudini. Pertanto, la ricerca di un sempre migliore affinamento e adattamento alle concrete esigenze del reale sono nate con la democrazia e la accompagnano in ogni suo passo.

Se «l'idea di democrazia deliberativa e la sua applicazione pratica sono antiche quanto la democrazia stessa»⁴, in tempi a noi più vicini è la maturazione di alcune trasformazioni iniziate qualche decennio addietro a determinare la nascita di moltissime riflessioni su come “raffinare” le nostre democrazie⁵: e numerose sono, a proposito, quelle rientranti sotto il grande ed eterogeneo cappello della democrazia deliberativa⁶, le cui più recenti teorizzazioni nascono dalla «teoria comunicativa», della sfera pubblica e dalle riflessioni sul metodo e la politica deliberative, di cui si attribuisce a Jürgen Habermas la primogenitura; e per tale motivo è il filosofo tedesco ad essere individuato certamente tra i classici imprescindibili nella letteratura deliberativa⁷. In tale contesto, non sono da dimenticare, inoltre, gli studi

⁴ J. Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, 8.

⁵ S. Taranto, *Dilemmi intrinseci, irrisolvibili della democrazia deliberativa*, in *Soc. dir.*, 2013, 3, 30.

⁶ La letteratura deliberativa è davvero molto vasta. Ci si limita qui a menzionare, *ex multis*, F. Cattaneo, *Democrazia deliberativa: l'idea (nuova?) e i modelli di realizzazione*, in *Teoria pol.*, 2009, 3, 107-135, dove l'Autore svolge una riflessione ricostruttiva e comparativa ai fini dell'individuazione di un modello concettuale di democrazia deliberativa, facendo ricorso al pensiero di Hans Kelsen, di Norberto Bobbio e di Jürgen Habermas, con un'attenzione, inoltre, a quello di Josef Schumpeter e alle teorie realiste della democrazia.

È opportuno tuttavia sottolineare che le prime riflessioni, in generale, sull'inclusione dei gruppi nei processi di costruzione delle politiche pubbliche sono da attribuire ad Alexis de Tocqueville, il quale, osservando l'esperienza statunitense, sosteneva la necessità della libera associazione fra i cittadini come condizione essenziale per lo sviluppo della democrazia, per due ragioni: Tocqueville individuava nelle associazioni il contesto in cui «i sentimenti e le idee sono rinnovate, il cuore allargato e la comprensione sviluppata» (A. Tocqueville, *La democrazia in America* (1835), Torino, 1931, 36). Pertanto, l'autore guardava ad esse come lo spazio di socialità privilegiato in cui i singoli potevano avvicinarsi alla politica, imparando a limitare il perseguimento dell'interesse individuale. Inoltre, l'associazionismo conteneva potenzialmente la capacità di ridurre il pericolo di un eccessivo accentramento del potere nel corpo legislativo. Le riflessioni di Tocqueville sono state fonte di ispirazione per quegli studiosi della teoria politica che nel corso del XX secolo si sono occupati del tema, come Arthur Bentley (A.K. Bentley, *The process of government: a study of social pressures*, Chicago, 1908) introducendo lo schema politologico pluralistico, su cui cfr. M. Cotta, D. Della Porta, L. Morlino (cur.), *Fondamenti di scienza politica*, Bologna, 2001.

Utile, per una ricostruzione del concetto di democrazia deliberativa, la ricostruzione operata da A. Floridia, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017.

⁷ J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1971; Id., *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 1986; Id., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996; Id., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, 2000. Il filosofo è recentemente tornato sul tema in Id., *Nuovo mutamento della sfera*

classificabili all'interno della teoria della democrazia partecipativa⁸.

pubblica e politica deliberativa, Milano, 2023. La «sfera pubblica» è intesa come ambito nel quale si formano e si riproducono le idee e i valori e, soprattutto, nel quale «si combatte la battaglia decisiva per la formazione del consenso, che regge il sistema di potere che si incarna nello Stato» (S. Chambers, W. Kymlicka (Eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton, 2002). Secondo Habermas lo spazio entro al quale si formano le convinzioni dei soggetti e si confrontano le diverse posizioni costituisce uno dei nodi cruciali della vita sociale, alla cui base troviamo proprio la capacità umana di parlare e comunicare, rivolta all'intesa e attraverso la quale gli esseri umani continuamente ricreano il mondo sociale. L'arena del discorso pubblico è, pertanto, quella in cui i soggetti sociali, mediante lo strumento della comunicazione, cercano di forgiare i criteri collettivi di giudizio circa ciò che deve essere considerato degno di valore. Questo fenomeno, a parere del filosofo tedesco, è tanto più rilevante in un contesto post-tradizionale come quello attuale, in cui l'unico modo per arrivare a costruire le basi della solidarietà sociale è quello di mettere a punto un insieme di valori e norme di comportamento, anche provvisoriamente, condivisi. Il consenso non può più essere infatti basato su convenzioni ereditate, ma deve diventare riflessivo e fondarsi su processi di comunicazione aperti.

⁸ Copiosissima è la letteratura, giuridica ma non solo, relativa alla distinzione, alla sovrapposizione, all'incrocio tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa (e democrazia diretta). Infatti, un punto fermo sull'univocità di una definizione e di una distinzione non risulta essere pervenuto in dottrina, come ricorda V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018; sul punto, cfr. L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. Dir.*, 2006, 4, 11-26; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; condivisibili le parole di U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (cur.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 17: «la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative. Tuttavia, rimangono tra le due correnti di idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all'interesse per il valore e le tecniche dell'argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa». È possibile, dunque, affermare come la democrazia deliberativa ponga piuttosto l'accento sul *metodo* e sul *processo*, appunto deliberativo (per cosa si intenda per “deliberazione”, cfr. *infra*), aspetto che non tutti gli strumenti partecipativi possiedono necessariamente. Prova ne sia la constatazione per la quale molte CA e molti altri processi deliberativi, come il CIR, di cui *infra*, non vengono costruiti in modo tale che l'esito sia una “decisione”. Sono e rimangono procedure deliberative, ma prive di effetti decisionali. Non solo, però, “decisioni” perché prive di effetti vincolanti, ma altrettanto prive della qualificazione stessa di “decisione”: tali Assemblee, spesso, non hanno lo scopo di decidere nulla, ma piuttosto di informare: come nel caso, appunto, del CIR. In ogni caso, contributo fondamentale a tali riflessioni è certamente il pensiero di Karl Marx, che nell'elaborazione di un modello di democrazia diretta applicabile con l'avvento del comunismo e nel ribaltamento della costruzione teorica di Hegel sul rapporto tra sfera pubblica e privata, tra società civile e Stato (K. Marx, *La guerra civile in Francia (1850)*, Roma, 1973; Id., *Per la critica dell'economia politica (1859)*, Roma, 1974) ha contribuito agli sviluppi teorici della democrazia partecipativa fioriti negli anni Settanta, a cui seguirono le sperimentazioni dei bilanci partecipativi. Sulla democrazia partecipativa, cfr. altresì C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970; Id., *The*

In particolare tali studi e riflessioni, precipitati di una forte critica ai modelli tradizionali, ruotano intorno alla polemica nei confronti della (sola) rappresentanza politica e alla convinzione di poter erigere modalità più solide ed efficaci per pervenire alle decisioni pubbliche⁹: queste ultime, prese non tanto attraverso i metodi dell'attività delle Assemblee elettive e della negoziazione con le parti sociali, bensì attraverso la discussione e il confronto tra preferenze dei cittadini chiamati a partecipare a tali nuovi organismi, in modo tale da giungere a modificare «progressivamente le [proprie] posizioni, accettando di limitare le proprie richieste iniziali e facendo delle concessioni agli altri, sino a raggiungere un accordo che, almeno in parte, soddisfi tutti»¹⁰. Deliberare significa che «i cittadini si scambiano opinioni sulle questioni di politica pubblica, e discutono le ragioni che le sostengono»¹¹, con l'effetto ulteriore di coinvolgere i cittadini a partecipare, in maniera attiva e consapevole, alla vita politica. Ed è nel significato etimologico del termine “deliberazione”, ben conservato nella lingua inglese, che viene custodito il valore epistemico del processo deliberativo: “*deliberation*” è il procedimento, il metodo dialogico e di discussione con cui si perviene alla decisione finale, piuttosto che il risultato decisionale¹². Cosicché diventano essenziali forme comunicative di scambio

problem of political obligation: a critique of liberal theory, Cambridge, 1985; N. Poulantzas, *Il potere nella società contemporanea*, Milano, 1979; C. MacPherson, *La vita e i tempi della democrazia liberale*, Milano, 1980.

Al di là, però, delle questioni concettuali e definitorie, la «disseminazione» – per mutuare la terminologia utilizzata dallo stesso Umberto Allegretti – e la stratificazione di tutte queste pratiche, denominabili sinteticamente, per alcuni, «arene deliberative», ovvero quelle che prevedono partecipazione e deliberazione insieme poiché esse sono «spazi sociali nei quali tutti i diretti interessati prendono parte, in modo strutturato, a un processo collettivo di decisione fondato sull'uso di argomenti. Nelle arene deliberative il compito di decidere è affidato all'interazione, paritaria e organizzata, fra tutti i soggetti coinvolti, siano essi cittadini comuni, organizzazioni o poteri pubblici. [...]» (L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 3, 4-29) è in crescita.

⁹ Producendo un maggiore equilibrio tra l'esigenza di rispettare l'ideale democratico e la necessità di tutelare i diritti individuali, cfr. S. Taranto, *Dilemmi intrinseci*, cit., 32; J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Milano, 1993; P. Comanducci, *Argomentare e negoziare: un confronto*, in *Ragion pratica*, 1994, 3, 215-218; A. Schiavello, *Diritti umani e pluralismo tra argomentazione e negoziazione*, in *Ragion pratica*, 2010, 1, 129-149.

¹⁰ S. Taranto, *Dilemmi intrinseci*, cit., 32. In altri termini, le preferenze iniziali vengono trasformate, limate, per tenere conto del punto di vista degli altri (D. Miller, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in 40(1) *Pol. Studies* 54 (1992)), poiché «il percorso verso la decisione si svolge per mezzo di argomenti offerti dai e ai partecipanti sulla base di valori di razionalità e imparzialità», J. Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, 8.

¹¹ J. Rawls, *Il diritto dei popoli*, Torino, 2001, 283.

¹² L. Pellizzoni, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id. (cur.), *La deliberazione pubblica*, Roma, 7-48; S. Taranto, *Dilemmi intrinseci*, cit., 34; A. Pintore, *Democrazia e diritti. Sette studi analitici*, Pisa, 2010, 49. In letteratura si parla anche di «potere trasformativo» della deliberazione, cfr. J.S. Dryzek, V. Braithwaite, *On the Prospects for Democratic Deliberation: values Analysis Applied to Australian Politics*, in 21(2) *Pol. Psychology* 241 (2000). Sul tema, cfr. altresì J. Bohman, W. Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, London, 1997; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011, 271-294. Sulle modalità di interazione

e di informazione, basate su argomentazioni razionali. In altri termini, è la fase di formazione delle decisioni collettive ad essere centrale, che diventa strumento di legittimazione e giustificazione delle scelte politiche, avente il pregio di non incorrere, per esempio, in alcuni paradossi rilevati dagli studi sulle teorie dei giochi e delle scelte collettive¹³. Andando oltre una visione particolaristica, «attraverso la deliberazione si realizzerebbe una sorta di razionalità comunicativa, che esprime una forma di ragione collettiva, reputata superiore a quella individuale. In tal modo avverrebbe una trasformazione in senso consapevole ed imparziale delle posizioni individuali fino al raggiungimento di una decisione unanime, la migliore»¹⁴. E nella varietà delle teorie e delle sperimentazioni, sono infatti due le chiavi di volta, imprescindibili, dei processi di democrazia deliberativa: l'informazione e la discussione. La prima, variegata e plurale, che consenta di trattare e valutare una questione da più punti di vista, al fine di creare un contesto il più possibile razionale; la seconda, con la possibilità di esprimere liberamente la propria opinione e stimolare contemporaneamente l'ascolto altrui¹⁵.

Da qui, discendono alcuni possibili scopi, individuati dalla dottrina, della deliberazione: stimolare l'interesse dei cittadini per la sfera pubblica¹⁶, anche se molti autori lo relegano come effetto secondario, certamente desiderabile, ma non prioritario¹⁷; conoscere opinioni consapevoli su una questione pubblica, e dunque, tendenzialmente, produrre decisioni migliori¹⁸ e reciprocamente accettabili in presenza di implicazioni valoriali¹⁹; formulare

dei cittadini, e sulla discussione che genera in sé le ragioni per decidere, cfr. A. Gutmann, D. Thompson, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, 2004, 7.

Diversi studi hanno poi affrontato, in particolare, il tema della legittimità dei *deliberative mini-publics*. Sulla tematica si rinvia, *ex multis*, ad uno studio specifico sul CIR, K. Mår, J. Gastil, *Do Voters Trust Deliberative Minipublics? Examining the Origins and Impact of Legitimacy Perceptions for the Citizens' Initiative Review*, in 45(3) *Pol. Behavior* 975 (2023).

¹³ Sul tema, cfr. C.S. Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcellona, 1997, 178 e 189; S.N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia: verso democrazie illiberali?*, Bologna, 2002; D.G. Baird, H.R. Gertner, C. Randal (Eds.) *Game Theory and the Law*, Cambridge, 1994.

¹⁴ S. Taranto, *Dilemmi intrinseci*, cit., 42.

¹⁵ S. Ravazzi, *Una chiave per la democrazia deliberativa*, in *Meridiana*, 2007, 58, 22.

¹⁶ N. Neblo, *Thinking about democracy*, in 40(2) *Acta Pol.* 169 (2005). Tale obiettivo sembra essersi realizzato in occasione di molti bilanci partecipativi, le cui arene deliberative "aperte" hanno prodotto uno sviluppo significativo del capitale sociale, cfr. S. Ravazzi, *Una chiave per la democrazia deliberativa*, cit., 34; W.R. Nylen, *Testing the Empowerment Thesis. The Participatory Budget in Bel Horizonte and Betim, Brasil*, in 34 *Compar. Pol.* 127 (2002); G. Baiocchi, *Participation, Activism and Politics: the Porto Alegre Experiment*, in A. Fung, E.O. Wright (Eds.), *Deepening Democracy*, London-New York, 2003; J. Mansbridge, *On the Idea that Participation Makes Better Citizens*, in S.L. Elkin, K. Edward Soltan (Eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, 1999, 291-325. Sulla base delle considerazioni di Tocqueville sulle *town meetings* e sulle *citizen juries* in America, John Stuart Mill sottolineò come esse potessero funzionare da «schools of public spirit», cfr. Id., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, a cura di Michele Prospero, Roma, 2000.

¹⁷ Così, per esempio, sostiene J. Elster, *La democrazia deliberativa*, in Id. *La società degli individui*, 2009, 3, 40.

¹⁸ J. Gastil, *By popular demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*, Berkeley, 2000.

¹⁹ L. Pellizzoni, *Uncertainty and Participatory Democracy*, in 12(2) *Env't Values* 195 (2003).

politiche pubbliche con il contributo, diretto, dei cittadini²⁰; ottenere una diminuzione del conflitto sociale e un aumento della legittimità delle decisioni ed, eventualmente, delle autorità che decidono di ricorrere a questo tipo di processi²¹; produrre influenze positive e *feedback* sulle *responsiveness* e sull'efficacia degli apparati amministrativi²².

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, ben incarnato nei sondaggi deliberativi²³, esso determina un grado minore di progettualità, determinante invece nel caso di formazione di decisioni collettive su questioni di interesse pubblico. Anche dal punto di vista organizzativo, al cambiare dello scopo – sviluppo del capitale sociale, conoscenze delle opinioni dei cittadini oppure il “fare politiche” – cambiano alcune variabili, pur nella consapevolezza che non è semplice operare congetture in astratto sulle modalità e sulle dimensioni ottimali di un organismo deliberativo²⁴. Innanzitutto, il metodo di selezione: un'apertura totale delle arene oppure una selezione casuale ma ragionata in virtù della necessità di creare un micro-cosmo rappresentativo dal punto di vista socio-demografico per evitare eventuali sotto-rappresentazioni²⁵; le modalità di articolazione del tema, per governare il problema della inevitabile manipolazione delle informazioni e delle opinioni. E allora, ecco l'intervento di figure professionali come esperti e facilitatori, o l'utilizzo esclusivo di materiale

²⁰ J. Elster, *La democrazia deliberativa*, cit., 24; L. Pellizzoni, *Opinione o indagine pubblica?*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007, 2, 101-126.

²¹ L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *St. Merc.*, 2005, 73, 67-88.

²² A. Fung, *Empowered participation. Reinventing urban democracy*, Princeton, 2004.

²³ Su cui J. Fishkin, *Deliberative Polling: Executive Summary*, in *Center for Deliberative Democracy at Stanford University*, 1988; S. Elkin, *Deliberative Democracy and Deliberative Polling*, in 9(1) *Good Soc'y* 14 (1999); J.S. Fishkin, R.C. Luskin, R. Jowell, *Deliberative polling and public consultation*, in 53(4) *Parliamentary Affs.* 657 (2000); J.S. Fishkin, R.C. Luskin, *Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion*, in 40 *Acta Pol.* (2005). Un prospetto di questa pratica è consultabile al link participedia.net/method/147 che descrive le attività di James Fishkin nell'ambito del Center for Deliberative Democracy della Stanford University.

²⁴ J. Elster, *La democrazia deliberativa*, cit., 47-48: «*Assemblée constituée da un numero elevato di membri* producono maggiore diversità, ma riducono l'incentivo a essere bene informati. La *diversità* stessa può dover essere ottimizzata piuttosto che massimizzata. Il fatto che i *dibattiti* si tengano *a porte chiuse* migliora la qualità della discussione, ma tende a favorire la possibilità della contrattazione del voto. La *segretezza del voto* impedisce la corruzione, ma rende al tempo stesso possibile che i membri difendano a voce il bene comune, per poi votare in funzione dei loro interessi personali. Una *breve permanenza in carica* dei rappresentanti li mette al riparo da pressioni esterne, ma non consente loro di sviluppare le loro capacità decisionali. Il *sorteggio* dei rappresentanti assicura diversità e protegge dalle pressioni esterne, ma può condurre alla mediocrità. *Assemblée straordinarie ad hoc* possono funzionare bene se vengono convocate raramente, meno bene se si tenta di trasformarle in procedure decisionali ordinarie. Per concepire un organismo deliberativo appropriato, si dovrebbero idealmente ponderare tutti questi fattori al fine di trovare l'assetto ottimale. Sfortunatamente la scienza della politica non è sufficientemente progredita per farlo, né probabilmente mai lo sarà».

²⁵ L'identificazione della tipologia dei soggetti destinatari del coinvolgimento è un elemento centrale nell'analisi delle pratiche deliberative, perché ne derivano spesso conseguenze rilevanti per il funzionamento e per i risultati conseguiti dai processi. Il *chi* partecipa è funzionale al successo e ai risultati di queste pratiche.

informativo documentale ovvero l'introduzione di momenti interattivi con dei professionisti²⁶.

A tutto ciò si potrebbe aggiungere, tuttavia, un altro scopo della deliberazione, in parte assimilabile al primo citato poc'anzi, ovvero quello della stimolazione di una maggiore affezione dei cittadini alla cosa pubblica: è quello incarnato dalle procedure di *Citizens' Initiative Review*, o modello Oregon – dallo Stato USA che per primo ha adottato tale pratica –, pensate per consentire ad un gruppo ristretto di cittadini di informarsi e discutere sulle tematiche che saranno oggetto di referendum, in modo tale da fornire veri e propri opuscoli informativi alla cittadinanza, per una scelta più consapevole al momento del voto. È, quest'ultima, l'interconnessione e la penetrazione tra strumenti referendari e strumenti deliberativi, oggetto di fruttuose sperimentazioni negli Stati Uniti, lì dove è nato, ma anche in paesi europei, in particolare in Finlandia e in Svizzera²⁷.

Nell'estrema varietà delle pratiche deliberative e di nuove articolazioni della partecipazione, nel loro lungo percorso di emersione e di difficile classificazione, si collocano le *Citizens' Assemblies*, una forma ibrida al crocevia tra il vecchio e il nuovo. Ispirate ai meccanismi di governo che fiorirono nella Grecia antica tra il V e il IV secolo a.C.²⁸, si differenziano da altre pratiche deliberative per il numero maggiore di partecipanti, tutti selezionati attraverso il metodo del sorteggio, per una maggiore ed intensa durata dei lavori e per l'elaborazione di raccomandazioni dettagliate, tendenzialmente non vincolanti, relative al tema sul quale l'Assemblea viene convocata²⁹.

²⁶ S. Ravazzi, *Una chiave per la democrazia deliberativa*, cit., 35 ss. Sull'importanza dei *facilitators* nelle pratiche deliberative, cfr. altresì G. Myers, *Enabling talk: how the facilitator shapes a focus group*, in 27 *Text & Talk* 79 (2005).

²⁷ J. Gastil, R. Richards, *Making direct democracy deliberative through random assemblies*, in 41 *Pol. & Soc'y* 253 (2013); N. Curato, M. Boker, *Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda*, in 49 *Pol'y Sc.* 173 (2026); S. Niemeyer, J. Jennstal, *Scaling up Deliberative Effects: Applying Lessons of Mini Publics*, in A. Bachtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, 2018, 329-347; N. Stojanović, *Democrazia diretta e populismo*, in E. Biale, C. Fumagalli (cur.), *Innovazioni democratiche*, Milano, 2019, 169-225; M. Fatin-Rouge Stefanini, *Assemblée citoyenne et référendum: quelques exemples étrangers à méditer*, in *Pouvoirs*, 2020, 175, 77-88; J. Gastil, K.R. Knobloch, *Hope for democracy: How citizens can bring reason back into politics*, New York, 2020; M. Setälä, H. Serup Christensen, M. Leino, K. Strandberg, *Beyond polarization and selective trust: A Citizens Jury as a trusted source of information*, in 43(4) *Pol.* 472 (2023).

Per ogni singola esperienza statunitense: healthydemocracy.org/programs/citizens-initiative-review/; per le sperimentazioni in Svizzera: demoscan.ch/it/uber-uns/.

²⁸ Tuttavia, si caratterizzano per una concezione del potere radicalmente diverso rispetto alla democrazia antica ateniese. Per una riflessione sulla diversa *ratio* del sorteggio nella democrazia ateniese e nelle contemporanee Assemblee di cittadini, sia consentito rinviare a G. Mannarini, *Citizens Assemblies as Articulations of Democratic Participation between Criticalities and Perspectives*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2023, 4, 943-976, 949 ss.

²⁹ O. Escobar, S. Elstub, *Forms of mini-publics. Research and development*, in *newDemocracy*, note 4, 2017, disponibile al link newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2017/05/docs_researchnotes_2017_May_nDF_RN_20170508_For

A partire dalla loro primissima sperimentazione nello stato canadese della British Columbia nei primi anni Duemila, molti altri paesi hanno visto un'implementazione, in alcuni casi strutturale mentre talvolta più saltuaria e disorganica, di queste articolazioni della partecipazione. In particolare nell'ultimo decennio, quando le CA hanno iniziato a trovare una propria rivitalizzazione in molte grandi democrazie europee – Irlanda, Belgio, Olanda, Regno Unito, Francia, Germania ma anche in Islanda³⁰. E l'hanno trovata in relazione ad alcune, specifiche tematiche. Se il primo caso di CA, quello in Canada, vedeva come *topic* la legge elettorale dello Stato, da alcuni anni queste Assemblee tendono ad essere celebrate in ragione della necessità di una discussione pubblica intorno a tematiche oggi sensibili e divisive, quali il matrimonio egalitario, le questioni di genere, l'aborto³¹, il fine vita,

msOfMiniPublics.pdf; Organisation for Economic Cooperation and Development, *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*, OECD Publishing, Paris, 2020.

È bene ricordare come, in generale, le pratiche deliberative non trovino ancora una diffusa istituzionalizzazione, se non a livello locale nel Belgio, in Austria e in Germania. L'Assemblea legislativa della Provincia germanofona dell'*Ostbelgien* ha adottato, nel febbraio 2019, una legge istitutiva di un *Bürgerrat* (*Citizens' Council*), un organo con membri estratti a sorte e rinnovato per un terzo ogni sei mesi, con il potere di avviare una *Bürgerversammlungen* (*Citizens' Assembly*) – per un minimo di una e un massimo di tre all'anno – su tematiche scelte dal Consiglio medesimo. Le risultanze dell'Assemblea, sottoforma di raccomandazioni non vincolanti, vengono successivamente discusse in una commissione appositamente istituita e composta da membri della CA, del Parlamento e di un ministro. Questi ultimi sono tenuti a rendere conto dei tempi e dei modi nei quali si darà seguito a tali raccomandazioni, con l'obbligo di rendere esaustive giustificazioni in caso di mancato seguito alle stesse. Il carattere permanente di questa catena procedurale, per di più del tutto istituzionalizzata, rende il modello *Ostbelgien* un prototipo di democrazia deliberativa senza precedenti in Europa e nel mondo. Sul tema, cfr. C. Niessen, M. Reuchamps, *Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament: The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium*, in 75(1) *Parl. Aff.* 135, 142 ff. (2022). In Austria, l'istituzionalizzazione è avvenuta nella regione del Vorarlberg, mentre in Germania nella città di Aachen. Per la struttura di queste CA e le relative competenze si vedano i portali web dedicati per ciascuno di questi organismi: www.oidp.net/en/practice.php?id=1292 e www.buergerrat.de/en/news/permanent-citizens-assembly-in-aachen/. Infine, in Oregon è stato istituzionalizzato il modello CIR che, poc'anzi accennato, combina CA e referendum.

³⁰ Il caso islandese è del tutto peculiare, poiché i cittadini furono coinvolti nelle diverse fasi del processo di revisione costituzionale voluto dal governo in carica e culminato nel referendum del 20 ottobre 2012. Cfr. P. Pasquino, *Constituent power and authorization: Anatomy and failure of a constitution-making process*, in V. Ingimundarson, P. Urfalino, I. Erlingsdóttir (Eds.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, London, 2016, 230-238; E. Bergmann, *Participatory Constitutional Deliberation in Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in M. Reuchamps, J. Suiter (Eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, 2016, 15-32.

³¹ Sul tema, *milestone* è l'esperienza irlandese, su cui A. Baraggia, «*Who shall decide what rights we have when we all disagree?*». Il caso della regolamentazione dell'aborto in Irlanda e Nord-Irlanda, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, 3, 599-625, in particolare 612-615; Id., *La regolamentazione dell'aborto in Irlanda: quale lezione per le democrazie polarizzate?*, in *Nomos*, 2022, 2; Id., *Stati Uniti e Irlanda. La regolamentazione dell'aborto in due esperienze paradigmatiche*, Torino, 2022, 178 ss.

l'ambiente³². E in ogni caso, anche nella British Columbia³³, in quel dato momento storico, la questione elettorale costituiva un elemento molto controverso: il carattere della divisività, dopotutto, muta nel corso del tempo e delle epoche storiche. È quest'ultimo carattere che consente di individuare, forse, un minimo comune denominatore a tali fenomeni, tendenzialmente molto diversificati tra loro³⁴. Infatti, ciò per cui oggi vengono celebrate le *Citizens' Assemblies* – sono tematiche che in quanto esse stesse controverse e fonte potenziale di grosse polarizzazioni nell'ambito dei diritti civili costituiscono un terreno dal quale le istituzioni nazionali spesso si defilano e, anzi, sono loro stesse a dare impulso a queste esperienze, delegando il ruolo di mediazione e discussione agli organismi estratti a sorte. Sia sufficiente pensare, per esempio, ad eutanasia e suicidio assistito: esclusi quei paesi europei che già da tempo hanno legiferato in materia – Paesi Bassi, Belgio, Svizzera, Spagna, Portogallo – in Francia³⁵ è stata un'Assemblea di cittadini ad esprimersi favorevolmente sull'assistenza attiva alla morte, organismo che peraltro ha seguito le orme della precedente (e fallita) Convenzione sul clima³⁶; in Gran Bretagna il Partito laburista qualche mese

³² Sul tema delle CA in materia di ambiente, cfr. A. Møller Mulvad, B. Ask Popp-Madsen, *Sortition-infused democracy: Empowering citizens in the age of climate emergency*, in 167(1) *Thesis Eleven* 77 (2021); A. Fiorentino, *La democrazia partecipativa tra crisi della democrazia rappresentativa e crisi climatico-ambientale: alcune riflessioni sulla fioritura delle assemblee dei cittadini per il clima*, in *federalismi.it*, 2023, 24, 66 ss.

³³ La BC CA ispirò poi la *Bürgerforum* in Olanda, con la differenza che in quell'occasione nessun referendum fu poi celebrato, cfr. P. Fournier, *When Citizens decide: Lessons from the Citizens' Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, 2011, 25-26. Anche in Australia si sperimentò un processo di CA sulla riforma elettorale, questa volta su base nazionale. *The Australian Citizens' Parliament* ebbe luogo nel febbraio 2009, formato da un cittadino per ciascun distretto elettorale federale. Dopo una fase di presentazione delle proposte da parte di tutti i cittadini e di incontri a livello regionale, la *issue* ruotava intorno al quesito: «How can Australia's political system be strengthened to serve us better?». «Our citizens' parliament is a world pioneer: first because it is national and based on one person from each electorate; second because of the "Online Parliament" component; and third – and most important – because we put agenda creation in the hands of the citizens themselves», cfr. J. Dryzek, *The Australian Citizens' Parliament: A World First*, in 5(1) *J. Pub. Deliberation* 5 (2009).

³⁴ Il primo comune denominatore è proprio la loro estrema diversità: moltissime sono le ricette con le quali le CA vengono celebrate, dall'impulso dal quale proviene la formazione di una CA, al numero di partecipanti, all'organizzazione dei lavori, agli effetti della discussione deliberativa.

³⁵ «Il quadro di sostegno del fine vita è adeguato alla diversità di situazioni che si riscontrano nella realtà o dovranno essere introdotte eventuali modifiche?» è la domanda cui venne chiamata a rispondere la *Convention citoyenne sur la fin de vie*, annunciata il 13 settembre 2022 dal Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron e gestita dal CESE (*Conseil économique social et environnemental*). Come è noto, in Francia la legge Claeys-Leonetti n. 87 del 2016 ha autorizzato la «sedazione prolungata e continua» per i malati che siano in imminente pericolo di vita ma non l'assistenza attiva alla morte, per la quale la Convenzione si è espressa favorevolmente con una serie di raccomandazioni, nel marzo 2023, che sono ora alla base del progetto di legge presentato il 10 aprile 2024 in Consiglio dei ministri.

³⁶ La *Convention citoyenne pour le climat* iniziò i suoi lavori nel settembre 2019 e li terminò nel luglio del 2020, presentando un dossier di 149 proposte e raccomandazioni, a cui successivamente le istituzioni francesi hanno però dato ben poco seguito.

addietro aveva annunciato che avrebbe fatto lo stesso in materia di *assisted dying laws* nel caso in cui avesse ottenuto la maggioranza alle successive *General Elections*³⁷, benché poi nell'*Electoral Manifesto* non ce ne sia stata alcuna traccia. Anche in Italia, le associazioni che si occupano di eutanasia³⁸ spingono da tempo per costruire meccanismi deliberativi sull'aiuto a morire – dopo aver ottenuto in via giurisprudenziale nel 2019 la depenalizzazione del suicidio assistito³⁹ –, spesso sottolineando, da una parte, l'incapacità del Parlamento italiano di legiferare su queste materie, e dall'altra la necessità di opporre la democrazia aleatoria all'invisibilità delle assemblee legislative e alla verticalizzazione del potere per la rivitalizzazione delle istituzioni democratiche. A maggior ragione tali argomenti risuonano ancora più forti laddove oggi eventi come la pandemia, la guerra in Europa e in Palestina, l'inflazione, l'immigrazione hanno spostato le priorità, e tematiche come l'ambiente o il fine vita passano attraverso le pratiche deliberative, prova che queste articolazioni danno spazio alle esigenze della parte minoritaria della società, specialmente giovanile.

Tutto questo rappresenta la spinta che nasce come precipitato della crisi del voto, incapace di riassumere la democrazia. Insomma, un disincanto contemporaneo nei confronti della politica: quest'ultima non è più luogo di esercizio della volontà, o piuttosto di una volontà che è anemica, a causa della potente accelerazione dei ritmi imposti dal mondo del nostro tempo⁴⁰. Tutti elementi collegati ad un'altra essenziale trasformazione ovvero la dissoluzione di una società «composta da mondi sociali coerenti» nella quale «era sufficiente delegare per rappresentare tali mondi sociali che avevano

³⁷ Lo aveva annunciato nel mese di febbraio 2024 Susan Gray, Chief of Staff di Keir Starmer, cfr. H. Camilleri, *A future Labour government would be right to use Citizens' Assemblies*, in *Electoral Reform Society*, 19th February 2024. A proposito, nell'ambito del ripensamento di alcune soluzioni («a whole range of ways [...] to try to engage people in the political process»), Wes Streeting, Shadow Secretary of State for Health and Social Care ha affermato: «We want to think on some of the thorny issues in society, some of the most difficult and sensitive issues. [...] Big debates like assisted dying... Thinking about how you can involve the public in a really thoughtful and meaningful way so that citizens don't feel disconnected from Parliament but feel like Parliament is actively listening to the voice of the people and not just at election time», cfr. H. Zeffman, J. McKiernan, *Citizens' Assemblies could propose assisted dying laws, says Labour*, in *BBC News*, 19th February 2024.

³⁸ L'Associazione Luca Coscioni ricopre un ruolo di primo piano in queste materie.

³⁹ Con la sentenza n. 242/2019 la Corte Costituzionale italiana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale «nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi di cui in motivazione –, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente».

⁴⁰ P. Rosanvallon, *Sulla crisi della democrazia*, in *Mulino*, 2020, 4, 693.

una loro coerenza interna, un loro significato. Oggi ciò che è in causa è la leggibilità della società, cioè essere in grado di raccontare la società. Siamo passati da un mondo nel quale erano all'opera processi di rappresentazione e di delega a uno nel quale ci si attendono processi di rappresentanza narrativa, cioè una rappresentanza in grado di rendere la società leggibile per chi la compone e che permette di rendere presente e visibile nel dibattito pubblico le realtà vissute nella società stessa, realtà che hanno un carattere non semplicemente statico, ma che riguardano le storie degli individui e le loro traiettorie. Tutto ciò produce identità collettive che sono contemporaneamente più frammentate e allo stesso tempo più storiche, più legate ad avvenimenti. Le società sono comunità di prova, comunità di avvenimenti e non semplicemente comunità di posizione»⁴¹, e dunque mutano e si costruiscono grazie alla forza della storia. Questi mutamenti, che portano con sé dinamiche polarizzanti e populiste, costituiscono l'*humus* nel quale le tendenze di verticalizzazione e cesarismo vengono a maturazione, in una duplice direzione. Da una parte, il bisogno di contare affidandosi a singole personalità in un'operazione di delegazione, però, semplicistica: è, questo, il riflesso del bisogno di una *leadership*; dall'altra, la complessità di dare seguito e introiettare quella frammentazione sociale da parte dei tradizionali organi rappresentativi conduce a bypassarli, affidando di fatto le redini delle decisioni agli esecutivi. Un regime democratico, tuttavia, trova la sua essenza nell' «antitesi della concentrazione del potere, l'opposto dell'idea che la complessità e l'eterogeneità sociale possano essere annullate nella figura di un *leader*, il contrario del culto della personalità»⁴². E dunque, nel tentativo di rimediarvi, in alcuni settori della società e del mondo accademico si scommette su un nuovo e ulteriore soggetto a cui delegare quelle istanze di rappresentazione, spesso appartenenti alla fascia più giovane dell'elettorato, che non riescono ad essere introiettate dai governanti: poiché cambia la società, ma faticano a starvi dietro partiti e Parlamenti. Quel nuovo soggetto diventa l'assemblea dove a riunirsi sono cittadini estratti a sorte su base campionaria proprio in virtù, come sostenuto dai teorici della deliberazione, della constatazione per la quale per una democrazia viva e palpitante è necessario qualcosa di più che la mera aggregazione delle preferenze individuali: la qualità delle decisioni provengono dal grado di qualità del dibattito pubblico che precede la fase del voto. In altri termini, la qualità delle decisioni dipende da un'estensiva operazione di argomentazione sulle scelte politiche, prima ancora che da una votazione su di esse. Ma le CA non sono altro che un (altro) organismo di delega: diverso, ma pur sempre di delega, espressione di quel desiderio da parte dei cittadini di partecipare alla vita politica.

Nel complesso ecco, allora, che tutto questo conduce a coniugare paradossalmente «mobilitazione e passivizzazione della volontà popolare [...] sprigionando a un tempo partecipazione e indifferenza, dinamismo e

⁴¹ *Ibidem*. Sono riflessioni che richiamano e si collegano alle considerazioni condotte da Autori quali Durkheim, Mead e Weber sul concetto di modernità e di modernizzazione come sul concetto di cristallizzazione di Gehlen. Per un approfondimento sul tema, cfr. J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità*, Bari, 1997, 2 ss.

⁴² L. Zanotti, *La sana democrazia*, Torino, 2005, 106.

inerzia»⁴³. Oggi, le pratiche deliberative sono quel “pezzo” partecipativo che cerca sempre più di trovare il proprio spazio all’interno di queste dinamiche, che pongono oggi di fronte alla necessità di domandarci se, forse, ancora una volta siamo in un momento nel quale «la nostra età sia un’età di gestazione e di trapasso ad una nuova era»⁴⁴. Da tutto questo, urge la necessità di evitare il rischio di far rivificare, ma allo stesso tempo di ridurre teorie e pratiche di lunga data sull’onda di una polemica populista e potenzialmente distruttiva nei confronti del circuito rappresentativo.

Insomma, si potrebbe dire come non sia tutto oro quello che luccica: e pragmaticamente molti studiosi hanno messo in luce certune criticità delle pratiche deliberative, alcuni sottolineando l’incapacità dei cittadini comuni ad affrontare temi complessi⁴⁵, altri affermando che queste deliberazioni sarebbero in ogni caso distorte da diseguaglianze di classe e di genere⁴⁶, e altri ancora sottolineando il timore per le eventuali polarizzazioni che questi metodi comunque non farebbero venire meno⁴⁷.

Se tali brevi considerazioni sulla democrazia deliberativa e la sua pratica mettono in luce molteplici problematiche concettuali ed applicative, il quadro comparativo si annoda ulteriormente: infatti, la popolarità degli strumenti deliberativi ha varcato i confini non solo geografici, ma anche politico-istituzionali, diffondendosi, infatti, anche nel contesto di regimi privi di una forma di stato democratica, in particolare del mondo orientale. E la ricerca sulla proliferazione della deliberazione e della partecipazione diretta dei cittadini alla formazione delle politiche pubbliche in questi paesi consente di aprire ulteriormente lo sguardo ed esplorare interessanti terreni di riflessione, utili anche per gli studi deliberativi in terra occidentale.

⁴³ A. Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 7. L’Autore ne parla con riferimento, in particolare, ai fenomeni di verticalizzazione: opportuno aggiungere che le spinte verso l’inclusione diretta dei cittadini, paradossalmente conviventi della passivizzazione, vengono incarnate dall’implementazione sempre più frequente delle pratiche partecipative e deliberative: un’implementazione, spesso, come accennato poc’anzi, giocata sul terreno delle materie più scomode per i governanti, precipitato di quel circolo vizioso che il calo drastico della qualità della rappresentanza e della responsività provocano; da qui, il timore della classe dirigente di esporsi su tematiche divisive che potrebbero determinare una perdita di consensi in una società complessa e quantomai volatile. È interessante notare come queste dinamiche si realizzino anche in sistemi nei quali una buona qualità della cultura elettorale è abbastanza radicata: ovvero, dove la legislazione elettorale è forte, e non mutevole al cambiare del colore politico dei governanti, e spesso tendenzialmente improntata a meccanismi maggioritari: prova ne sia, per esempio, la Francia.

⁴⁴ J. Habermas, *Il discorso filosofico della modernità*, Bari, 1997, 6-7, dove l’Autore cita G.H.W. Hegel, *Fenomenologia dello spirito*, Firenze, 1963, 8 ss.

⁴⁵ Cfr. R.A. Posner, *Law, Pragmatism and Democracy*, Cambridge, 2004, 163.

⁴⁶ Cfr. L.M. Sanders, *Against Deliberation*, in 25 *Political Theory*, 347 (1997); I. Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, 2000, chap. 2.

⁴⁷ Cfr. C.R. Sunstein, *Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes*, in 110 *Yale L.J.* 71 (2000); Id., *The Law of Group Polarization*, in J. Fishkin, P. Laslett (Eds.), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, 2000.

3. Il curioso caso dell'«authoritharian deliberation»: l'esperienza cinese

Infatti, a partire dagli anni Novanta un'onda deliberativa ha coinvolto, curiosamente, anche alcuni regimi autoritari in Asia e nelle Americhe⁴⁸.

Tra le sperimentazioni più interessanti vi si annovera in particolare quella cinese⁴⁹, dove la formula ibrida data dall'insieme di autoritarismo ed elementi partecipativi è piuttosto diffusa, in sé variegata e fortemente voluta dal partito di governo, soprattutto a livello locale; il quale, è possibile pacificamente affermare, non ha naturalmente nessun interesse nella cd. *regime-level democratisation*. E tuttavia, in Cina l'«authoritharian deliberation is conceptually possible, empirically existent, and functionally motivated»⁵⁰. Ecco che, pertanto, l'interesse degli studiosi si è concentrato proprio sulla curiosa circostanza per la quale articolazioni della partecipazione come quelle che in Occidente sono nate e sono state teorizzate come di democrazia partecipativa e deliberativa, vengono applicate anche in regimi non democratici. A dar prova del fatto che la deliberazione sia un metodo autonomo e non necessariamente congiunto alla forma di stato democratica: e in qualità di metodo, può piegarsi alla necessità del contesto nel quale esso viene applicato. Ed è sulla tipologia di deliberazione che la dottrina che si è occupata del tema si è interrogata e si interroga tuttora: ovvero, se e in che misura i metodi deliberativi fioriti in quei regimi abbiano o meno una natura democratica e se, eventualmente, possono e potranno contribuire ad una “naturalizzazione” democratica dei paesi che li applicano. Prova ne siano alcune perplessità sulla trasposizione stessa di «democrazia deliberativa», nella lingua cinese: «*xie shang min zhu*», termine utilizzato per la prima volta come traduzione nei primi anni Duemila dalla dottrina cinese, combina *xie* (“fare le cose insieme”, cooperazione, armonia) con *shang* (dialogo, consultazione, discussione). Così, democrazia (*min zhu*) viene modificata da *xie shang*: ovvero, discutere *issues* in uno spirito comunitario e collaborativo⁵¹. Tuttavia, da alcuni studiosi cinesi è stata ritenuta piuttosto errata, poiché spesso con «*xie shang min zhu*» il governo si riferisce spesso alla democrazia

⁴⁸ Il lavoro di analisi più recente è di B. He, *Citizens' assemblies in authoritarian regimes: China, Cuba, and Libya*, in M. Reuchamps, J. Vrydagh, Y. Welp (Eds.), *Der Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, Berlin/Boston, 2023, 295 ss.

⁴⁹ *Ex multis*, cfr. A. Nathan, *China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience*, in 14(1) *J. Democracy* 6 (2003); S. Ogden, *Inklings of Democracy in China*, Cambridge, 2002; B. He, *Participatory and Deliberative Institutions in China*, in E. Leib, B. He, (Eds.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, New York, 2006; B. He, S. Thøgersen, *Giving the people a voice? Experiments with consultative authoritarian institutions in China*, cit.; J. Fishkin, B. He, R.C. Luskin, A. Siu, *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in 40(2) *British J. Pol. Sci.* 435 (2010); B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political*, cit.; B. He, H. Wagenaar, *Authoritarian deliberation revisited*, in 19 *Japanese J. Pol. Sci.* 622 (2019). Oltre alla Cina, esperienze partecipative in paesi autoritari hanno avuto luogo a Cuba, in Vietnam e a Singapore.

⁵⁰ B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political*, in 9(2) *Persp. politics* 269 (2011).

⁵¹ B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, in 146(3) *Daedalus* 155, 157 (2017).

consultativa, mentre tra gli accademici è utilizzata come sinonimo vero e proprio di democrazia deliberativa⁵². Il problema, però, sembra piuttosto risiedere a monte, ovvero nell'ambiguità intrinseca che le arene deliberative praticate nel paese abbiano o meno natura democratica, e dunque, siano una genuina espressione di pratiche comparabili a quelle deliberative o siano, piuttosto, più vicine a mere forme di consultazione.

Per tale motivo, molti studiosi si sono riferiti a queste pratiche con alcuni neologismi, tutti ottimamente espressivi dell'ambiguità di queste esperienze⁵³: «*deliberative dictatorship*»⁵⁴, «*consultative Leninism*»⁵⁵, «*consultative authoritarianism*»⁵⁶, «*networked authoritarianism*»⁵⁷ o, in particolare, «*authoritarian deliberation*», così come definita da accademici quali Baogang He e Mark Warren, che tra i primi si sono occupati del tema⁵⁸. Si è così inaugurato un filone di riflessione trasformatosi in una vera e propria sfida per giuristi, costituzionalisti e politologi occidentali, se non addirittura una presenza alquanto scomoda nella letteratura deliberativa⁵⁹. Infatti, «*the clear and robust connection between democracy and deliberation has led democratic theorists to ignore the difficult problem of identifying deliberative influence under authoritarian circumstances*». E in effetti, «*authoritarian regimes are, on average, unfriendly to deliberative approaches to conflict. Decision-making is closed and strict limits are placed on spaces of public discourse, such as the press, publishing houses, the Internet, advocacy groups, and universities. Authoritarian rulers typically command; they do not invite the people to deliberate*»⁶⁰. Eppure, il regime cinese si avvale tuttora di metodi deliberativi.

Ma come sono nate le pratiche deliberative in Cina?

Circa trent'anni fa, sul finire degli anni Ottanta, il regime comunista cinese introdusse le «*village-level elections*» e altre pratiche partecipative⁶¹.

⁵² D. Ma, S. Hsu, *The Political Consequences of Deliberative Democracy and Electoral Democracy in China: An Empirical Comparative Analysis from Four Counties*, in 18(2) *China Rev.* 1, nota 20 (2018).

⁵³ Per uno studio empirico riassuntivo del tema della deliberazione in Cina, cfr. D. Tong, B. He, *How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China*, in 19 *Japanese J. Pol. Sci.* 630 (2018).

⁵⁴ M. Leonard, *What Does China Think?*, New York, 2008.

⁵⁵ S. Tsang, *Consultative Leninism: China's new political framework*, in 18 *J. Cont'y China* 865 (2009).

⁵⁶ B. He, S. Thøgersen, *Giving the people a voice? Experiments with consultative authoritarian institutions in China*, in 19 *J. Cont'y China* 675 (2010).

⁵⁷ R. MacKinnon, *China's networked authoritarianism*, in 32 *J. of Democracy* 32 (2011).

⁵⁸ Il termine compare per la prima volta in B. He, *Western theories of deliberative democracy and the Chinese practice of complex deliberative governance*, in E. Leib, B. He (Eds.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, New York, 133-148. Successivamente, in B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political*, in 9(2) *Persp. politics* 269 (2011) gli Autori sviluppano il concetto e svolgono una riflessione di carattere teorico sulla possibilità di parlare di qualcosa qualificabile come *authoritarian deliberation*, e lo fanno partendo dalla scissione tra il concetto di deliberazione e di democrazia, che nella quasi totalità degli studi occidentali sulle teorie e pratiche deliberativa non è rintracciabile.

⁵⁹ B. He, *Deliberative culture and politics: the persistence of authoritarian deliberation in China*, in 42 *Pol. Theory* 58, 60 (2014).

⁶⁰ B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, cit., 159.

⁶¹ T. Shi, *Political Participation in Beijing*, Cambridge, 1997.

Successivamente, «other innovations have followed, including approval and recall voting at the local level, public hearings, deliberative polls, citizen rights to sue the state, initiatives to make government information public, an increasing use of Peoples' Congresses to discuss policy, and acceptance of some kinds of autonomous civil society organizations»⁶². Insomma, vennero gradualmente introdotte forme di inclusione e di partecipazione dei cittadini nei processi di formazione delle politiche pubbliche, in virtù della necessità, in capo ai governanti, di ottenere cooperazione e maggiore legittimazione nelle operazioni di policy-making⁶³. Tale obiettivo li rese interessati ad inaugurare l'applicazione di strumenti deliberativi in assenza di democratic empowerment. Infatti, «this local deliberative democracy with Chinese characteristics can be seen as an uneasy and unstable 'marriage' of democratic (participation, deliberation, and limited empowerment) and authoritarian (heavy handed top-down rule, despotism, disempowerment of dissident groups, and erosion of human rights) elements. This 'marriage' is situated firmly within policy processes that incorporate mechanisms and procedures to reduce and control social conflicts against the background of economic, political, and social developments and complex governing issues in China»⁶⁴: pertanto, nella discussione vertente la natura democratica di questi strumenti, molti autori hanno sottolineato come essi si avvicinino di più, in realtà, a mere consultazioni e manipolazioni pubbliche. Infatti, anche nel caso in cui sia possibile rintracciare, in alcune esperienze, dei caratteri propri della deliberazione, essi non sarebbero affatto democratici⁶⁵. E laddove è possibile estrapolare effetti positivi, quali *fairness*, *citizen representation*, *citizen empowerment*, *the establishment of a genuine collective will among peoples*, queste sarebbero mere espressioni, piuttosto, di una «phantom democracy»⁶⁶ e di una «participation without democracy»⁶⁷: perché non avrebbe, in fin dei conti, nulla a che vedere con le dinamiche sostanziali di una forma di stato democratica. Infatti, l'utilizzo di questi strumenti si collocerebbe pienamente nella necessità, da parte dello Stato, di affrontare problemi di *governance*, la sempre maggiore complessità della società, la presenza di contesti multi-attoriali, dove un alto grado di competenze e di informazione è richiesta alle classi dirigenti per superare le sfide della post-contemporaneità, nella quale anche la Cina, come l'Occidente, si colloca⁶⁸. E la difficoltà di farlo senza un dialogo con le componenti sociali spinge ad

⁶² B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political*, cit., 269; B. He, *Rural Democracy in China*, New York, 2007, chap. 6.

⁶³ A proposito, è opportuno segnalare come la cultura neo-confuciana della Cina post-maoista impone alle *élite* responsabilità morali non banali, cfr. B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, cit., 162.

⁶⁴ B. He, H. Wagenaar, *Authoritarian deliberation revisited*, cit., 623.

⁶⁵ R. Weber, T. Froehlich, *Are there elements of deliberative democracy in China? Comments on the discussion of the Zeguo experiment*, in 5 *Politische Viertel Jahresschrift* 550 (2016).

⁶⁶ J. Keane, *When Trees Fall, Monkeys Scatter: Rethinking Democracy In China*, London, 2017.

⁶⁷ G. Rodan, *Participation Without Democracy: Containing Conflict in Southeast Asia*, Ithaca, 2018.

⁶⁸ In particolare, inoltre, tenendo a mente che l'economia cinese si fonda su un sistema di tipo capitalistico, attentamente guidato e fortemente condizionato dallo Stato, ovvero dal ruolo esercitato in tal senso dal partito comunista.

affidarsi a strumenti di inclusione e di deliberazione così come già sperimentati nel mondo occidentale, e che non diventano altro che un mezzo per formare preferenze e *policies*, di creare consenso, e di farlo in assenza di una struttura di distribuzione democratica dei poteri⁶⁹ e anzi, rafforzandone la base autoritaria, in una piena e funzionale conservazione del regime.

Indagando sulle ragioni per le quali tali strumenti abbiano potuto attecchire nel paese, è opportuno segnalare come nella cultura politica cinese ciò che caratterizza le dinamiche deliberative – ovvero discussione, ascolto reciproco e argomentazione razionale – ha, invero, radici antiche⁷⁰, in virtù della tradizione in tal senso implementata dal Confucianesimo e dalle sue pratiche di discussione e di consultazione comuni⁷¹, tanto che «like the Maoist mass line, the current system remains justified by the Confucian notion of minben (people-centric) rule. According to this ideal, elites express the voice of and serve the people. No doubt these inheritances help to explain why “deliberative democracy” is now a common topic in academic and policy circles within China, indeed, so much so that the CCP has developed a system of rewards for party officials who develop new deliberative processes»⁷², così come risulta particolarmente significativo il fatto che oggi numerosi forum deliberativi prendano lì il nome di kentan (discussioni a cuore aperto o heart-to-heart talks)⁷³.

Nel 1987 il Segretario generale del Partito Zhao Ziyang affermò che un sistema di dialogo di consultazione sociale sarebbe stato una delle maggiori novità del 30° Congresso del Partito, cui sarebbe seguita una riforma che avrebbe aumentato il ricorso a formule di pubblica consultazione in tutto il paese. Tutto ciò vide una brusca frenata a seguito dei tragici eventi di piazza Tienanmen, nel 1989, cui seguì un periodo di fortissima repressione. E tuttavia, parallelamente, la fiamma della deliberazione restò viva, proprio perché le classi dirigenti cinesi erano consapevoli dell'opportunità che queste pratiche potevano determinare in termini di canalizzazione e gestione del dissenso e della sempre maggiore complessità del tessuto sociale.

Queste si diffusero progressivamente nel tempo, quale metodo applicabile all'interno della medesima organizzazione del Partito, così come al di fuori; e nella municipalità di Wenling, tra il 1996 e il 2000, più di 1,190 pratiche deliberative furono sperimentate a livello municipale, 190 a livello della *township* e 150 nelle organizzazioni governative e nelle scuole⁷⁴. Sempre a Wenling city, e in particolare a Zeguo, nel 2005 venne condotto

⁶⁹ *Ivi*, 271-272.

⁷⁰ *Ivi*, 276; S. Rosenberg, *Human Nature, Communication and Culture: Rethinking Democratic Deliberation in China and the West*, in E. Leib, B. He, *The Search for Deliberative Democracy in China*, cit.

⁷¹ Cfr. D. Bell, H. Chaibong (Eds.), *Confucianism for the Modern World*, Cambridge, 2003; S. Chen, B. He (Eds.), *Development of Deliberative Democracy*, Beijing, 2006; B. He, *Four Models of Relationship between Confucianism and Democracy*, in 37(1) *Chinese Phil.* 18 (2010).

⁷² B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political*, cit., 276.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Cfr. *Democratic Sincerely Talk: The Innovation from Wenling*, Department of Propaganda, Wenling, 2003, 98.

per la prima volta un *deliberative polling*, esperienza che, secondo alcuni autori, si è caratterizzata per avere avuto molti caratteri propri di una vera e propria deliberazione democratica⁷⁵. In particolare per un aspetto, ovvero l'essere stata formata da cittadini selezionati tramite sorteggio: circostanza che, nei casi di pratiche deliberative in Cina, è piuttosto rara⁷⁶, laddove invece la maggior parte dei partecipanti sono selezionati dai promotori delle arene, gestite per lo più dallo Stato centrale. È questa una delle caratteristiche che più rende distanti queste pratiche da quelle occidentali: com'è noto, le arene deliberative hanno infatti, come peculiare caratteristica, quella di applicare il metodo del sorteggio. È questo particolare che, forse, contribuisce a fare da cartina tornasole, e rendere evidente la torsione cinese operata sulle pratiche deliberative democratiche per adattare e renderle funzionali ad un contesto di tipo autoritario.

Alcuni autori, come accennato poc'anzi, si focalizzano poi sulla distinzione tra deliberazione e consultazione, ritenendo le pratiche partecipative cinesi più espressione della seconda che della prima: infatti, la consultazione si rivela come un mezzo di comunicazione utilizzato dal governo per ottenere informazioni; mentre nelle pratiche deliberative c'è qualcosa in più, perché oltre a raccogliere informazioni, si incoraggia un ambiente di confronto e di discussione, con la possibilità per chi partecipa di avere un impatto sulle decisioni. E spesso, quando in Cina si celebrano forum partecipativi, nella maggior parte dei casi si è riluttanti a creare uno spazio propriamente deliberativo⁷⁷. Spesso, infatti, è un'operazione più vicina a migliorare la *governance* che finalizzata a costruire una democrazia deliberativa come valore intrinseco delle dinamiche politiche. E, inoltre, è stato sottolineato come le discussioni non intacchino la legittimità nei confronti del regime, poiché sono largamente collegati a questioni specifiche di carattere locale, non avendo a che fare con la politica generale e sociale del paese⁷⁸. Semmai, come affermano alcuni studiosi che hanno riflettuto su un caso di pratica partecipativa in Cina vertente sul sistema sanitario, il processo deliberativo è ben lontano dal produrre una transizione democratica: porterebbe, piuttosto, ad un mero miglioramento nella *governance*⁷⁹: d'altronde, un obiettivo forse largamente cercato dal CCP.

⁷⁵ Cfr. l'analisi dell'esperimento di Zeguo, con tutti i dati relativi, condotta da J. Fishkin, B. He, R.C. Luskin, A. Siu, *Deliberative Democracy in an Unlikely Place: Deliberative Polling in China*, in 40(2) *British J. Pol. Sci.* 435 (2010) Cfr. altresì P. Hsu, *In Search of Public Accountability: the "Wenling Model" in China*, in 68(1) *Australian J. Pol. Sci.* 40 (2010); J. Fewsmith, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, New York, 2013. E il *deliberative polling* teorizzato da James Fishkin poteva diventare la soluzione che avrebbe potuto conciliare il dilemma tra deliberazione e rappresentanza negli stati autoritari, cfr. B. He, *Reconciling Deliberation and Representation: Chinese Challenges to Deliberative Democracy*, in 51(1) *Representation* 35 (2015).

⁷⁶ D. Tong, B. He, *How democratic are Chinese grassroots deliberations? An empirical study of 393 deliberation experiments in China*, cit.

⁷⁷ Y. Kornreich, I. Vertinsky, P.B. Potter, *Consultation and deliberation in China: the making of China's health-care reform*, in 68 *The China J.* 176 (2012).

⁷⁸ B. Tang, *The discursive turn: deliberative governance in China's urbanized villages*, in 24 *J. Cont'y China* 137 (2015).

⁷⁹ Y. Kornreich, I. Vertinsky, P.B. Potter, *Consultation and deliberation in China: the making of China's health-care reform*, cit.

Invece, secondo altri autori, sarebbe chiara la tendenza verso un'evoluzione democratica: infatti, i membri delle comunità possono, in quelle occasioni, praticare la democrazia, affrontando problemi concreti, acquisire informazioni su di essi e discutere per risolverli⁸⁰. Per altri ancora, un eventuale processo evolutivo si potrà realizzare solo nel caso in cui, attraverso le pratiche deliberative, verrà posto in essere uno sviluppo graduale di una sfera pubblica più consolidata, una responsività del governo molto più effettiva, e una maggiore implementazione della partecipazione⁸¹. In questo senso, non mancano studiosi cinesi che esprimono opinioni positive sulle probabili prospettive di un processo di consolidamento di una vera e propria democrazia deliberativa⁸². E tuttavia è necessario, a proposito, considerare un altro aspetto.

Come accennato poco sopra, a partire dagli anni Novanta ha cominciato ad emergere la cd. *electoral democracy*, cui ci si riferisce per indicare quelle riforme introduttive dell'elezione diretta per selezionare il governatore o il segretario di partito a livello locale, nello specifico a livello di *township*⁸³. E tra il 2000 e il 2012, dopo il primissimo esperimento nella provincia di Sichuan, tale metodo divenne quello principale per la selezione e la nomina dei segretari locali. Queste "elezioni", tuttavia, erano del tutto controllate e guidate dal partito, i candidati erano tutti membri del CCP e non ve ne erano di indipendenti o di appartenenti ad altre forze politiche: per questo motivo si è parlato in dottrina di elezioni semi-competitive⁸⁴. Come effetto, tali meccanismi avrebbero condotto ad un miglioramento della legittimazione e del supporto ai governi locali, così come dell'efficienza della *governance*: e dunque, ad un vero e proprio sostegno al regime⁸⁵.

Tuttavia, è bene segnalare come gli esperimenti delle *township-level elections* vennero interrotti a partire dal 2013, fatto che potrebbe rivelare come nel Partito si fosse diffuso il timore che la democrazia elettorale a

⁸⁰ J. Unger, A. Chan, H. Chung, *Deliberative democracy at China's grassroots: case studies of a hidden phenomenon*, in 42 *Pol. & Soc'y* 513 (2014).

⁸¹ B. Tang, *The discursive turn: deliberative governance in China's urbanized villages*, cit.

⁸² Cfr. S. Lin, *Citizen deliberation and the development of grassroots democracy in China*, in 39 *Acad. Monthly* 13 (2007); X. Bao, *On the construction of institution and value of deliberative democracy in practice*, in 46 *J. Tianjin CPC School* 3 (2013).

⁸³ In cinese viene chiamata "pubblica nomina ed elezione diretta" (公推直選 *gongtui zhixuan*), D. Ma, S. Hsu, *The Political Consequences of Deliberative Democracy and Electoral Democracy in China: An Empirical Comparative Analysis from Four Counties*, in 18(2) *China Rev.* 1, 5 (2018).

⁸⁴ H. Lai, *Semi-competitive Elections at Township Level in Sichuan Province*, in 51 *China Perspectives* 13 (2004). Tra la fine degli anni Novanta e il 2012 furono più di mille le *townships* che utilizzarono tale tipologia di elezioni, cfr. Z. Wang, D. Ma, *Participation and Competition: Innovations in Cadre Election and Selection in China's Townships*, in 24(92) *J. Cont'y China* 298 (2015).

⁸⁵ D. Ma, Z. Wang, *Governance Innovations and Citizens' Trust in Local Government: Electoral Impacts in China's Townships*, in 15(3) *Jap. J. Pol. Sc.* 373 (2014); W. Tsai, P. Kao, *Public Nomination and Direct Election in China: An Adaptive Mechanism for Party Recruitment and Regime Perpetuation*, in 52(3) *Asian Survey* 484 (2012).

livello locale diventasse comunque, sul lungo periodo, un potenziale nemico per il mantenimento dell'*authoritarian rule*⁸⁶.

Allora, poco dopo, nel novembre 2013, si tenne il terzo plenum del 18° Congresso nazionale del partito, nel quale invece venne dato un forte incoraggiamento allo sviluppo della democrazia deliberativa: ufficialmente, la «socialist consultative democracy». Tale dichiarazione d'intenti fu confermata da un documento della Commissione centrale del partito del 9 febbraio 2015, il quale annunciava, da una parte, il rafforzamento della «democrazia sociale consultativa» (il documento era intitolato *Opinions on Strengthening Socialist Consultative Democracy*); dall'altra, il 25 giugno 2015 si sottolineò il ruolo del *Chinese People's Political Consultative Meeting* in ulteriori pratiche di deliberazione⁸⁷, dimostrando in tal modo la preferenza del regime verso tale metodo.

In ogni caso, il dibattito tra gli studiosi resta vivace, in particolare tra coloro che sottolineano l'impossibilità di uno sviluppo di una democrazia elettorale nel paese⁸⁸, poiché sarebbe difficilmente applicabile; mentre altri auspicano un pieno sviluppo di entrambe, poiché la deliberazione non esisterebbe senza democrazia elettorale⁸⁹. Ciò che sembra abbastanza pacifico in dottrina è la constatazione per la quale ambedue siano mezzi che, potenzialmente, potrebbero condurre a due, opposti effetti: aiutare il regime autoritario oppure sfaldarlo progressivamente, attraverso una graduale e

⁸⁶ «A professor of Peking University told the author in private that in 2012 President Xi Jinping rejected a political reform plan on the selection of party cadres designed by Vice President Li Yuanchao. The plan was intended to expand the range of the electoral democracy experiment implemented under Hu-Wen. The alleged reason for Xi rejecting this plan was that electoral democracy would threaten the CCP's control at the grassroots level», D. Ma, S. Hsu, *The Political Consequences of Deliberative Democracy and Electoral Democracy in China: An Empirical Comparative Analysis from Four Counties*, cit., nota 9.

⁸⁷ «Six ideas were especially prominent in these directives: 1) consultative democracy is an ordered way of absorbing wisdom and strength from the Chinese people to improve governance and public policy, as has always been emphasized by the CCP's Mass Line; 2) democracy is a way of ensuring that expertise is included in public policies; 3) consultative democracy is a key resource for developing legitimacy for Party leadership; 4) consultative democracy is a way of ensuring social harmony by providing places for the people's problems and demands to be heard and channeled into the political system; 5) the long-term goal is to develop not just consultative democracy in a few places, but rather a "multi-institutional" and "complete system of consultative democracy"; and 6) the ultimate goal of developing consultative democracy is to ensure *min zhu*: the people are the masters», B. He, M.E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, in 146(3) *Daedalus* 155, 157 (2017).

⁸⁸ «To summarize the positions of these scholars, three points stand out for arguing why "deliberative democracy" is more suitable in China than "electoral democracy": first, "deliberative democracy" by nature is superior to "electoral democracy"; second, China's cultural traditions and existing institutions are more suitable for developing "deliberative democracy" than "electoral democracy"; and third, "deliberative democracy" will face fewer obstacles in China and thus is more suitable for the Chinese», così D. Ma, S. Hsu, *The Political Consequences of Deliberative Democracy and Electoral Democracy in China: An Empirical Comparative Analysis from Four Counties*, cit., 7.

⁸⁹ D. Ma, S. Hsu, *The Political Consequences of Deliberative Democracy and Electoral Democracy in China: An Empirical Comparative Analysis from Four Counties*, cit., 3-4.

diffusa democratizzazione. E la domanda che si sono posti coloro che si sono occupati del tema è, dunque, quali effetti esse possano avere nel contesto di una forma di stato non democratica e quale dei due sia meglio applicabile in un paese come la Cina. Certo è che entrambe sono state volute dagli organi di governo, allo scopo di implementare la qualità della *governance* pubblica e il loro rapporto con le masse. Non solo, ma nel momento in cui si aprì la strada al timore di una perdita del controllo sull'*electoral democracy*, il governo ha deviato sul metodo deliberativo.

Dunque, la ragion d'essere di questi strumenti sembra nascere con la volontà di conservare e mantenere l'*authoritarian rule*. L'unica esperienza più vicina alle dinamiche deliberative occidentali è stata Zeguo e, finora, non vi sono state altre sperimentazioni eguagliabili di *deliberative polling*, se non ad un livello pulviscolare⁹⁰. E ad oggi, in particolare dopo l'abbandono delle elezioni dirette nei villaggi e l'ascesa di Xi Jinping, è molto difficile immaginare un'evoluzione verso una cd. «*deliberation-led democratization*» e la sensazione è quella, piuttosto, di una costruzione di un «*deliberative authoritarianism*»⁹¹, per cui l'«*authoritarianism 2.0 may be about indefinitely extending authoritarianism rather than gradually paving the way for some kind of transition to more democratic ways of governing*»⁹², poiché il partito non sta mostrando, finora, alcuna volontà di implementare metodi e riforme veramente e genuinamente democratiche: e di per sé gli strumenti deliberativi non sembrano avere loro stessi la forza per ribaltare da soli un regime così consolidato. Allora, è questa la domanda da porsi: non tanto verificare se e in che modo la democrazia elettorale o la deliberazione possano portare ad una potenziale democratizzazione, ma riflettere sulle ragioni per le quali – così come sulle modalità – questi strumenti, nati e pensati all'interno di un contesto autoritario e funzionali rispetto ad esso, non possono e non potranno avere mai alcun germe di *democratic-led* laddove vi sia ancora monopolio del potere. E infatti, nonostante gli «*experiments with public deliberation in China appear to be increasingly genuine, substantive, inclusive, and often impressive*», il CCP continua comunque a mantenerne il controllo⁹³.

La riflessione da condurre semmai è un'altra, rispetto ai metodi deliberativi. E cioè la constatazione per la quale strumenti che oggi nel mondo occidentale sono portabandiera di un aggiornamento della democrazia, spesso dalle tinte salvifiche, allo stesso tempo possano essere state mutate da regimi non democratici, e con quali effetti sul lungo periodo. Prova che nel diritto costituzionale non c'è spazio solo per le norme. Il terreno della politica e degli attori che applicano il diritto sono un elemento fondante del funzionamento delle istituzioni: tutto è relativo e gli strumenti del diritto pubblico devono in larga misura la loro funzionalità al contesto giuridico, politico e storico nel quale si collocano.

⁹⁰ *Ivi*, 25. Gli Autori, inoltre, sottolineano come «in contrast to He's findings from a survey of Zeguo in 2005, we did not find strong evidence verifying the causal mechanism between deliberation reform and political legitimacy, nor did we observe a link between deliberation reform and aspirations for democracy».

⁹¹ B. He, M. E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, cit., 156.

⁹² S. Zhao, *Xi Jinping's Maoist Revival*, in 27(3) *J. Democracy* 83 (2016).

⁹³ B. He, M. E. Warren, *Authoritarian Deliberation in China*, cit., 159.

E così, l'impressione è che in Cina non si ottenga tanto una democrazia fantasma o tantomeno un processo di democratizzazione, ma piuttosto una democrazia sfalsata, un autoritarismo evoluto celato sotto le spoglie di metodi simil-democratici, un puro gioco di specchi: tutto questo utilizzando strumenti che si pensava fossero intrinsecamente ed esclusivamente legati alle dinamiche democratiche, ma che non sono sfuggiti alla torsione, finalizzata a limitarli e a modellarli secondo le necessità e i bisogni di chi detiene il monopolio del potere.

4. Considerazioni conclusive

Dunque, dalla comparazione che abbiamo condotto cercando di scavare oltre le pure forme, emerge ancora una volta un dualismo classico tutt'altro che superato. Da una parte, la tradizione occidentale, sempre alla ricerca, pur tra mille errori e parecchi velleitarismi, di forme nuove e diverse per articolare il governo delle società democratiche, e in particolare per dare una spinta ai nuovi ed ermeneuti diritti in tema ambientale e delle future generazioni; dall'altra, regimi autoritari, indubbiamente intelligenti e raffinati, che sentono il bisogno di rafforzare il consenso anche attraverso percorsi di coinvolgimento popolare, tutt'altro che eversivi e pericolosi per il potere costituito.

In definitiva, come sempre, e al di là delle apparenze, il pluralismo del costituzionalismo liberal-democratico vs. le concezioni autoritarie del potere fondate sulla negazione del molteplice.

Infatti, da una parte, le democrazie occidentali hanno cominciato ad utilizzare gli strumenti deliberativi per tentare di rimarginare lo scollamento tra governati e governanti che le affligge: con una maggiore partecipazione dei cittadini, e in particolare una cd. "partecipazione deliberativa", dove essi si riuniscono per discutere di un determinato tema, si andrebbe incontro ad una rivitalizzazione del circuito democratico. Dall'altra, invece, sistemi che utilizzano degli stessi strumenti in un contesto tutt'altro che democratico. Questo darebbe prova di un'estrema flessibilità delle pratiche deliberative, ma non credo che sia così.

Infatti, i problemi sono molteplici e di diversa natura. Proviamo a schematizzarli.

Innanzitutto, l'applicazione del metodo deliberativo all'interno delle democrazie occidentali non è detto che provochi una rivitalizzazione del circuito rappresentativo. La ragione è presto detta: il metodo deliberativo si basa sul consenso, la democrazia sul conflitto. Tanto che da sempre, la democrazia vive di compromessi, e di sistemi (in particolare, quello parlamentare e rappresentativo), che consente la messa in atto del compromesso. È lecito allora dubitare che la deliberazione, per come è stata elaborata dal punto di vista teorico e in alcune esperienze pratiche, non conduca davvero ad un rafforzamento della rappresentanza: rischia, in altri termini, di essere una mera illusione.

La prova di quanto appena affermato è ben dimostrata dall'esperienza cinese: lì, in un sistema non democratico, in cui non è possibile il conflitto, i metodi deliberativi funzionano molto bene.

Dunque, è lecita una domanda: la deliberazione, strutturata sostanzialmente sulla ricerca del consenso, è davvero adatta alla democrazia, alla sua essenza, sostanzialmente basata, invece, sul conflitto? E perciò, è davvero adatta a risolvere i problemi della crisi democratica e ad implementare le nuove esigenze giuridiche? La comparazione con il sistema cinese mette certamente in luce la contrapposizione tra autoritarismo e democrazia, così come la sua capacità di torsione di strumenti giuridici a suo favore. Ma è davvero una torsione? O ciò è possibile perché di per sé l'essenza deliberativa si presta meglio ad un contesto sociale e politico che non può esistere nelle democrazie?

Come sempre, quando si tratta di istituzioni e diritto costituzionale, è necessario porre in atto un'estrema prudenza. In questo specifico caso, infatti, l'eccessivo entusiasmo potrebbe impedire di vedere il rischio più grosso della democrazia deliberativa: ovvero, che essa diventi un mero e vuoto simulacro di partecipazione, perché più partecipazione non significa necessariamente più democrazia.

Ciò non toglie, tuttavia, che la democrazia deliberativa nelle democrazie rappresentative non possa trovare uno spazio: se essa viene concepita come mezzo per migliorare la qualità del dibattito pubblico e l'informazione dei cittadini, per esempio in occasione del voto per un referendum, come avviene nel modello del *Citizens Initiative Review*, essa può avere un enorme potenziale: in questo caso, diventerebbe davvero strumento servente alla logica democratica, perfettamente compatibile.

Giulia Mannarini
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Milano-Bicocca
g.mannarini@campus.unimib.it

