

Clodagh Harris e Rodolfo Lewanski

Come decidere le grandi riforme: il caso irlandese

Il 22 maggio scorso i cittadini irlandesi hanno votato in due referendum. Il primo riguardava l'introduzione dei matrimoni omosessuali e la riduzione del limite di età per i candidati alla presidenza della Repubblica (da 35 a 21 anni). Il successo del referendum relativo ai matrimoni omosessuali nella «cattolicissima» Irlanda ha attirato una notevole attenzione internazionale. In secondo piano è rimasto invece un altro aspetto, forse più interessante sotto il profilo del «processo decisionale» seguito: i due referendum rappresentano l'esito di un percorso molto innovativo che ha portato all'istituzione della Irish Constitutional Convention (Icc), chiamata a discutere la riforma di numerose norme della Costituzione del Paese. È la prima volta che un processo partecipativo di stampo deliberativo porta a una riforma costituzionale.

La Constitutional Convention è chiaramente ispirata *alla* teoria della democrazia deliberativa e *dalla* sua pratica. La teoria – fondata sui principi di inclusione, dialogo, informazione, ricerca di

condivisione ed *empowerment*/ influenza del processo e dei partecipanti – si concretizza tipicamente nei «mini-pubblici» (derivati dal «minipopulus» proposto dal politologo statunitense Robert Dahl). Ormai si contano centinaia di esperienze partecipative, spesso istituzionalizzate, ai diversi livelli di governo (locale, ma anche regionale e nazionale) che dimostrano la fattibilità e l'utilità delle pratiche deliberative.

Innovazioni come la Icc non sono alternative o antagonistiche rispetto alla democrazia rappresentativa; piuttosto, mirano a integrarla e a «rivitalizzarla», ma a una condizione «esigente»: che vi sia un effettivo trasferimento di potere nelle mani dei cittadini. La deliberazione offre una possibile risposta alla crisi della democrazia rappresentativa e dei canali tradizionali di partecipazione dei cittadini; e per questo motivo conosce da tempo una progressiva diffusione in molti Paesi. Anche in Italia vi sono alcune esperienze partecipative di segno deliberativo, ma per ora solo a livello locale o regionale (l'esempio del-

la l.r. 69/07 e successive modifiche della Regione Toscana appare particolarmente innovativo sotto questo profilo).

L'Irlanda, colpita negli ultimi anni da una grave crisi economica e politica non dissimile da quella italiana, offre ora l'illustrazione di un possibile modello di questo tipo, applicabile anche a scelte di portata nazionale, quali quelle che l'Italia si trova ad affrontare, dalle norme costituzionali ed elettorali alle questioni valoriali (non solo matrimoni omosessuali, ma anche altre questioni «difficili» quale ad esempio il fine vita).

Per capire la genesi del processo che ha portato ai due referendum dobbiamo fare un passo indietro. La crisi internazionale scoppiata nel 2008 travolge l'economia irlandese: sia il sistema bancario-finanziario sia quello pubblico risultano gravemente indebitati (l'Irlanda è, insieme all'Italia, una delle due «I» dell'acronimo «Piigs», i Paesi «malati» della Ue, un punto in comune fra i due Paesi in questa vicenda...). La crisi economica, una delle peggiori della storia irlandese, intacca anche la fiducia dei cittadini nel sistema politico. Dalle «elezioni terremoto» del 2011 esce vincente una coalizione formata da Partito Laburista e Fine Gael (partito conservatore di centrodestra) che scalza il finora dominante Fianna Fáil.

Durante la campagna elettorale, per rispondere alla crisi di legiti-

timazione e alla domanda di riforma del sistema politico-istituzionale ritenuto responsabile del disastro economico, un po' tutti i partiti propongono di istituire «forum» deliberativi di cittadini, alcuni esplicitamente ispirati dai processi partecipativi che avevano già avuto luogo

in due Province canadesi (British Columbia nel 2005 e 2009, e Ontario nel

2007 riguardanti la riforma del sistema elettorale), e in Olanda (*Burgerforum* nel 2006). In questi processi, campioni di cittadini comuni avevano discusso per circa un anno la riforma dei sistemi elettorali. In particolare i Laburisti irlandesi propongono una «Convenzione costituzionale», formata da cittadini, politici ed esperti, mentre il Fine Gael propone un percorso di revisione della legge elettorale simile a quello del British Columbia e di misure a favore della rappresentanza femminile in politica.

Anche al di là della situazione contingente, la Costituzione irlandese risale al 1937 e secondo molti irlandesi ha urgentemente bisogno di essere «pienamente attrezzato per il XXI secolo» (precedenti tentativi di modificare la Costituzione sin dagli anni Sessanta tramite commissioni di esperti non avevano sortito effetti).

L'idea peraltro non viene discussa solo nell'ambito dei partiti, ma

*Dalla crisi all'opportunità
di un percorso innovativo
di riforma costituzionale*

anche nella società civile irlandese. Già in precedenza (2011) un gruppo di accademici irlandesi, grazie al finanziamento di un'organizzazione filantropica, aveva organizzato un processo pilota, una assemblea di cittadini denominata *We The Citizens* su temi economici e politici, con l'intento di dimostrare alle élite politiche l'utilità di approcci partecipativi-deliberativi.

Le due proposte convergono nei negoziati di formazione del nuovo governo nella Icc. Anzi, per i partiti della maggioranza la Convention è un modo di «par-

Il mandato del Parlamento e i temi in discussione: alcuni poco sentiti, altri decisamente caldi

cheggiare» alcune questioni (quali i matrimoni omosessuali) che sono di ostacolo nella ricerca di un accordo fra i due partiti (si noti che l'esito dei referendum rappresenta un'importante vittoria politica sia per i partiti che hanno voluto la Convention, sia per la Convention stessa). Il nuovo Parlamento (*Oireachtas*) istituisce formalmente la Icc nel luglio 2012 e il processo si avvia nel gennaio del 2013, per concludersi nel marzo dell'anno seguente.

Il Parlamento fissa direttamente l'agenda della Convention indicando i temi da affrontare: 1) la riduzione della durata del mandato del presidente della Repub-

blica da 7 a 5 anni; 2) l'abbassamento dell'età di voto a 17 anni; 3) il ruolo delle donne nella società e in politica (l'attuale Costituzione afferma che il posto della donna è davanti al focolare...); 4) il matrimonio tra persone dello stesso sesso; 5 e 6) la revisione del sistema elettorale della Camera bassa (*Dáil*); 7) il diritto di voto dei cittadini irlandesi all'estero; 8) l'eliminazione del reato di blasfemia dalla Costituzione; 9) la riforma della Camera bassa; 10) l'introduzione di diritti economici, sociali e culturali nella Costituzione.

Tuttavia, è interessante notare come il Parlamento lasci anche aperta la possibilità di introdurre altri temi, possibilità che la Convention effettivamente sfrutta in un processo aperto e inclusivo sollecitando attivamente la società civile a presentare temi di possibili emendamenti costituzionali (nel corso del 2013 si svolgono nove incontri fra i componenti della Convention e i cittadini nelle diverse parti del Paese); fra le circa 800 proposte presentate su 30 diversi temi dal pubblico, vengono scelti dai membri della Convention altri due temi: la riforma della Camera bassa e l'inserimento dei diritti culturali, sociali ed economici nel testo costituzionale.

Nel complesso quindi l'Icc affronta dieci temi. Come si vede, si tratta di un mix piuttosto diversificato, alcuni temi «freddi», ovvero

poco sentiti (ad esempio la durata in carica del presidente, una carica largamente cerimoniale), altri decisamente più caldi (quali il matrimonio fra persone dello stesso sesso).

La Convention è presieduta da Tom Arnold, una personalità rispettata già a capo di un'organizzazione di volontariato (e che offre adeguate garanzie di imparzialità), che può disporre di una piccola segreteria organizzativa. Due terzi dei 99 partecipanti sono cittadini comuni, scelti casualmente da una società di sondaggi, in modo da essere socio-demograficamente rappresentativi dell'universo della popolazione irlandese sotto il profilo del genere, età, area di residenza e status socio-economico (vengono anche reclutati membri aggiuntivi che sostituiscano i partecipanti in caso di necessità; sono invece escluse dal campionamento persone che occupino cariche politiche).

Gli altri 33 partecipanti sono parlamentari (in proporzione alla consistenza dei rispettivi partiti; vengono inviati anche parlamentari dell'Irlanda del Nord, ma i due Unionisti non accettano). Si noti, a proposito di rappresentatività, la prevalenza maschile fra questi componenti a causa della scarsa presenza femminile fra gli eletti in Parlamento.

La Convention si riunisce nove volte (oltre all'incontro inaugurale che si tiene nel Castello di Dublino, un edificio che ha un ruolo

simbolico nella recente storia dell'indipendenza dell'Irlanda). Gli incontri si svolgono in un albergo vicino a Dublino, e ognuno dura un intero weekend.

I partecipanti lavorano sia in plenaria sia in sottogruppi. Nei sottogruppi, tutti i partecipanti – parlamentari e cittadini comuni – siedono insieme attorno a tavoli rotondi (un dettaglio importante nei processi partecipativi) in gruppi di otto-nove persone (in genere sei cittadini e due-tre politici). Ad ogni incontro la composizione viene modificata in modo assicurare la rotazione dei partecipanti nel corso dell'anno.

Ogni gruppo è assistito da una figura professionale – un facilitatore – che ha il compito di gestire le dinamiche interpersonali, assicurando che il clima sia di rispetto reciproco e che tutti abbiano le stesse possibilità di esprimere liberamente le proprie opinioni.

In genere gli incontri seguono questo svolgimento tipo:

- brevi presentazioni (15 minuti) di esperti sul tema in discussione nello specifico incontro, in plenaria (i partecipanti ricevono documenti preparati dagli esperti prima degli incontri in modo da poterli leggere); segue una sessione di domande e risposte;
- discussione per sottogruppi; gli esperti rimangono a disposizione dei gruppi che vogliano richiedere chiarimenti;
- presentazione delle discussioni dei gruppi in plenaria;

- presentazioni di «testimonianze» da parte di gruppi sociali attivi, di diverso orientamento sulle questioni affrontate;
- discussioni per sottogruppi e in plenaria;
- definizione del quesito della votazione;
- votazione (segreta, anche per consentire ai partecipanti «politici» di non essere «controllabili» da parte dei loro partiti).

È interessante notare come le votazioni abbiano espresso maggioranze molto diverse in ragione del tema trattato: ad esempio circa l'80% si è pronunciato a favore dei matrimoni omosessuali, il 60% per l'eliminazione del reato di blasfemia dalla Costituzione (ma non dall'ordinamento), il 52% a favore della riduzione dell'età di voto, mentre solo il 50% si è espresso a favore della riduzione dell'età minima del presidente della Repubblica (cfr. <https://www.constitution.ie/Meetings.aspx>).

Alla fine di ogni sessione, un rapporto sul tema discusso è stato inviato all'*Oireachtas*.

Benché il numero di individui coinvolti direttamente nel processo sia limitato, l'evento è visibile all'intero Paese: le riunioni plenarie vengono trasmesse via internet in *streaming* (mentre i lavori dei piccoli gruppi sono riservati per evitare di influenzare le discussioni). Tutti i documenti e i video sono resi disponibili nel sito appositamente predispo-

sto; e sono utilizzati i *social media* per intrattenere un rapporto attivo con l'opinione pubblica. Vengono coinvolti molti gruppi della società civile, che a loro volta hanno svolto un ruolo attivo nell'attrarre l'attenzione dei propri membri sul processo affinché vi contribuiscano. Inoltre, il flusso comunicativo è bi-direzionale: il pubblico invia circa 2.500 fra considerazioni e proposte.

Quali ripercussioni ha avuto la Convention? Il mandato affidato dal Parlamento formalmente è di natura consultiva, non decisionale; l'Icc è chiamata a redigere raccomandazioni di riforma (alla fine dei suoi lavori, la Icc ne produce 40, di cui 18 riguardano temi che richiederebbero una modifica della Costituzione, e pertanto un referendum secondo la procedura prevista, non dissimile da quella italiana).

Peraltro una specifica Risoluzione del Parlamento del 2012 impegna il governo a dare risposta a ogni raccomandazione dell'ICC entro quattro mesi, indicando eventualmente, in caso di accoglimento, anche i tempi di svolgimento dei referendum (l'Irlanda ha una consolidata tradizione in materia avendo tenuto nella sua giovane storia ben 34 referendum, di cui 28 approvati). Di fatto nel momento in cui scriviamo (giugno 2015) il governo ha finora risposto a 6 rapporti su 8.

Pur non essendo vincolato ad ac-

cettare le raccomandazioni, il governo ha dato effettivamente seguito ad almeno una parte delle indicazioni emerse con l'indizione dei due referendum che, come accennato, si sono svolti il 22 maggio 2015 come esito diretto della Convenzione (non è ancora chiaro se ne terrà un terzo, possibilmente sull'eliminazione del reato di blasfemia dalla Costituzione). Il 62% degli elettori ha votato a favore dei matrimoni omosessuali, mentre il 73% si è espresso contro l'abbassamento dell'età minima del presidente (il *turn-out* è stato del 60,5%). Anche se con percentuali diverse da quelle espresse dall'Icc, le opinioni cui è pervenuta la Convention dunque coincidono con quelle espresse dagli elettori per quanto riguarda i matrimoni omosessuali (ma non del tutto per quanto riguarda l'età minima del presidente, che, come accennato, nella Icc ha ricevuto una tiepida maggioranza del 50%).

Inoltre il governo ha accettato una raccomandazione relativa alla creazione di una Commissione elettorale indipendente che non implica una riforma costituzionale e quindi non richiede referendum. E il consistente afflusso di elettori irlandesi residenti all'estero, tornati appositamente in Irlanda per votare sul matrimonio omosessuale verosimilmente porterà all'introduzione del diritto di votare anche all'estero, un'altra proposta dell'Icc.

Inoltre, i partiti dell'opposizione e gli stessi membri della Convention hanno già proposto di proseguire l'esperienza; molti critici iniziali hanno cambiato idea considerando la *Convention* un «modello per affrontare complesse questioni sociali». L'esperienza irlandese ha ricevuto molta attenzione in altri

Paesi (nel Regno Unito, che ha ormai una consolidata tradizione nell'uso dei «mini-publics» a livello locale, è stato proposto un processo a livello nazionale simile a quello irlandese).

Naturalmente, al processo sono state mosse diverse critiche. Secondo alcuni il mandato dal Parlamento sarebbe troppo limitato: sono assenti alcune questioni (quale l'abolizione del Senato). D'altra parte, in alcuni casi la Convention è andata oltre il mandato ricevuto, ad esempio abbassando l'età di voto a 16 anni (invece di 17) e l'età di candidabilità alla Presidenza (da 35 a 21 anni); inoltre ha proposto un ruolo diretto dei cittadini nella nomina del presidente. Anche la durata (inizialmente un anno di tempo per concludere i propri lavori, con una successiva proroga di due mesi) è stata giudicata insufficiente rispetto, ad esempio, al processo della British Columbia (un anno focalizzato unicamente sul sistema elettorale); d'altra par-

Pur non essendo vincolato a farlo, il governo ha dato seguito a una parte delle indicazioni emerse

te, la maggioranza dei partecipanti ha valutato che il tempo sia stato sufficiente per discutere i temi affrontati. Inoltre, il processo è costato 900.000 euro, meno degli analoghi processi canadesi e olandese (oltre 5 milioni di euro circa ognuno); ciò ha limitato le attività di comunicazione, pubblicazione e interazione online, la possibilità di rivolgersi ad esperti internazionali, nonché di offrire servizi (ad esempio baby-sitting) e un gettone ai partecipanti (impedendo *de facto* a chi lavora il weekend di partecipare alla Convention; sono stati rimborsati solo i costi di viaggio e permanenza). Infine, il numero ridotto (anche rispetto ad altri eventi simili) di partecipanti non ha permesso di assicurare la presenza di specifiche minoranze (quali ad esempio i senza fissa dimora o gli immigrati senza residenza).

Sia pure con questi limiti, sotto il profilo sostanziale il processo ha consentito di affrontare que-

*Democrazia deliberativa
in azione: dalle logiche
partitiche ai «veri
dilemmi umani»*

stioni di grande rilevanza di natura sia politica (ad esempio il sistema elettorale) sia valoriale e sociale (diritti delle donne, matrimoni omosessuali, diritti sociali). Alcuni dei temi affrontati sono già diventati oggetto di referendum, come si è visto. Inoltre, le riflessioni emerse nel corso del processo (riprese

dai media «nuovi» e tradizionali) hanno aiutato gli elettori a decidere nel merito dei referendum in modo più informato e consapevole. L'effetto meno atteso che il processo ha avuto è che, per una volta, la discussione ha abbandonato le logiche della *party politics* per parlare «dei veri dilemmi umani delle persone affette dalle nostre leggi» (on. Alan Shatter, già ministro della Giustizia). Dunque, il processo ha esercitato un'effettiva influenza (a differenza delle consultazioni online riguardanti le riforme costituzionali volute dall'allora ministro Quagliariello su *partecipa.gov*, operazione meramente simbolica che non ha avuto alcuna ricaduta).

Oltre all'aspetto sostantivo, merita peraltro attenzione anche il processo in sé, che presenta alcuni tratti peculiari (e inusuali rispetto all'idea corrente di partecipazione) da evidenziare.

Il primo, e più significativo, è che cittadini comuni sono coinvolti in una decisione pubblica di notevole rilevanza: niente meno che la revisione della Costituzione. In secondo luogo, la composizione dei partecipanti assicura un certo grado di rappresentatività: i cittadini sono stati sorteggiati casualmente, ma in modo da formare un microcosmo rappresentativo dell'universo della popolazione dell'intero Paese sotto il profilo sociale e demografico; si può presumere che le opinioni che un

gruppo con queste caratteristiche si forma insieme nelle discussioni siano similari a quelle dell'intera popolazione *se fosse possibile far dialogare fra loro tutti i cittadini.*

La composizione ibrida che include la presenza del personale politico, sia pure in minoranza, rappresenta un dato decisamente inusuale che contraddistingue la Icc da altri processi deliberativi similari – quelli canadesi e quello olandese – cui pure si è ispirato, e dai «mini-publics» in generale; in tutti questi casi non è prevista la presenza di personale politico tra i partecipanti. Si tratta di una scelta che – almeno potenzialmente – pone qualche rischio di creare «asimmetrie» (di potere, competenze, informazioni...) tra i partecipanti. Nei fatti, tuttavia, i timori iniziali secondo cui i parlamentari avrebbero dominato le discussioni non si sono verificati, e anzi questi hanno avuto il tatto di non cercare i riflettori. Molti partecipanti laici sembrano anzi aver apprezzato la presenza del personale politico, che ha contribuito con esperienza e conoscenze utili per le deliberazioni dei gruppi. E numerosi partecipanti laici hanno affermato che il loro atteggiamento verso i politici è cambiato in meglio per effetto dell'esperienza. Inoltre, questa co-presenza sembra aver contemporaneamente conferito legittimazione al processo e assicurato la *responsiveness* del sistema politico nell'accogliere le raccoman-

dazioni espresse dall'Icc; i politici che hanno preso parte alla *Convention* ne sono diventati sostenitori ed «ambasciatori» in Parlamento.

Infine, va notato la diversità della *Convention* rispetto al tradizionale formato assembleare della partecipazione dei cittadini: il processo era fortemente strutturato, e le discussioni

si sono sviluppate all'interno di formati ben definiti; i temi sono stati definiti in larga

misura dal promotore (istituzionale), come lo sono state anche le modalità di discussione, le informazioni fornite ai partecipanti (documenti informativi su ogni tema sono stati predisposti esperti, con l'assistenza di un Gruppo di supporto accademico e legale), i tempi e la durata degli incontri. Grazie a questa strutturazione, tipica dei processi deliberativi, le discussioni nell'Icc risultano essere state assai meno partigiane e «avversari ali» rispetto a quelle politiche tradizionali. Nella percezione degli stessi partecipanti (questionari sono stati somministrati alla fine di ogni sessione), le conversazioni si sono svolte in un clima di dialogo e rispetto delle opinioni per quanto diverse; tutti si sono sentiti liberi di esprimere le proprie opinioni e ne hanno avuto l'opportunità, senza che la discussione fosse dominata da

*La democrazia
rappresentativa alla
ricerca di legittimazione:
un modello per l'Italia?*

alcuni componenti; tutti i partecipanti hanno espresso il loro apprezzamento per il processo cui avevano preso parte.

Che la democrazia rappresentativa soffra di una seria crisi di legittimità non è certamente un fenomeno né recente (i sintomi sono presenti già dagli anni Settanta), né solo italiano (molti regimi democratici ne soffrono, sia pure con specificità nazionali). A questo si aggiunge il fatto che i due canali «partecipativi» su cui si fonda la democrazia rappresentativa e da cui trae legittimazione – elezioni e partiti politici – sono entrambi in grave affanno. E il ruolo dei partiti politici come canali di partecipazione è ormai tramontato.

Ne risulta una situazione al limite del paradosso: il sistema politico ha bisogno di cambiamento e riforme per rispondere alla crisi, ma la legittimità stessa dei decisori chiamati ad adottare tali scelte appare assai ridotta. La sfida quindi sta nella capacità di intraprendere cambiamenti che godano nello specifico di sufficiente legittimità, e che a loro volta ge-

nerino una legittimazione ampia del sistema politico. In questo clima, particolarmente delicata è la modifica di quelle «meta-decisioni» che rappresentano i patti fondativi delle comunità nazionali, quali le norme costituzionali, o le regole del gioco, come le norme elettorali (è lecito dubitare che gli eletti possano decidere sulle norme che riguardano la loro rielezione senza che fra i cittadini insorga il sospetto che sussista un conflitto d'interesse e che i politici vogliano tenere il tema sotto loro stretto controllo), o questioni valoriali, quali i matrimoni omosessuali.

Su partite come queste – riforma della Costituzione e del sistema elettorale – l'attuale governo italiano ha scelto la via decisionista, imponendo le proprie scelte. C'è da chiedersi se questa sia l'unica via percorribile, o se non ve ne siano altre più feconde in termini di generazione di «valore aggiunto», in forma sia di intelligenza collettiva sia di legittimazione, attraverso il coinvolgimento attivo del popolo sovrano, in forme istituzionalizzate e realmente influenti.

Clodagh Harris è Senior lecturer presso il Department of Government, University College Cork. Ha fatto parte del gruppo di supporto accademico e legale della Convention. L'articolo si basa sul lavoro di ricerca condotto insieme ai colleghi David M. Farrell (Ucd) e Jane Suiter (Dcu). **Rodolfo Lewanski** è professore associato presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna; dal 2008 al 2013 è stato anche Autorità per la Partecipazione della Regione Toscana.