

Umberto Allegretti

**DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E PROCESSI DI
DEMOCRATIZZAZIONE**

*Relazione generale al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia
e in Europa: esperienze e prospettive”*

1. Una circolazione di istituti

Un flusso di idee e di pratiche di partecipazione politica e amministrativa – con un certo primato di invenzione delle seconde – attraversa il mondo nel quale viviamo. Sebbene idee e pratiche si fossero già vivacemente manifestate negli anni sessanta e settanta del novecento, è dagli anni novanta che si assiste alla creazione di forme partecipative più approfondite e precise e che la loro circolazione¹ si è fatta più intensa, muovendo dall’America Latina – tanto che nella letteratura è stata proposta l’immagine del “ritorno delle caravelle”² – e interessando i vari paesi d’Europa e tra essi il nostro. Senza farne qui l’inventario

¹ Per la circolazione delle pratiche partecipative non è neanche necessario – benché non sarebbe inesatto – invocare l’influenza del corso di globalizzazione che ha investito il mondo contemporaneo: flussi di analogo tipo sono infatti legge costante delle idee e degli strumenti sociali e giuridici; se si vuole risalire ai paradigmi fondativi del diritto e della politica moderni, si veda lo splendido tessuto dell’opera di Venturi (1969-1984) e lo si estenda dalla circolazione delle idee a quello delle pratiche. Anche nel nostro caso si tratta di una circolazione che avviene da paese a paese e da istituzione a istituzione in uno stesso paese, e si accompagna, naturalmente, a variazioni dovute all’adattamento ai diversi contesti storico-geografici di innesto. Gli esempi di circolazione da paese a paese sono numerosissimi e certamente il modello che più di tutti ha influito, direttamente o indirettamente, in maniera specifica o generica, sulle esperienze europee come su quelle latino-americane è il bilancio partecipativo adottato in città brasiliane e particolarmente l’esperienza di Porto Alegre. (Per l’analisi di questa, che è veramente la madre di ogni considerazione di letteratura sulla democrazia partecipativa, si veda G. Allegretti, 2003). Del *débat public* francese tutti conoscono la discendenza dal BAPE del Québec e a sua volta esso è stato uno dei modelli confluiti nella legge toscana n. 69 del 2007, la quale però gli ha affiancato un’altra forma che si può per un aspetto richiamare a modelli francesi di “democrazia di prossimità” e per altro aspetto a tendenze tedesche di discesa top-down (ma non interamente tale) della democrazia partecipativa. E’ pure nota l’influenza sulla Germania e su altri paesi dell’esperienza neozelandese di Christchurch. Tra gli esempi recenti di contaminazione di modelli passanti da un’istituzione a un’altra di ugual natura entro lo stesso paese crediamo di poter citare (ma non è il primo caso) la similarità tra le pratiche di bilancio partecipativo di alcuni comuni italiani di media grandezza, quali Modena, Reggio Emilia e Bergamo.

² Invece l’esperienza nordamericana di pratiche partecipative, sebbene vivace (originaria e oggi in continua espansione, così si rileva: Fishkin, 2003 – v. pp. 19 ss.), non sembra abbia direttamente ispirato la circolazione in Europa – se non per l’aspetto delle giustificazioni e delle proposte teoriche, rivolte soprattutto, a dire il vero, alla democrazia deliberativa - ed è rimasta piuttosto “insulare”.

- per il quale è ormai disponibile una ricca letteratura³, ma che non è abbastanza noto al pubblico né al ceto dei giuristi (a esso meno familiare che non altri specialisti) – basterà evocare a titolo campionario, accanto alle forme più generiche di procedure di consultazione diretta o indiretta e di organi consultivi appositi relativi alle più diverse materie, alcuni meccanismi istituzionali aperti più intensamente all'intervento del pubblico, quali gli istituti francesi della “*démocratie de proximité*”, le audizioni e inchieste pubbliche (soprattutto inglesi), la “urbanistica partecipata” e i provvedimenti partecipati in materia ambientale, esplicitandosi negli interventi del pubblico nelle procedure relative a provvedimenti singoli, di pianificazione e programmazione e regolamentari e all'elaborazione di politiche (fino potenzialmente alle procedure legislative), quali quelli rientranti nel campo di applicazione della Convenzione di Aarhus, il “*débat public*”, le giurie civiche, i “fondi comunitari”, i comitati di controllo e gli osservatori popolari, i “bilanci partecipativi” delle varie gradazioni (e le forme di “economia partecipata”) avviate particolarmente in Spagna e in Italia..

Teoria e pratica sono entrambe necessarie per il sorgere e lo svilupparsi di forme di partecipazione e democrazia partecipativa e dunque per gli scopi analitici e quelli se non direttamente prescrittivi quanto meno prospettivi che è bene porsi quando si affronta questo campo. In questa presentazione generale ci varremo perciò di entrambi gli approcci, cercando di integrarli in modo da delineare l'ambito e la natura di tali fenomeni e di offrire a coloro, operatori e analisti, che in quel campo sono impegnati, spesso vivacemente, piste teoriche per il dibattito, che muovono dalla meditazione sulle loro pratiche e le loro riflessioni.

2. La tela di fondo

Per comprendere lo scenario e la sceneggiatura stessa – poiché di una dinamica sceneggiatura si tratta - delle pratiche partecipative, bisogna partire dalla tela di fondo che ne costituisce la prospettiva. E' la democrazia contemporanea, con tutta la complessità dei suoi antecedenti, della sua situazione, del suo movimento. La democrazia, modernamente configurata nella rappresentanza, e in quanto tale tradizionalmente percepita, magari esaltata, come una struttura stabile e tendenzialmente compiuta, è invece sottoposta a “*disfunzioni originarie*”, che si sono rivelate in pieno solo di recente. Disfunzioni che risalgono al concetto stesso che ne sta alla base, cioè alla centralità e quasi esclusività del momento elettorale di designazione della rappresentanza, che traduce in essenza della democrazia un *artificio “procedurale”* quale la

³ Vedi ad esempio tre ricerche francesi: Bacqué-Rey-Sintomer (2005); Revel-Blatrix- Blondiaux-Fourniau-Hériard Dubreuil-Lefebvre (2007); Sintomer-Herzberg-Roecke (2008), tutte con amplissima bibliografia; in Italia i due numeri di *Democrazia e diritto* dedicati all'argomento (n. 3 e 4, 2006), e per un bilancio delle pratiche G. Allegretti-M.E. Frascaroli (cur., 2006). Vedi anche i contributi presentati a questo convegno.

formazione d'una maggioranza alla quale è affidata la decisione per il popolo, che della democrazia è il soggetto⁴.

In realtà la democrazia è sempre stata *cosa "incompiuta"*⁵; non solo per le imperfezioni congenite alle forme rappresentative e ai sistemi elettorali, ma tanto più in quanto, "senza che le cose siano state pienamente concettualizzate", i regimi democratici, nati in seno allo stato moderno come stato burocratico, si sono in realtà fondati su una "doppia legittimità": "il suffragio universale e l'amministrazione pubblica". E quest'ultima – in tempi recenti, va aggiunto, anche e sempre più costituita da un complesso di strutture a carattere tecnico-scientifico - vi possiede "un margine di autonomia fondata sulla competenza" così che "ha giocato un ruolo decisivo come elemento compensatore dell'indebolimento della legittimità elettorale"⁶. Pertanto, al concetto statico della democrazia bisognerebbe sostituire, come si tende a fare in ambienti diversi da quelli dei regimi che si pretendono assestati dell'Occidente, quello dinamico di *democratizzazione*, che riconosce quell'incompiutezza e si sforza per il suo continuo superamento. Si aggiunga che oggi – forse per non aver accettato umilmente e coraggiosamente tale passaggio concettuale – la democrazia sperimenta una *crisi* (di cui infatti tutti parlano)⁷, che ispira delusione, sfiducia e sospetto (da ciò il concetto di "età della diffidenza" proposto da Rosanvallon)⁸.

E' a questa crisi che si connette l'emergere di esigenze nuove e di nuovi strumenti atti ad affrontarle. Accanto ai tentativi, che in realtà si scontrano per lo più, almeno per ora, con gravi impasse, di rivitalizzare le forme rappresentative - i parlamenti, i partiti, i regimi elettorali, il concatenamento tra i vari livelli territoriali di potere - stanno proprio l'invenzione e la ricerca di strumenti riconducibili alla democrazia partecipativa. Essi intendono "democratizzare la democrazia", darle sviluppi tante volte promessi, complementare – non sostituire - le sue realizzazioni classiche e provvedere sbocchi diretti o indiretti alla loro crisi.

Lo spazio scenico in cui questo secondo tipo di tentativi si muovono è, non quello della rappresentanza, ma quello di uno "*spazio pubblico politico*", non "organizzazione" né "sistema", ma semmai "rete" dagli "orizzonti aperti, porosi e mobili", in cui si muove la *società civile* con tutta la varietà di attori che la

⁴ Per questi rilievi e per le due espressioni riferite, si vedano rispettivamente gli ultimi libri di Rosanvallon (2006) p. 10, (2008), p. 10.

⁵ Così Rosanvallon, (2006), p. 10.

⁶ L'osservazione, che coglie il segno, è di Rosanvallon (2008), p 12 s., da cui sono tratte le frasi tra virgolette. Non a caso è stata formulata da uno studioso francese – essendo la Francia tipicamente, e anche per effetto del modo come è avvenuto il passaggio dall'Antico Regime all'età liberale (si ricordi l'analisi toquevilliana), terra caratterizzata da un forte ruolo dell'amministrazione; ma è vera – omettiamo riferimenti storici e sociologici che sono ben noti - anche per le terre tedesche, per il Regno Unito e, nonostante la debolezza amministrativa, per la realtà italiana; dunque vale per l'Europa in genere.

⁷ Tra le analisi più note di questa crisi e per le sue diverse componenti, positive e negative, vedi Crouch (2003).

⁸ Vedi il sottotitolo di Rosanvallon (2006, pp. 11 ss.); e ivi l'analisi della "società della diffidenza" e i tentativi di edificare gli strumenti atti a contrastare la situazione.

compongono⁹. Queste raffigurazioni concettuali che, per dirla musilianamente, colgono con un'immaginazione più forte di ogni precisione pedante una realtà effettuale solo apparentemente immaginaria e che attraverso esse si rende apprendibile, sono utilizzabili al di là dei confini della "politica deliberativa" fondata sul "discorso", per la quale Habermas li ha proposti: rappresentano infatti uno dei terreni in cui la democrazia deliberativa¹⁰, che è cosa per più versi distinta dalla democrazia partecipativa¹¹, tuttavia viene da questa incrociata¹².

⁹ Hanno infatti sempre grande valore euristico i concetti così profilati, seppure con riferimento alla "politica deliberativa", che è evidentemente una prospettazione della democrazia deliberativa (ma l'incrocio fra questa e la democrazia partecipativa è sicuro: v. subito sotto, nel testo e nella nota 11) da Habermas (1992), che citiamo dall'edizione francese (pp. 386-414). Per alcuni caratteri della società civile, vedi richiami oltre, nota 43.

¹⁰ L'espressione, per quanto equivoca sul piano lessicale (in italiano deliberazione indica la presa di decisione), viene comunemente usata, come moltissimi chiariscono, nel senso, elaborato da una vasta letteratura di lingua inglese, di processo di argomentazione e discussione. Tuttavia vi è chi sceglie l'uso italiano, assumendo allora che la democrazia deliberativa è la "forma più specifica e rilevante" della democrazia partecipativa considerata "in generale": quella che si concretizza non solo in procedure di consultazione ma nella "assunzione di decisioni comuni" (così Paci, 2008, pp. 18 ss.).

¹¹ Una buona sintesi delle caratteristiche della democrazia deliberativa e delle "affinità" e differenze rispetto a essa della democrazia partecipativa si trova nel glossario di Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Roecke, (2008), pp. 317 ss. Molte sono le differenze tra la democrazia deliberativa e la democrazia partecipativa. La prima di esse è data dalla diversità delle origini, in senso sia temporale che geografico: la democrazia deliberativa, almeno come pratica, nasce nell'originario ambiente anglo-americano – l'America dei padri fondatori –, dunque prettamente occidentale, sia pure per essere teorizzata solo nella seconda metà del novecento, dai teorici nordamericani agli sviluppi habermasiani della Scuola di Francoforte; la partecipativa si sviluppa sulla fine di quello stesso secolo in ambiente latino-americano. La seconda differenza, che dà a entrambe "toni" assai marcati, sta nel rapporto teoria-pratica: sebbene entrambe queste declinazioni della democrazia ospitino entrambe le dimensioni, la teorica e la pratica, nella democrazia deliberativa la dimensione teorica riflette una pratica anche vivace realizzata in un ambiente relativamente stabile e la innalza a una tensione di teoria molto forte (teoria del discorso e dell'agire comunicativo in Habermas, idea della giustificazione politica e della ragion pubblica in Rawls, contrapposizione tra l'argomentare e il negoziare in Elster); la democrazia partecipativa concettualizza in maniera semplice le pratiche partecipative inventate da una realtà in subitaneo movimento. Diversa è anche la dimensione sociale: ambiente economicamente evoluto quello della democrazia deliberativa, legata alla società dei poveri (quanto meno nel continente d'origine) la partecipativa. La prevalenza dello spirito della tradizione illuministica si respira nella democrazia deliberativa, e dunque l'obiettivo è portare la società alla maturità della ragione, nella partecipativa è la prassi di liberazione dei poveri che importa, almeno nell'humus originario.

Tuttavia netti sono gli elementi di comunanza. La reazione alle deficienze della democrazia rappresentativa costituisce la spinta decisiva di entrambe e ciò che ne delinea l'orizzonte di movimento. Entrambe hanno bisogno di andare oltre il puro conflitto e la pura affermazione degli interessi, condividono una dimensione morale forte, intendono superare la democrazia puramente aggregativa della tradizione rappresentativa ed elettorale; all'individuazione pur nel pluralismo di un terreno comune all'intera società nella prima, corrisponde la costruzione in avanti dell'uguaglianza nella diversità nella seconda.

¹² Sono gli elementi di comunanza che spiegano le sovrapposizioni, anche esplicite, che si trovano nelle trattazioni sulla democrazia deliberativa e nelle riflessioni sulla democrazia partecipativa, su cui torneremo al n. 8. Del resto si tratta di modelli non certo puri: ad esempio J. Elster, *ibidem*, p. 57, nt. 1, ammette che anche nella deliberazione trova luogo "un terzo tipo di atto linguistico, quello delle dichiarazioni *retoriche* miranti alla *persuasione* (corsivi originali), e introduce poi

In seno allo spazio pubblico, è caratteristica della democrazia partecipativa, e delle stesse forme minori di partecipazione, che società e istituzioni si incontrino *entro procedure*¹³ fondate su ruoli previsti dei vari attori e aventi spesso – questo carattere si accentua nelle forme più elevate – un forte grado di istituzionalizzazione, di innovazione organizzativa¹⁴. Si tratta ovviamente di un approccio che introduce immediatamente in questi nuovi fenomeni una dimensione tecnico-giuridica molto specifica, legandoli a sviluppi tipici degli ordinamenti giuridici in età contemporanea - non c'è bisogno di rilevare quanto questo coinvolga l'evoluzione dell'ordinamento italiano -, e che è essenziale per la loro buona prova (ce ne occuperemo particolarmente nel n. 8).

Tali procedure si fondano su una unione degli elementi di democrazia rappresentativa con altri riconducibili alla democrazia diretta che segnano la presenza attiva della collettività, ma che, invece di realizzare integralmente quest'ultima – il che supporrebbe che sia la decisione stessa a essere presa in prima persona dal popolo, come avviene nelle forme decisionali di referendum e in istituzioni assembleari antiche –, li immettono entro una procedura che vede la decisione e altri momenti del procedimento lasciati agli organi rappresentativi. Società e istituzioni sono in tal modo connesse tra loro entro una stessa operazione, e si produce una oggettiva affermazione della legittimità di entrambe secondo un *riconoscimento reciproco* che supera la storica separatezza tra due entità già considerate come mondi a sé¹⁵.

3. Il pluralismo degli obiettivi

(pp. 121 ss.) la “categoria intermedia” degli “usi strategici dell'argomentazione” (come ricordiamo sempre nel n. 8).

¹³ Si tratta di procedure amministrative, ma anche – in misura crescente – di procedure normative (anche legislative): su queste ultime si veda in particolare Carli (2007) e Valastro (200/).

La dimensione essenzialmente procedurale delle pratiche partecipative le differenzia dalla così chiamata “partecipazione organica”, anche assai diffusa e anzi, nonostante molte critiche intervenute a partire dagli anni settanta, in corso di moltiplicazione soprattutto a livello regionale e locale. Su di essa vedi A. Albanese (2009), che ne rileva alcune linee di convergenza con la democrazia partecipativa, ma ne coglie le differenze sottolineandone i caratteri di espressione mai di individui ma di organizzazioni e la stabilità (o non eventualità) di intervento (peraltro in genere consultivo), e indica i pericoli in essa insiti di “istituzionalizzazione degli interessi meglio organizzati” (e, si direbbe, anche semplicemente di burocratizzazione).

¹⁴ Lo sottolinea M. Paci (2008), p.37. Probabilmente si potrebbe collegare la democrazia partecipativa alla nozione di *governance*, come fa quest'autore, il quale osserva che essa “appare in effetti una qualificazione di una parte delle procedure della *governance*”, nel quadro del “passaggio, più generale dal *government* alla *governance*” caratteristico del nostro tempo, anzi rilevando che “è ragionevole pensare che lo sviluppo della *governance*...favorisca quello della democrazia partecipativa”.

¹⁵ L'ordine liberale tradizionale, infatti, pensa la società come separata dalle istituzioni, vedendo in questo una garanzia del privato. Come ben dice G. Cotturri (2005), p. 34, in un ordinamento che ammette forme di democrazia partecipativa accanto a forme prevalenti di democrazia rappresentativa e ad alcuni istituti di democrazia diretta, si ha una “maggiore complessità” che negli ordinamenti classici, con una “tripla combinazione di poteri delegati, poteri diretti referendari e poteri di partecipazione” e “questi ultimi si collocano a metà, tra quei due primi”.

Dunque, è la democrazia, o meglio la democratizzazione, il territorio in cui si muove la novità della pratica partecipativa. Tuttavia, guardandola da vicino, si coglie la forte complessità interna degli scopi che poi le singole esperienze assumono di volta in volta a propri obiettivi specifici.

In concreto, esse si ispirano a obiettivi e funzioni o (come si dice con linguaggio socio-filosofico) *ideali normativi* diversi. La letteratura francese, forse la più affinata in argomento (almeno in Europa), lo ha chiarito¹⁶, elencando, accanto a quello complessivo della crescita della democrazia, le finalità dello sviluppo dei diritti di cittadinanza (*empowerment*), della rilegittimazione del sistema politico, gli obiettivi semplicemente amministrativi e gestionali che puntano sull'aumento d'efficacia dell'azione pubblica (detti qualche volta, più o meno bene, di modernizzazione), gli scopi di giustizia sociale mediante azioni redistributive, la ricerca della sostenibilità ambientale. Ma altri ancora se ne possono aggiungere: si pensi ad esempio alla complessità di obiettivi e di interessi propri dell'atto bilancio e di altri quali i piani urbanistici e gli interventi ambientali, e all'incertezza che pervade, oggi, le *soluzioni tecno-scientifiche*, con la conseguente pari incertezza che comportano per una serie crescente di decisioni amministrative (tipiche proprio quelle del settore ambientale, ma non solo quelle).

Tutti questi scopi si possono articolare più specificamente col rilevare, ad esempio, che quelli di natura prettamente politica consistono nella ricerca di *arricchimento della democrazia rappresentativa*, nel senso di correzione, di complementarità, di integrazione – ma anche, come si vedrà, con il possibile cambiamento del suo senso -, e insieme nello *sviluppo della capacità dei cittadini* (“capacitazione” nel senso di Amartya Sen), e dell'*inclusione* di fasce di cittadini prima esclusi. Gli obiettivi economico-amministrativi, a loro volta, cercano un rimedio ai trend di inefficienza e inefficacia che affliggono molte amministrazioni sotto la pleora delle burocrazie, la loro tendenza all'inerzia, la complicazione puramente interistituzionale dei procedimenti, la paralisi determinata dalla disinformazione, dal mancato consenso e dall'opposizione dei cittadini¹⁷. E' un terreno dove la teorica della partecipazione si incrocia e si somma a quella del New Public Management in una sovrapposizione che, data la diversità filosofica delle due ispirazioni, non manca di porre problemi. Quanto alle finalità redistributive, qualcuno tenderebbe ad escluderle, ma in realtà sono vivacemente presenti, anzi essenziali, nelle esperienze più sistematiche come quelle brasiliane; d'altronde gli stessi sviluppi della democrazia rappresentativa nella seconda parte dell'Ottocento e nel Novecento non vedono nella democrazia economica e sostanziale un carattere della democrazia compiuta? Ideali profondi, anche se non risultano esplicitati come tali (ma, come viene notato, l'esplicitazione avviene solo in parte nella pratica partecipativa e importa molto

¹⁶ Vedi in particolare Sintomer- Herzberg-Roecke (2008), specialmente p. III.

¹⁷ Vanno inclusi in questa categoria gli obiettivi di “buona” *normazione*, sui quali vedi i vari scritti contenuti in Raveraira (2007), nei quali si insiste sulla funzione “conoscitiva” della partecipazione.

se i vari fini sono comunque compresi in essa) sono quelli di natura *antropologica* – ritorna l’obiettivo della capacitazione -, da interpretare ad esempio, facendo riferimento a una nota lettura della sociologia più avvertita, come il controllo che le forme partecipative possono contribuire a svolgere sulla drammatica “liquidità” della società “globale” moderna, arginandone e correggendone l’impatto, e la riconquista di umanità che consente di diminuire la deriva verso il post-umano propria anch’essa della situazione contemporanea¹⁸. Insomma, è la “sofferenza” caratteristica del nostro tempo che la democrazia partecipativa può aiutare a fronteggiare; e certo questo di far fronte alla sofferenza è uno dei grandi scopi che non può non proporsi alla politica e al diritto della nostra epoca¹⁹. Quanto alle implicazioni della complessità e dell’incertezza tecnico-scientifica, la richiesta di mediazione ampia contenuta nella prima e la problematica risolvibilità della seconda, entrambe si avvantaggiano della partecipazione che, oltre ad aprire, garantisce certe condizioni, maggiori possibilità di alternative esperte, consente di fruire di quei “*saperi quotidiani*” (detti anche locali, o posizionati; in francese, *savoir d’usage*) che solo i cittadini, in relazione alla loro abituale presenza nei luoghi a cui i procedimenti si riferiscono, possiedono, e che integrano con una funzione loro propria i “*saperi esperti*”²⁰.

¹⁸ Lo abbiamo messo in rilievo in U. Allegretti (2007) pp. 779 ss., che utilizza le elaborazioni di Bauman sulla società liquida e di Barcellona sul post-umano (citazioni *ibidem*).

¹⁹ Vedi in J. Habermas, (1992), p. 392, il rilievo che lo spazio pubblico – quello spazio nel quale egli invoca la realizzazione di una “politica deliberativa” e anche esplicitamente di una partecipazione della società civile - è il luogo dove si rivela la “sofferenza sociale” che quella politica può combattere. (Sul fatto che la polis debba combattere il dolore vedi gli scritti di Natoli e altri contenuti nella parte IV di Autori Vari (2001).

²⁰ In seno alla dottrina giuridica, la connessione tra amministrazione tecnica in condizioni di incertezza e partecipazione è messa bene in risalto da F. De Leonardis (2005, pp. 193 ss.). Nella letteratura urbanistica, si osserva (G. Allegretti, 2009, pp. 154 s.) che “è come se nella modernità ‘liquida’ e nella ‘società dell’incertezza’...ogni problema tendesse a divenire complesso, maligno...o ‘bastardo’”; pertanto esso “richiede sempre una scelta oculata tra soluzioni alternative diverse”, che a sua volta esige condivisione e partecipazione.

Non a caso la partecipazione è stata negli ultimi decenni intensamente richiesta, anche legislativamente, nell’amministrazione dell’ambiente e trova in questo terreno indicazioni di principi tra le più esigenti, come la Convenzione internazionale firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998. Questa convenzione, che è intitolata all’“accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale”, nonostante i limiti ovviamente alla formulazione di principi demandati per l’attuazione ai comportamenti obbligati (ma rivelatisi abbastanza discrezionali) delle parti contraenti, può esser indicata da molti punti vista come l’atto normativo più avanzato in tema di partecipazione (si vedano specialmente gli art. 6, 7 e 8). Più modesto è l’accento alla partecipazione nella Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, che si limita con l’art. 5 (ma occorre tener conto anche degli altri articoli) a chiedere agli stati di “avviare procedure di partecipazione del pubblico”, anche se – come esattamente si nota (vedi Sorace (2007, pp. 17 ss.) -, dato che definisce il paesaggio come un’entità che consta, a fianco dell’elemento oggettivo, di un elemento soggettivo, consistente “nella rilevanza che ha la ‘percezione’...della popolazione” riguardo all’individualità di ogni paesaggio, è chiarissimo il fondamento concettuale che viene in tal modo conferito alla partecipazione. Analogo collegamento in Abis (2009), pp. 48 s., studio nel quale però – a proposito del piano paesistico regionale della Sardegna, al quale si riconosce il merito di

In una cifra di dogmatica giuridica, si può dire che la partecipazione diviene elemento “naturale” delle procedure amministrative una volta che si è accettata la percezione che la identificazione dell’interesse pubblico-fine dell’attività amministrativa non può più essere come un tempo determinata dalla legge in unione col potere dell’amministrazione, ma è il frutto raggiungibile col procedimento amministrativo, tanto meglio quanto questo è maggiormente articolato e aperto ai soggetti esterni all’amministrazione. Correlativamente – e anche questa è ormai consapevolezza diffusa – l’uso della discrezionalità tradizionalmente riservata all’autorità si avvicina al meglio quando non è il prodotto elusivo d’una scelta unilaterale di questa ma nasce da una procedura partecipata²¹.

Naturalmente non possono essere negate declinazioni distorsive di queste finalità, quali la mera ricerca del consenso da parte del sistema politico e istituzionale, o viceversa da parte della società la pura pratica del conflitto, generate dal disconoscimento rispettivamente del ruolo della società o di quello delle istituzioni. E per altro verso si deve riconoscere che i vari ideali si trovano per lo più mescolati nelle varie pratiche – come in quelle brasiliane più mature – ma che altre volte si verifica il contrario: per esempio in Europa sembra messa tra parentesi l’intenzione redistributiva e non sempre è ben presente quella ecologica. Dal punto di vista teorico, è abbastanza sicuro che *essi non sono di per sé mutuamente esclusivi* ma possono in varia misura contemperarsi; in concreto, possono però l’uno prevalere sull’altro conferendo un sapore particolare alle varie iniziative, e addirittura alcuni possono essere messi da parte.

E’ su questi così complessi versanti che siedono, negli ordinamenti democratici e in quello italiano in particolare, i fondamenti costituzionali delle pratiche partecipative. Vi è un esempio di costituzione recentissima, quella bolivariana del Venezuela, che si appella direttamente e ripetutamente alla partecipazione²². Ma il caso non è frequente e, per quanto riguarda la Costituzione italiana, a parte la menzione della partecipazione del popolo alla formazione di organi giudiziari (art. 102.2 e 3), e un’indiretta sua considerazione nell’associazione dei cittadini in partiti (art. 49), la nozione è stata nominata solo nel pur assolutamente fondamentale art. 3.2. Si tratta di un’indicazione della *finalità della complessiva azione della “Repubblica”* (istituzioni e società, dunque), che comprende per implicito gli strumenti necessari per raggiungerla; e

essere stato accompagnato in tutto l’iter di formazione da un processo di comunicazione puntuale ed efficace, e di essere il primo approvato in Italia secondo il recente quadro normativo – si rileva “l’assenza, pressoché totale, di modalità partecipative delle popolazioni”. Anche l’esempio tedesco, preso in esame nella stessa sede (pp. 57 ss.), sembra attestare, tranne che in singoli casi, che la partecipazione è nella pianificazione paesistica meno sviluppata che quella nei generali piani territoriali.

²¹ Tra i primi ha rilevato questo carattere Berti (1975), p. 797 ss.; e vedi la lucida sintesi di Benvenuti (1996), p. 238, quando, per definire la “rilevanza del procedimento” dice che l’amministrazione “non è più l’unico soggetto chiamato ad interpretare il modo di essere degli interessi e della loro soddisfazione, perché con essa concorrono anche la collettività o quei membri di essa che sono direttamente coinvolti nella decisione”.

²² Vedi in proposito G. Allegretti (2006), pp. 44 ss.

tuttavia, quando la Costituzione passa alla individuazione degli strumenti, dell'organizzazione e delle procedure, la partecipazione non è stata presa direttamente in considerazione, ma viene solo adombrata dall'art. 97 nei generali principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. D'altronde, sia il principio di sovranità popolare dell'art. 1 che il riconoscimento dei diritti della persona, anche nelle formazioni sociali, la includono con pari fondatezza²³.

La situazione non è cambiata, da un punto di vista di formulazione testuale, neanche con l'introduzione nella riforma costituzionale del titolo V della disposizione dell'art. 118, quarto comma. Molte persone implicate praticamente e teoricamente nella valorizzazione della cultura della partecipazione, desiderose di trovare una copertura costituzionale alle innovazioni volute, sono portate a indicare la sua previsione in quella norma. Tuttavia il suo contenuto espresso riguarda un complesso di fenomeni, un campo semantico, differenziato, riconducibile al principio di sussidiarietà in senso orizzontale, che l'articolo esplicitamente menziona. Sia per origini culturali e storiche, che concettualmente e praticamente, partecipazione e sussidiarietà connotano fenomenologie distinte, "fra loro complementari, non alternative" ma neppure coincidenti. La sussidiarietà comporta "un 'fare' piuttosto che non un 'dire', una partecipazione non soltanto alla discussione e alla decisione sui problemi, bensì anche direttamente e autonomamente alla soluzione operativa dei problemi stessi"²⁴, e infatti l'art. 118 si esprime in questo senso, parlando di "iniziativa autonoma dei cittadini".

Si tratta nondimeno di fenomeni che si iscrivono in una stessa temperie storica propria dell'età più recente. Entrambi si esprimono in un collegamento tra stato e soggetti esterni, che rompe lo "schema bipolare" caratterizzante, nello stato moderno, il rapporto tra stato e cittadino, e ritenuto il "monopolio" del primo nella decisione sull'interesse pubblico²⁵. Entrambi si svolgono nel campo della società civile, ed entrambi fanno assegnamento sui fenomeni associativi, dei quali l'art. 118 registra esplicitamente il rilievo per la sussidiarietà (anzi sembra a questo riguardo secondario che nel testo della disposizione si faccia riferimento anche ai cittadini singoli). Pertanto, in quella disposizione si può vedere espresso un *principio più generale*, e dunque adombrata anche la partecipazione, come ulteriore principio che vincola tutte le istituzioni e coinvolge soprattutto i cittadini singoli. E infatti esistono significativi *incroci* tra la sussidiarietà e la partecipazione. Basta pensare a quelle pratiche partecipative che consistono nell'attribuzione a gruppi di cittadini della gestione di un certo ammontare di spese pubbliche per determinati interventi, come i fondi comunitari inglesi e le giurie civiche berlinesi. E viceversa, alle realizzazioni della sussidiarietà dovute all'azione di associazioni *no profit*, espressione diretta della società civile²⁶.

²³ Vedi per queste argomentazioni U. Allegretti (2006a), pp. 151 ss.

²⁴ Vedi Arena (2006), pp. 160 ss.

²⁵ Sempre Arena (2006, pp. VII ss. e 3 ss. (ma che questa rottura riguardi la partecipazione Arena lo escluderebbe a p. 160).

²⁶ Anche se poi – ma il fenomeno degli incroci tra campi contigui è continuo – i soggetti del terzo settore, attori primari della sussidiarietà, in casi non eccezionali si comportano anche come

In definitiva, il complesso non abbastanza esplicito delle disposizioni della Costituzione italiana, nel quadro di tutta la relativa povertà che è sua propria sul terreno dell'innovazione amministrativa, fa sì che la partecipazione non sia rientrata in passato - e con qualche incertezza possa rientrare oggi - in quello che su tanti altri aspetti è stato configurato come il compito di "attuazione" in senso specifico della Costituzione. La sua enucleazione si ha solo andando *oltre il testo* costituzionale - ovviamente né senza di esso né men che meno contro - per penetrare piuttosto le potenzialità dei suoi principi, per accoglierne il vero spirito più che non per attuarne la lettera²⁷.

La varietà delle idee che possono spingere alle pratiche partecipative si sposa a un'uguale *varietà di attori* che le immaginano e le realizzano. Questi vanno da movimenti di cittadinanza e ONG, a partiti agenti nel senso dell'innovazione, a politici in cerca di legittimazione, a funzionari pubblici desiderosi di riforme amministrative, a organismi internazionali che vogliono diffondere buone pratiche²⁸, a nuovi gruppi professionali legati allo sviluppo delle stesse pratiche²⁹ e altri, ciascuno dei quali produce impulsi che, sommandosi, possono sboccare appunto nella loro messa in opera in un determinato contesto. Se questa pluralità di fonti può generare qualche confusione di propositi e di realizzazioni, è persuasivo quanto è stato osservato³⁰ che, in situazioni strutturali in cui si approfondiscono la crisi delle strutture tradizionali e la spinta di nuove condizioni di autonomia individuale e collettiva, essa è suscettibile di dar vita a un blocco di interessi differenziati e magari rivali, ma che convergono nella decisione di dar vita a processi partecipativi e può far sperare di tradurre a poco a poco tutto ciò nella instaurazione di nuove forme democratiche³¹.

Per quanto complessa sia dunque la questione della presenza nella partecipazione di una varietà di finalità specifiche, una sembra fra esse sempre

soggetti economici (vedi ad esempio questa realtà ben tenuta presente da M. Paci, 2005, p. 35; sulla differenza tra soggetti economici e area della società civile, vedi oltre, nota 46). L'incrocio di diverse prospettive mette ai confini della vera e propria partecipazione pratiche molto presenti in Italia spesso annoverate tra i fenomeni partecipativi, quali i patti territoriali per lo sviluppo e i piani sociali di zona, nelle quali si ha una significativa interazione tra società e istituzioni. In esse vanno viste probabilmente, nella prima una "programmazione negoziata" di un'attività pubblico-privata, nella seconda un'applicazione del principio di sussidiarietà (per il loro esame sotto l'angolo visuale della democrazia partecipativa, vedi Paci, *ibidem*).

²⁷ Per quest'ordine di considerazioni, si veda l'introduzione al libro in corso di pubblicazione di U. Allegretti (2009).

²⁸ Così le varie agenzie delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale hanno molto concorso alla circolazione nel mondo dell'esperienza portoalegrese, indicandola all'attenzione come una *best practice*.

²⁹ Si veda quanto si dirà nel n. 8.

³⁰ Vedi Bacqué-Rey- Sintomer (2005), pp. 306 s.

³¹ Per quanto riguarda il segno politico-partitico, come è naturale l'instaurazione e il mantenimento delle pratiche partecipative evolute sono dovuti per lo più alle forze dell'arco progressista: così a Porto Alegre e in Brasile in genere al Partito dos Trabalhadores (PT), in Spagna al Partito Socialista e a quelli comunisti, in Italia alle coalizioni di centro-sinistra e, in seno a queste, particolarmente agli amministratori dei partiti della sinistra radicale; tuttavia non mancano casi in cui nello stesso senso agiscono forze di altro orientamento.

inclusa teoricamente, e anche praticamente ove non si sia di fronte a vere contraffazioni. E' la finalità democratica, la più larga e comprensiva e in certo modo la sintesi di tutte le altre, con la quale si tratta di mirare a democratizzare la democrazia³². Una finalità che, osservata nei confronti della funzione dei rappresentanti elettivi, *in una prospettiva futura* potrebbe portare a cambiarne il ruolo: non più quello di “padrone della decisione”, ma di “un direttore d’orchestra, un animatore di procedure di dibattito” nello spazio pubblico³³, così come cambierebbe in maniera corrispondente il ruolo della componente amministrativa e tecnica. Correlativamente, muterebbe il ruolo degli elettori, tramutato da conferimento di una delega pressoché in bianco alla designazione di coloro che prenderanno in carico le procedure partecipative³⁴.

4. Una famiglia di pratiche

Anche dal punto di vista degli strumenti (istituti, metodologie, procedure), si danno forme numerose e diversificate.

Infatti la prima considerazione che emerge dalla molteplicità delle pratiche è che partecipazione e democrazia partecipativa costituiscono un panorama di *scelte plurali*, di modo che ha ragione chi dice che non c'è una forma di democrazia partecipativa ma un insieme di forme partecipative differenti³⁵.

Siamo al cospetto di una *famiglia* di pratiche, che presentano difformità di ispirazione, di presupposti e di conformazione. Allo stesso tempo, vi sono tratti che le accomunano, e pertanto una considerazione d’insieme è possibile³⁶.

In ragione della loro diversificazione, che rende ognuna rispondente a finalità puntuali e a effetti differenziati, come vien rilevato è opportuno che per avanzare verso la democrazia partecipativa si ricorra all’utilizzazione di strumenti e meccanismi differenziati³⁷. E’ possibile dunque, come si usa fare, cercare di raggruppare le pratiche in *modelli diversi*, che naturalmente non coglieranno mai

³² Vedi ad esempio il cap. 4 della parte III dell’*op. cit.* nella nota 16 che precede, pp. 282 ss.

³³ Un regista, si potrebbe anche dire, ma perché questa metafora di uso abbastanza frequente quando si denominano “regia” o “cabina di regia” certe tipologie recenti di attività amministrative, sarebbe più tollerabile di quella di direttore d’orchestra (l’azione di costui sugli spettacoli musicali non è determinante per la loro riuscita?). L’una e l’altra metafora (per quella musicale si veda Blondiaux 2005, p. 125) segnano la fine dell’era di monopolio delle istituzioni nella condotta delle attività pubbliche, e questo può spiegare perché tanti amministratori siano ostili alla democrazia partecipativa, benché una considerazione più distaccata non dovrebbe portare a svalutare le nuove posizioni. Al contrario, le esperienze evolute inducono a commentare che le pratiche partecipative strutturate sono addirittura “in grado di rafforzare la possibilità di intervento...del potere municipale” (così, per l’urbanistica partecipata propria del caso di Porto Alegre, G. Allegretti, 2009, p. 161).

³⁴ Rey (2005), p. 226.

³⁵ Vedi in questo senso Bobbio (2006), p. 11 ss.

³⁶ Anche questa delle logiche in parte comuni e della diversità di processi è una prospettiva frequente nella letteratura francese: vedi per esempio Blatrix (2007), pp. 43-44.

³⁷ Lo rileva ad esempio Blanco i Pillola (2007), p. 178.

per intero ognuna delle singole realtà³⁸, anche perché molteplici sono le *ibridazioni*³⁹ tra di essi e anche le *trascolorazioni verso fenomeni contigui*. Di questi modelli il bilancio partecipativo, che raggiunge talora, come a Porto Alegre, livelli eccellenti, è sicuramente quello superiore, sia dal punto di vista materiale – data la natura di atto generale del bilancio – sia per la strutturazione complessa della procedura; esso stesso però, particolarmente nelle esperienze iniziali come quelle italiane, assume modalità assai diverse⁴⁰.

Si può dare all'intera famiglia il nome di "partecipazione" oppure si può utilizzare quello più ambizioso di "democrazia partecipativa"? La prima nozione – quella di partecipazione – ha un'origine antica e sicuramente coeva all'esperienza delle democrazie: essa è stata e viene tuttora legittimamente usata innanzi tutto per riferirsi al grado e ai modi di presa effettiva di responsabilità dei cittadini nella vita delle istituzioni rappresentative, a partire dall'essenziale momento elettorale e dall'azione dei partiti; e viene altresì impiegata per indicare l'intervento nelle procedure amministrative degli "interessati", intesi in senso giuridicamente formalizzato come i titolari di posizioni giuridiche soggettive (diritti, in certi ordinamenti anche interessi legittimi) incise dall'esercizio del potere⁴¹. Come pure è usata per indicare "forme di distorsione del concetto di partecipazione, schiacciandolo spesso sulla semplice 'concertazione' e 'negoziazione' tra soggetti organizzati forti (sociali e istituzionali)", e addirittura "confondendolo talora con un'azione amministrativa che si svolge sempre più attraverso il ricorso all'esternalizzazione di servizi e al partenariato o il terzo settore"⁴².

Tuttavia, altrettanto legittimamente data la inevitabile polisemia del termine – partecipazione lessicalmente indica un qualsiasi "prender parte" – si può farne un uso specifico in relazione all'emergere storico e concreto, a causa dell'insufficienza della presa di responsabilità dei cittadini nel funzionamento della democrazia rappresentativa e per differenziazione da questa, di meccanismi

³⁸ Lo fanno molto appropriatamente Sintomer-Herzberg -Roecke (2008), pp. 73 e 224.

³⁹ Come osservano nelle Conclusioni Sintomer-G. Allegretti (2009)

⁴⁰ Ciò emerge chiaramente dai casi dei comuni del Lazio e dei municipi romani che hanno sperimentato forme di bilancio partecipativo. Il Lazio è in Italia la regione nella quale si ha il numero più alto di esperienze, circa cento, che tuttavia sembrano riferirsi quasi sempre a una funzione consultiva: vedi Regione Lazio, Assessorato al bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione (2008).

⁴¹ E' questo uno degli approcci comuni, per un verso, alla letteratura recente e non recente sulle elezioni e i partiti, e per altro verso a quella sul procedimento amministrativo.

⁴² Così Sintomer-G. Allegretti (2009), parte II, cap. 1. In alcuni di questi casi si può forse essere tolleranti verso tale uso (a patto di non transigere sull'analisi dei contenuti) perché le confusioni concettuali possono risultare giustificate dai molteplici slittamenti che nella realtà si possono avere tra forme di rapporti tra le istituzioni e la società civile, ma anche il settore privato economico. Bisogna comunque essere sempre avvertiti delle fughe di forme indicate come partecipative verso l'area del neocorporativismo. Di natura ancora diversa, e anch'essa impropriamente indicata col termine di partecipazione, è la collaborazione tra i diversi livelli di governo, come quella tra regioni ed enti locali, pur essa rispondente a un indirizzo di allargamento e potenziamento della democrazia, ma in questo caso sicuramente tenuto nell'ambito della democrazia rappresentativa.

diversi da quelli: meccanismi di relazionamento della società, dunque *dei cittadini "ordinari"* (espressione questa molto usata nella letteratura francese), con le istituzioni, in forme di intervento *diretto* nei processi di azione delle istituzioni rappresentative. Quest'uso dell'espressione può dirsi quello maggiormente giustificato in quanto i concetti politici e giuridici sono concetti storici e concreti e in quanto tali divengono fruibili in seno alle scienze sociali per apprendere la specificità di certi fenomeni differenziandoli in seno a un continuum che altrimenti li renderebbe indeterminati.

Quella di democrazia partecipativa, a sua volta, è una nomenclatura sicuramente affascinante, perché evoca il tema più generale: trovare forme più stringenti e complete di democrazia rispetto a quelle che conosciamo. Una spinta ideale come questa si giova certamente dell'adozione di termini espressivi forti, il cui fascino sta nell'indicare l'orizzonte verso cui camminare, per lontano che sia. Naturalmente, c'è in quest'uso il rischio di un eccesso enfatico a cui non corrisponde facilmente un livello di realizzazioni soddisfacente. In ogni caso, a un impiego del termine per connotare l'intero universo di strumenti partecipativi – che consente di sottolineare la convergenza delle pratiche minori verso le maggiori – si può preferire la sua limitazione alle sole forme più evolute e forti⁴³.

Queste possono con buona approssimazione dirsi rette da alcuni principi abbastanza formalizzabili⁴⁴. Dal punto di vista dei soggetti, la democrazia partecipativa accorda partecipazione a *tutti gli individui*, inclusi gli organismi associativi in cui essi eventualmente si riuniscono (ma non esclusivamente a questi⁴⁵). Non, dunque ai soli portatori di "interessi costituiti" né men che meno ai soli titolari di interessi materiali o economici, ma a tutti coloro che è invalso chiamare gli "*stakeholders*", che sono cioè comunque "coinvolti o potenzialmente toccati da un problema, al di là delle responsabilità e delle prerogative giuridiche"⁴⁶. Perciò vengono in evidenza interessi o posizioni

⁴³ Senza soffermarsi qui sull'analisi degli usi terminologici esistenti, si nota che la nozione di democrazia partecipativa è diffusa soprattutto nelle lingue neolatine. Chi scrive ha differenziato la "partecipazione" in senso generale (intesa nel modo detto nel testo) dalla "democrazia partecipativa" come forma determinata ed esigente di essa nello scritto U. Allegretti (2006a), pp. 151 ss. Analogo uso specifico nell'ambito dei vari modelli è proposto negli schemi formulati nell'*op. e loc. cit.* nella nota 14.

⁴⁴ Chi scrive vi ha ragionato sopra nello scritto cit. nella nota che precede, pp. 156 ss, nonché in U. Allegretti (2007), pp. 796 ss.

⁴⁵ Quando la partecipazione privilegia il rapporto con le associazioni si può parlare di "democrazia associativa" e, a volte, si tratterà di concertazione più che di partecipazione.

⁴⁶ Per questa definizione della nozione vedi il glossario di Sintomer-Herzberg-Roecke (2008), p. 329 ss. Quando diciamo interessi costituiti, intendiamo gli interessi che hanno espressa protezione in specifiche previsioni dell'ordinamento giuridico in forma di diritto soggettivo e di interesse legittimo, e che pertanto possono avere diritto di intervento nella procedura - ove ne siano coinvolti, e soprattutto se negativamente - in quanto tali. Un'osservazione analoga a quanto diciamo in Valastro (2007), p. 163 ss., con riferimento alla consultazione nei procedimenti normativi.

Naturalmente, non intendiamo sostenere che coloro che intervengono nei nuovi procedimenti di democrazia partecipativa non abbiano in molti casi anch'essi un interesse a farlo: gli interventi partecipativi possono essere mossi proprio dal coinvolgimento in quelli che sono da valutare utilitaristicamente come interessi degli interventori: interessi tutelati dall'ordinamento e

“deboli”, e anzi la democrazia partecipativa in molti casi desidera privilegiare in fatto tali posizioni: quelle dei favelados, dei migranti, degli altri esclusi⁴⁷.

Dal punto di vista delle procedure, devono essere implicate nella partecipazione *tutte le fasi*, a partire dalle prime nelle quali l’attività prospettata è ancora specificamente indeterminata e sindacabile nella sua stessa opportunità – per esempio, se fare o no un’opera pubblica – e addirittura dal momento in cui si discute degli indirizzi generali ed eminentemente politici appunto di una certa politica⁴⁸, ai passaggi più concreti e determinati dell’istruttoria di un concreto progetto, fino alla fase decisionale e anche al controllo delle realizzazioni⁴⁹.

L’incidenza della partecipazione sulla decisione politica o amministrativa è il terzo principio. Benché si tratti del punto più delicato, e certo non risolvibile con un’univoca attribuzione delle facoltà decisionali alle sedi partecipative - ma anzi vengano lasciati in genere in piedi i poteri di quella natura spettanti alle istituzioni rappresentative - la maggior serietà della partecipazione si impone quando, superando le forme puramente consultive (anche nella nozione più sottile di “*écoute selective*” usata in Francia) che restano assai diffuse, è assicurata un’incidenza sulla decisione formale di quanto emerso nella sede partecipativa⁵⁰.

quindi costituiti, o invece non riconosciuti, come quelli dei semplici abitanti, degli immigrati ecc. In molti casi, ma non in ogni modo: anzi, sempre con riferimento alle forme deliberative (ma abbiamo più volte rilevato l’applicabilità di molti caratteri di queste alle forme partecipative) viene rilevato da Habermas (1992), pp. 393 s., la distinzione tra la “sfera privata” propria dei gruppi di interesse e la società civile, che non è identificabile come “sistema funzionale”. E Habermas non è il solo a pensare così: il concetto di società civile vede certamente diversità di interpretazioni – basta pensare alla concezione hegeliana, che la identifica con la sfera economica – ma, quanto meno per esigenze di discorso politico e sociale di carattere storico, oggi la società civile è un insieme di soggetti “disinteressati” nella loro azione, nel senso che non intervengono per la difesa di posizioni utilitarie e costituite.

⁴⁷ Così, come si è visto, accade nelle esperienze latino-americane. Ha ragione però Bobbio, (2006), pp. 14 ss., di osservare, dopo aver ammesso che quella della partecipazione dei “soggetti più deboli” è “la scommessa fondamentale della democrazia partecipativa”, che “il problema è anche quello – opposto – di riuscire a coinvolgere ‘i soggetti più forti’”, in funzione della “vitale necessità di ...far sì che le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo”.

⁴⁸ Si veda in questo senso la Convenzione di Aarhus (nota 17), art. 7. Se va contrastata la propensione delle istituzioni a ritardare la partecipazione a una fase già “matura”, quando i progetti di azione – e tra di essi i progetti in senso tecnico di opere – sono avanzati, così da ridurre l’interferenza esterna e la sua influenza sulle decisioni a cui si intende pervenire, bisogna rilevare che anche la limitazione (inversa) a una fase iniziale può non essere sufficiente, poiché anch’essa ridurrebbe l’impatto sugli esiti dell’intervento (conforme, anche su questo, l’osservazione di Valastro, 2007, p. 167).

⁴⁹ Questa del controllo è una fase che, in letteratura ma in parte anche nella pratica, viene meno considerata. Eppure proprio la pratica mostra che, se non si estende la partecipazione anche alla verifica del seguito dato ai processi decisionali partecipati con la realizzazione, o per contro la mancata realizzazione, dell’intervento operativo, non solo non si raggiungono gli effetti attesi dai partecipanti, ma per il futuro si diffonde nel pubblico la sfiducia e quindi si ha la diserzione dalla partecipazione. Vedi comunque U. Allegretti (2006b), pp. 71 ss., e, su un caso di particolare interesse, quello dell’Osservatorio della Città di Porto Alegre (OBSERVAPOA), a composizione mista istituzionale e non istituzionale, messo in piedi nell’ambito delle istituzioni di urbanistica partecipata della città, vedi G. Allegretti (2009).

⁵⁰ La partecipazione alla fase decisionale vera e propria è quella che solleva dubbi teorici maggiori e grandi opposizioni pratiche, in nome del principio che nelle democrazie moderne la

La formula che viene assunta in genere a condensare il rapporto che a questo riguardo si pone tra società e istituzioni è quella, anch'essa codificata nella Convenzione di Aarhus, art 6.4, della "influenza effettiva". Questa è una formula elastica e approssimativa che può esser presa sul serio o invece essere svuotata. Di solito se ne desume quanto meno che l'allontanamento della decisione istituzionale da quanto emerso in sede di partecipazione richiede un'articolata e sindacabile motivazione⁵¹. E si tende a confinare la uniformazione della decisione dell'autorità rappresentativa alla decisione popolare in termini di puro fatto, di vincolo di mera natura "politica". Oppure, come in un'altra insigne procedura, il "débat public" francese, data la possibilità attribuita al *maitre d'ouvrage* di dichiarare circa il progetto che fu oggetto del dibattito "se intende mantenerlo, modificarlo o abbandonarlo", si lascia l'esito all'influenza culturale e sociale, oltre che politica e amministrativa, che il dibattito, così solenne, articolato e argomentato come appare essere, è davvero stato nei singoli casi capace di svolgere⁵². Nella pratica avviene non di rado che l'influenza si traduca in un vincolo effettivo della decisione: così nelle ipotesi più serie di bilancio partecipativo. A Porto Alegre – caso di bilancio "in grande" – almeno la suddivisione delle opere tra i distretti in cui il comune viene ripartito obbedisce alla decisione presa dal popolo dello stesso distretto. E nei licei del Poitou-Charentes entro un certo limite di somma "la regione si impegna a realizzare le priorità definite...in ciascun liceo"⁵³.

decisione spetta agli organi rappresentativi che per questo appunto sono tali; ma la formula espressa dal concetto di influenza è comune nella letteratura sia sulla partecipazione che sulla deliberazione pubblica (v. per esempio Habermas, *ibidem*, p. 390).

⁵¹ E' ben noto quanto l'esigenza di vera motivazione risulti elusa nella prassi, spesso anche con la complicità delle pronunce giurisdizionali.

⁵² Nel *débat public*, infatti, non solo non si prende una decisione, ma l'autorità indipendente che lo conduce non arriva neppure a esprimere un parere sulla sostanza del progetto, ma solo un bilancio finale del dibattito (vedi Mansillon, 2006, pp. 101 ss. Analoga impostazione si trae dalla legge toscana, che su questo punto non ha dato per ora luogo a sperimentazioni pratiche). Dall'esame abbastanza completo che si è potuto effettuare sugli utili rapporti annuali della Commission nationale du débat public (vedi il *Rapport annuel 2005-2006* e il *Rapport d'activité 2006-2007*, disponibili presso la CNDP) si è tratta la sensazione che il caso più normale di effettiva influenza sia quello della modificazione del tracciato dell'opera. Si veda comunque la dettagliata analisi contenuta in *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit.

⁵³ Sul caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre, vedi G. Allegretti (2003) p. 130; su quello del Poitou-Charentes, Sintomer-Roecke, 2006, p. 61; ciò avviene anche a Grottammare e nel Municipio XI di Roma. Secondo un'osservazione di G. Allegretti, un tale affidamento alla responsabilità politica più che a una vincolatività giuridica, mentre toglie formalità al conformarsi della decisione alla volontà popolare, le dà solidità, nella misura in cui proviene da un "patto" tra amministratori e cittadini.

Meno chiaro è quali siano i momenti di incidenza decisionale nei due altri grandi tipi di procedure partecipative: quelle in materia urbanistica e in materia ambientale, ma sembra che anch'essi possano essere reali (come mostra, ancora una volta per il caso Porto Alegre, G. Allegretti, 2009, p. 165, a proposito dei Forum Regionali creati per la gestione partecipativa dei processi del Piano di Sviluppo Urbano e Ambientale della città).

In definitiva, poiché questi principi sono variamente attuati nelle diverse forme di partecipazione e molte di queste sono alquanto elementari, volendo considerare l'intero universo delle forme stesse è forse bene parlare semplicemente di partecipazione e, in maniera più incisiva, di *pratiche partecipative* in senso ampio e plurale. Ma al tempo stesso non è inutile tener sempre presente *l'orizzonte* più ampio in cui tali pratiche possono essere collocate, che fa sì che esse si possano rivolgere, beninteso se si dà loro vita con un tale spirito, verso obiettivi più incisivi, qualificabili appunto come forme piene di intervento dei cittadini comuni nell'azione istituzionale: e tale è appunto l'orizzonte in cui è collocata la nostra ricerca.

L'idea di sistemare le varie pratiche in una *scala* è antica⁵⁴ e può essere utile, a patto che non venga presa in un senso rigido e discriminatorio e che si riconosca che i gradini di partecipazione più bassi di per sé non sono né illegittimi né inutili, tenuto conto dei contesti in cui sono introdotti e della dinamica che attivano o possono attivare. Per esempio la più classica delle pratiche partecipative – la consultazione – si colloca a un gradino alquanto basso della scala, soprattutto quando viene resa possibile solo in fasi avanzate della procedura, quando viene limitata alle organizzazioni, e magari solo a quelle “riconosciute”, e tanto più quando si svolge in seno a organi amministrativi a composizione parzialmente o totalmente “sociale”⁵⁵. Tuttavia anche le pratiche meno sviluppate possono avere un'utilità almeno all'avvio dell'esperienza. E le risonanze delle varie pratiche, e tanto più di quelle più consistenti, non si fermano alla singola esperienza. Bisogna tener conto del valore cumulativo, in virtù del quale ogni nuovo elemento, come questo, inserito nel sistema giuridico e politico, ne ruota parzialmente il significato. In altri termini, ogni inserimento di forme partecipative effettive nella struttura basilarmente rappresentativa degli ordinamenti moderni è suscettibile di influire sul complessivo svolgersi di questi, per cui ciascuna esperienza partecipativa va valutata non solo in se stessa ma guardando al parziale rinnovamento di tono che essa contribuisce a dare al sistema nel suo insieme.

5. Ruolo del contesto storico e geografico

In quest'ottica, ogni inserimento di strumenti partecipativi va valutato sulla base del *contesto storico e geografico* nel quale interviene (si parla giustamente del peso che ha, in questo campo, il fenomeno della *path-dependency*). Esprimendosi schematicamente, il *senso* di ogni pratica è diverso e anche strumenti uguali possono avere sensi diversi secondo i differenti contesti,

⁵⁴ Come noto risale infatti a S. Arnstein (1969), pp. 35 ss.. L'interesse di questo classico scritto non consiste tanto, oggi, nell'identificazione dei vari gradini della scala, troppo dipendente dall'esperienza degli anni settanta e dal contesto degli Stati Uniti, quanto nell'idea e nel proposito stessi di costruire una scala in cui ordinare le varie pratiche, incluse quelle distorsive (*non-participation*).

⁵⁵ Come il Comitato economico e sociale dell'Unione europea, o il gran numero di organismi statali, regionali e locali riconducibili alla partecipazione organica (vedi nota 13).

da considerare nelle due e connesse dimensioni spazio-temporali. Sono ad esempio diversi secondo che si versi in stati a tradizione democratico-rappresentativa consolidata e magari percorsi da non più recenti tentativi e aspirazioni di partecipazione, come sono in genere quelli europei⁵⁶; o invece in paesi uscenti da lunghe esperienze di regimi autoritari (Brasile, Sudamerica)⁵⁷; o in altri soltanto avviati a forme democratiche⁵⁸; o perfino in società attualmente ancora chiuse alla democrazia ma che hanno bisogno di dar luogo a qualche forma, soprattutto locale, di apertura a un certo grado di empowerment dei cittadini (Cina, forse Arabia Saudita).

Il contesto incide sulle varie figure di pratica partecipativa anche sotto aspetti più particolari. Un fattore importante, ad esempio, è dato dalla consistenza o dalla scarsa rilevanza di aspirazioni partecipative in una data società, con l'effetto di produrre nel primo caso esperienze procedenti dal basso in alto (*bottom up*) e nel secondo di spingere, se si voglia la partecipazione, a un processo dall'alto in basso (*top-down*)⁵⁹. Entrambe le vie possono dare valore alla partecipazione e possono anche sommarsi. Un altro fattore, che incide in misura incisiva e tale da diversificare le diverse pratiche, è la presenza o l'assenza nella società considerata di una forte dimensione associativa che animi le esperienze di partecipazione⁶⁰.

In tutti i paesi, è comunque importante quale sia *la dinamica* in cui l'introduzione di tale o tal'altra pratica interviene: se ad esempio sia progressiva o episodica, sperimentale onde procedere poi oltre o solo di sfogo contingente. Ad esempio, se si parte da una situazione accentuata di statalismo e accentramento, come in Francia, anche pratiche modeste possono assumere un ruolo di sblocco

⁵⁶ Tra questi, oltre l'esperienza assai progredita della Spagna e quelle di altri paesi, è certo da annoverare l'Italia, con la sua storia di democrazia imperfetta ma ormai consolidata nel tempo e di tentativi di introdurre forme varie di partecipazione a partire dagli anni sessanta e settanta. Da essa consegue che, per l'Italia, procedure partecipative valide sono quelle che procedono oltre rispetto a quegli anni, superando insieme gli atteggiamenti di pura ricerca del consenso o per converso assolutamente contrappositivi allora prevalenti (v. l'analisi formulata in U. Allegretti, 1977, con le variazioni introdotte nella riproduzione dello scritto in U. Allegretti, 2009, cap. VIII; per la distinzione tra lo spirito di allora e quello di oggi vedi specialmente p. 277) e le anguste forme di consultazione o simili in quel tempo codificate.

⁵⁷ In questi paesi, e soprattutto in Brasile, col favore di un'affermazione ormai abbastanza consistente della democrazia, si è avuta una situazione di novità che ha prodotto in questo campo il massimo della creatività.

⁵⁸ Per gli stati dell'America centrale, vedi in questo senso il contributo di Vargas Céspedes-Zamuner (2006), pp. 24 ss.

⁵⁹ Come l'esperienza attesta, l'imposizione di moduli partecipativi da parte dello stato ai governi locali o da parte dei livelli superiori di questi agli inferiori, non necessariamente è vantaggiosa (potrebbe anzi produrre effetti di puro adempimento formale che non ha riscontro in partecipazione effettiva); più produttiva pare essere invece un'azione di promovimento finanziario, tecnico e di formazione. E' il caso sia della Regione Lazio - vedi Nieri (2008), pp. 3 s., fra i massimi promotori politici della partecipazione in Italia, che parla di un "sistema" che nel campo della partecipazione intende fare della Regione il "punto di riferimento e coordinamento delle esperienze locali" - che della legge toscana n. 69 del 2007 (che in questo settore sembra aver dato avvio a un percorso di attuazione assai richiesto).

⁶⁰ Su un aspetto di questa diversificazione, v. oltre, nota 86.

del sistema assai positivo⁶¹. Oltre le differenze tra stati, possono essere diverse e portare ad esperienze di diverso significato quelle fra territori differenti posti entro i singoli stati e anche fra istituzioni, locali ad esempio, della stessa natura e sia pure vicine fra loro.

6. La scala territoriale e la transcalarità

Un altro elemento caratterizzante le pratiche partecipative è dato dal *livello territoriale* a cui la partecipazione è attuata. Normalmente, si considera massimamente adatta a realizzare forme partecipative la dimensione locale, quella che abbraccia, in Italia, l'ambito comunale e magari provinciale se non addirittura – ma allora si è davvero in presenza di restrizioni arbitrarie – quella subcomunale (“circoscrizionale”), e che, in Francia, si connota come “*démocratie de proximité*”. Ma, come del resto attestano le generali istanze di partecipazione, è della partecipazione anche a livello delle medie e grandi entità – regioni, stati, livello internazionale - che si sente il bisogno. Come avverrebbe, se no, che l'istanza, anche se poco o impropriamente realizzata, coinvolga da tempo l'Unione europea⁶² e abbia ispirato grandi convenzioni internazionali, imponendone la realizzazione al livello nazionale ma con ciò stesso presupponendo che sia di interesse soprannazionale e, se realizzata a dagli ordinamenti statali, sia suscettibile di rifluire nei suoi effetti sul livello più elevato? In Italia, è difficile negare che, in materia ad esempio di opere pubbliche e di governo del territorio, se ne senta il bisogno proprio e anche a livello di interventi statali. Il caso TAV Val di Susa ha insegnato⁶³, ma quello del sottoattraversamento TAV dell'area urbana fiorentina dovrebbe ugualmente richiederlo; d'altronde tra le notizie recenti c'è quella che è iniziato a Genova un

⁶¹ L'esempio francese merita forse un apprezzamento in parte a sé alla stregua di quanto detto nel capitolo dedicato alla Francia in Sintomer-Herzberg-Roecke (2008), pp. 103 ss. Nel contesto dato dalla particolare ideologia “repubblicana” e dal sistema di accentramento e di robustezza dell'amministrazione, le procedure di “*démocratie de proximité*” e gli stessi bilanci partecipativi sono assai più gracili di quanto avviene in altre situazioni e tuttavia – assieme all'originale esperienza del “*débat public*”, svolta proprio a livello nazionale in un contesto tuttora accentrato – stanno mutando in maniera consistente, assieme agli apporti della letteratura teorica, il clima complessivo.

⁶² Sulla partecipazione in seno all'Unione europea, che ha avuto finora essenzialmente forma consultiva, e per gran parte di senso neocorporativo, essendo avvenuta soprattutto in seno al Comitato economico e sociale e mediante il dialogo con le parti sociali e le lobbies, ma che viene postulata come un principio, enunciato nel *Libro Bianco* (2001) e, ora, nel Trattato di Lisbona (art. 8B), vedi Picchi (2009). Tale studio sottolinea i limiti della disposizione inclusa in questo trattato – che non contiene la rubrica con la dizione “democrazia partecipativa” e omette il riferimento al singolo cittadino - rispetto al precedente caduto Trattato costituzionale. In effetti entrambi i progetti di trattato traggono dal principio conseguenze applicative esigue e inoltre la preliminare dichiarazione che l'Unione è retta dal “principio di democrazia rappresentativa” (ora, art 8A) non conosce, ci pare, formulazioni di pari nettezza in nessun testo normativo contemporaneo.

⁶³ Infatti la drammatizzazione, in questi anni, di quel caso può esser almeno in parte ricondotta al non essersi tempestivamente sperimentata una qualche forma di partecipazione popolare per una decisione delicata.

dibattito, che pare inaugurare un'esperienza importante, su una delicata variante autostradale.

La realizzazione a livello locale appare naturalmente giustificata dal fatto che, anche rimanendo nell'ambito del modulo della rappresentanza, le istanze rappresentative locali sono sempre state considerate per la loro dimensione strumento di maggiore espressione di potere dei cittadini che non quelle superiori, dalla circostanza che si danno a quel livello minori difficoltà di realizzazione di strutture e procedure non puramente rappresentative e più di recente dall'ampliarsi della sfera di poteri affidati ai Comuni e agli altri enti territoriali e dalla conseguente crisi di legittimazione e di efficienza che li ha investiti. Un cumulo di ragioni che spiegano perché sia a livello comunale che, già nelle prime esperienze più vitali quali i bilanci partecipativi brasiliani, la cosa si sia affermata a livello comunale – e tuttavia, si badi, contro una presunzione contraria diffusa da noi, a livello di grandi comuni metropolitani⁶⁴ -, e che sia a livello di comuni che si sia avuto, in Europa, “il ritorno delle caravelle”. E chiaro poi che la circolazione dei modelli è avvenuta proprio così come i primi esempi si erano realizzati. D'altronde vi sono livelli anche più ristretti del comune in cui la partecipazione può decollare: quello dei quartieri (in Italia legalmente chiamati “circoscrizioni”). A quel livello infatti sono iniziate nel nostro paese le prime esperienze comunali degli anni sessanta-settanta ed è sempre a tal livello che si svolgono molte delle esperienze attuali⁶⁵.

Ma due cose sono da osservare, non antinomiche. In primo luogo, non sembra autorizzata la convinzione, pur ancora diffusa, che le nuove istituzioni siano praticabili solo a livello locale. Del resto la Regione Lazio con la sua “economia partecipata” e la Toscana con la sua legge destinata a operare non solo a livello di incentivazione della partecipazione a livello locale ma anche nell'ambito delle opere pubbliche di livello quanto meno regionale, si sono già misurate con un'area di partecipazione regionale⁶⁶. E come ignorare che una delle sedi oggi più vistosa, seppure in forme diverse da quelle decisionali, sia oggi, in Francia, quella del *débat public*, imposto da una legislazione statale ed esercitato a livello di stato centrale? Quella che in Francia si chiama “la montée en généralité” della democrazia partecipativa sembra dunque non generalizzata ma sicuramente avviata. Per quanto poi riguarda l'Unione europea, senza escludere forme di partecipazione, soprattutto in via informatica, a livello continentale,

⁶⁴ Ma vedi anche da noi un certo primato proprio nelle esperienze del centro maggiore (Roma).

⁶⁵ Il bilancio partecipativo è stato di recente introdotto, in forme e misure assai varie, da circa 200 comuni, nei casi di città medie e grandi con riferimento alle sole circoscrizioni, o ad alcune soltanto tra esse (così a Roma, Modena e Reggio Emilia). Inutile ribadire che – nonostante permangano equivoci perfino nella legislazione vigente le circoscrizioni – impropriamente qualificate come, tra l'altro, “organismi di partecipazione”, appartengano in pieno al circuito dell'organizzazione rappresentativa e siano, semmai, sedi in cui possono darsi con maggior facilità che in altre forme di partecipazione. Per l'esperienza di alcuni comuni italiani significativi, e fra di esse per quella assai pensata di Modena, oltre a materiali riferibili su internet nei rispettivi siti, si veda Canafoglia (2009).

⁶⁶ Sull'economia partecipata della Regione Lazio, vedi Cellamare-Troisi (2006), pp. 80 ss. Sulla legge toscana, vedi Ciancaglini (2009).

sembra che la strada meno impervia sia quella di sollecitare pratiche partecipative a livello di singoli stati membri, sia nella fase ascendente della formazione delle politiche dell'Unione, che nella fase discendente dell'attuazione degli interventi che, come noto, è per regola condotta attraverso le strutture politiche e amministrative degli stati⁶⁷.

In secondo luogo, che il livello si sposti più in alto non vuol dire rinunciare a livelli inferiori dell'esercizio del processo partecipativo. Al contrario, sembra che per essere effettiva la partecipazione non solo si giovi ma abbia necessità di dipanarsi a livelli più bassi anche rispetto a quelli istituzionali. Che, cioè, la procedura si debba articolare in sedi adeguatamente circoscritte, per poi salire di livello entro le fasi della procedura stessa, e probabilmente ritornando in fasi ulteriori anche al livello più basso, secondo moduli collaudati sia nelle metropoli brasiliane come non solo Porto Alegre ma anche Belo Horizonte⁶⁸. Il che dovrebbe comportare che, ad esempio, forme assembleari si svolgano a livello di circoscrizione comunale anche in procedure che non terminano a quel livello, e che anzi, vista l'entità che hanno spesso le circoscrizioni dei comuni italiani, essa si articoli in aree più ristrette di quelle – anche se non sempre agevolmente individuabili perché non identificate con un modulo istituzionale – cioè a quartieri costituenti “unità di vita”⁶⁹.

Nella letteratura internazionale si parla giustamente di *transcalarità*, per indicare sia l'affiancarsi di scale diverse di pratiche partecipative a livelli diversi di scala territoriale, sia più incisivamente per ritenere la necessità di collegamenti tra i vari gradini della scala. Un riflesso in termini di problematiche strettamente giuridiche è il domandarsi se vi sia o no, ed entro quali limiti, il potere dei livelli superiori di governo di vincolare i livelli inferiori di governo all'introduzione di forme di democrazia partecipativa (mentre dovrebbe facilmente essere ammesso un intervento promozionale)⁷⁰.

⁶⁷ Di recente una qualche forma di partecipazione è stata attuata nell'Unione con la convocazione di forum nazionali sul problema della ristrutturazione del bilancio europeo (vedi in Italia i lavori del “Forum della società civile. Democrazia partecipativa in Europa verso la settima legislatura del Parlamento europeo”, tenutosi a Firenze il 20-21 febbraio 2009 per cura della rappresentanza in Italia della Commissione europea).

⁶⁸ Nella procedura di bilancio partecipativo di Porto Alegre la partecipazione si svolge a livello di piccole unità di quartiere, di distretti detti regioni (in numero di sedici, ora diciassette) e poi naturalmente di comune; altra ma correlata suddivisione si ha nella pianificazione urbanistica (vedi Allegretti, 2009).

⁶⁹ Ciò emerge dall'esperienza di bilancio partecipativo dei municipi romani e di Modena e altre medie città, ma anche di molti piccoli comuni del Lazio: casi nei quali alcune delle fasi si svolgono a livello di quartieri (o zone o contrade), altre a livello di territorio complessivo. Abbiamo suggerito di seguire tale esempio nel regolamento generale in elaborazione a Firenze, dove del resto un analogo criterio è stato adottato, sul terreno della pianificazione urbanistica, nella formazione del piano strutturale, per la quale il territorio è stato ripartito in UTOE (Unità territoriali organiche elementari).

⁷⁰ Vedi sul problema già la nota 59. In Italia, sembra sufficientemente chiaro (vedi Corsi, 2009) che un tale vincolo degli enti locali possa provenire da leggi statali e regionali secondo la rispettiva competenza - per esempio per richiedere il bilancio partecipativo o forme partecipative da osservarsi nei procedimenti urbanistici e ambientali -, e potrebbe essere contenuto, in modo obbligante per le regioni, nella competenza della legge statale a fissare i livelli essenziali delle

7. Normazione e giudizio sui processi partecipativi

Se tali sono le basi delle pratiche partecipative, si impone la loro natura largamente sperimentale, e quindi altamente aggiustabile nel tempo: un carattere che non pare da vedere soltanto come provvisorio perché legato alla fase ancora iniziale in cui ci si trova, ma che può rappresentarne una fisionomia sensibilmente durevole. Essa comporta, fra l'altro, che la consistenza giuridico-normativa delle diverse procedure non debba essere forzata, secondo moduli fin troppo noti agli ordinamenti giuridici evoluti, soprattutto quelli di diritto europeo continentale, ma che si debba mantenere alle norme regolative dei vari processi una rilevante *flessibilità*⁷¹. Tale flessibilità dà modo alle pratiche di svolgersi secondo una larga aderenza sia alle singole circostanze che alla loro evoluzione nel tempo, e a venire adattandosi a esse secondo un principio che si ispira piuttosto a “logiche autotrasformative”⁷² che non a interventi dall'esterno delle istituzioni rappresentative che, semmai, saranno posteriormente chiamate a codificarne i profili meglio comprovati dall'esperienza, senza peraltro mai irrigidirli.

Una disciplina normativa – come risulta dalle esperienze più consolidate quali quelle brasiliane – da un lato occorre, nella misura in cui contribuisce a fornire dimensione procedurale strutturata e pertanto sufficientemente articolata e certa soprattutto alle procedure più complesse quali quelle di bilancio e di governo del territorio; dall'altro non deve essere concepita secondo moduli tradizionali di massima espansione e precisione, non solo per non ossificare prematuramente linee non ancora ben sperimentate ma anche per lasciare a tutte le esperienze la possibilità di adeguamento ai tempi e agli spazi dati. La pratica portoalegrese, in questo senso, è sempre altamente istruttiva, nella misura in cui – oltre a essersi originata per volontà del comune senza una legge superiore alle spalle e avere esercitato dall'inizio una grande inventività di forme sempre in sede municipale – tuttora affida a ogni esperienza annuale la scelta di nuove regolazioni nell'ambito di uno schema pur abbastanza collaudato; in effetti essa lascia agli stessi attori complessivi della partecipazione la capacità di *autoregolazione* del processo⁷³.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (attualmente, sia principi che alcuni vincoli sono posti dall'art. 8 del testo unico n. 267 sull'ordinamento locale). Tali leggi dovrebbero però, in nome del rispetto del principio di sussidiarietà e della potestà regolamentare garantita dalla Costituzione ai regolamenti locali, limitarsi a norme principio, e quindi lasciare agli enti inferiori la conformazione specifica dei modelli partecipativi previsti. Inoltre, in mancanza di vincoli, gli enti locali – e ovviamente le regioni – possono nella disciplina delle loro funzioni organizzarle secondo principi di democrazia partecipativa: ed è a questo titolo che un certo numero di essi lo va facendo (per esempio dandosi bilanci partecipativi).

⁷¹ L'esigenza di flessibilità è forse particolarmente forte nella partecipazione alle procedure normative (vedi al riguardo Valastro, 2007).

⁷² Così denominate da Blatrix (2005), p. 56.

⁷³ Naturalmente ciò suppone che si tengano fermi solidi principi, sia teorici che propri della singola procedura. Vedi su ciò, oltre quanto detto al n. 3, il paragrafo seguente.

A ciò si accompagna, secondo noi, anche l'opportunità di esorcizzare le tendenze – verificabili altresì nel diverso contesto dei diritti giurisprudenziali di matrice anglosassone - a concepire un ruolo pronunciato dei giudici nella risoluzione dei conflitti a cui la pratica partecipativa può portare⁷⁴. Certamente la tutela giudiziaria è invocabile, e può essere preziosa, per questioni come il rifiuto di ammissione di un soggetto alla procedura o il difetto di presa in considerazione e la carenza di motivazione nella decisione che se ne discosta, ma invece di massima non dovrà intervenire sulle modalità dello svolgimento del processo partecipativo, proprio in ragione del carattere di soft law di molte regole che lo reggono.

Questi aspetti sono da sottolineare in Italia, dove il predominio, forse neppure più dei giuristi ma comunque di una mentalità angustamente giuridicistica nei problemi di amministrazione, può avere risultati eccessivi anche in questo nuovo campo come ha sempre avuto in altri⁷⁵. Essi non smentiscono certo la presenza del ruolo del diritto nei fenomeni partecipativi. Il contrario non sarebbe nemmeno pensabile, trattandosi di fatti istituzionali di natura pubblica che si svolgono entro uno stato democratico di diritto. Ma quel ruolo deve mantenersi “leggero”, sotto pena di ossificare prematuramente e forse di spegnere la creatività di cui l'evoluzione delle democrazie ha bisogno. La sua efficacia e i suoi confini sono colti da chi a proposito del *débat public* sottolinea “il contributo determinante della regola di diritto nel riconoscimento di una nuova forma di partecipazione politica”, ma al tempo stesso rileva che “l'essenziale” per la partecipazione “si situa in maniera evidente altrove e particolarmente nel modo in cui gli attori, all'interno o all'esterno dell'istituzione, se ne servono e mettono alla prova” quella che viene chiamato il suo “inserimento nel diritto”⁷⁶.

⁷⁴ Questo punto è sottolineato in U. Allegretti (2007). Esso è convalidato dagli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza del *Conseil d'Etat* nel contenzioso che si è avuto sul *débat public* riferita da Romi (2007), pp. 57 ss. (v. anche Blondiaux, 2007, p. 40). Infatti il *Conseil d'Etat* giudica dell'apertura o meno del dibattito, ma non si ingerisce nelle modalità dello svolgimento di esso, sulle quali la *Commission nationale du débat public* conserva nei casi singoli poteri conformativi. Sembra inoltre che nel *débat* francese non sia sindacabile dal giudice la mancanza di considerazione degli esiti del procedimento e la insufficienza di motivazione della decisione che se ne discosta, poiché in tal caso la legge esclude l'efficacia giuridica del *débat* sulla decisione lasciando quest'ultima interamente al “*maitre d'ouvrage*”, e quindi affida la produzione di effetti alla pura autorità che possono avere il processo deliberativo e la “trasparenza” provocati dal dibattito e dai suoi esiti.

⁷⁵ Sull'accentuata tendenza degli enti territoriali italiani a normare – per esempio con regolamenti, deliberazione consiliari e di giunta – i processi di bilancio partecipativo, v. l'apposito *box* presentato in Sintomer-Herzberg-Roecke- G. Allegretti, 2009, in corso di pubblicazione. Casi di normazione “leggera”, almeno a livello legislativo, sono quello della Regione Lazio; e, tra i comuni impegnati nella partecipazione in quella regione, quello di Bracciano, che ha predisposto delle “regole operative della sperimentazione del bilancio partecipativo”, che non sembrano calate in un atto formale di tipo normativo tradizionale. Ma anche la legge toscana, per quanto riguarda il sostegno alle iniziative dei comuni e di altri enti e cittadini, ha evitato di proiettare su di esse modelli predefiniti di pratiche, limitandosi ad vagliare e approvare ai fini del sostegno le proposte scaturienti dalle entità proponenti.

⁷⁶ Vedi Blondiaux (2007), p. 40.

Non vorremmo eccedere a questo riguardo in conclusioni che vadano oltre le cose di volta in volta osservate a proposito delle pratiche partecipative. Ma potremmo accennare almeno ad estrarne un insegnamento che sfondi rispetto anche al tema specifico profilandone alcune conseguenze più generali sul metodo e la natura del diritto e del suo studio: non è vero per il diritto come per ogni altro ambito disciplinare che ogni emergenza alla riflessione di un nuovo paradigma è suscettibile di dislocare la configurazione stessa delle nostre idee sul diritto? Da questo punto di vista, le osservazioni che scaturiscono da un esame anche sommario come quello qui condotto delle pratiche partecipative potrebbero indurre a delineare in qualche modo – accanto a una prospettiva di “discrezione” da parte del diritto che lo porta a non pretendere di tutto regolare, imbrigliando la creatività sociale - *due nuovi caratteri generali del diritto*. Da intendere come una *dinamica* anziché – come è in genere concepito – come una statica. E come un ordine in cui ogni elemento è da valutare dal suo essere elemento di una *complessità* anziché puntualmente come realtà specifica normativa e giudicabile per sé sola. Con tutte le difficoltà di natura teorica e pratica che questo comporta, ma secondo un’adesione ai crescenti elementi, appunto, di complessità e di evolutività propri della realtà contemporanea. Una questione che non può essere disconosciuta come un corollario traibile dall’analisi di queste esperienze ma che pare fuor d’opera affacciare qui.

8. Condizioni interne delle pratiche partecipative

Le condizioni di esercizio di efficaci pratiche partecipative, tanto più esigenti nelle forme più alte, andrebbero studiate in maniera articolata in rapporto a ciascuna pratica. Ci si limita qui a quelle d’ordine generale. Andare oltre la “filosofia” per affrontare i “metodi” e le “tecniche”: questo, che va oltre ciò che può troppo semplicemente apparire “naturale” (e naturale soltanto non è), è stato rilevato come necessario dall’angolo visuale della democrazia deliberativa e può essere trasferito alla democrazia partecipativa⁷⁷.

E la prima condizione è proprio questa: le pratiche partecipative devono quanto possibile svolgersi in forma di *democrazia deliberativa*. Discutere, argomentare e, su questa base, negoziare⁷⁸. Non unicamente far valere intuizioni e pretese, affermare, decidere (se ammesso) e votare. “Comunicare”, più in generale, sia con le istituzioni interessate che dei partecipanti tra loro. La democrazia partecipativa non coincide con la deliberazione e i processi deliberativi (nella accezione anglofoba del termine). Essa utilizza anche tecniche espressive diverse, come l’affermazione esplicita del conflitto, la manifestazione di sentimenti, la testimonianza, l’esclamazione, le parole d’ordine, e tra le manifestazioni materiali, oltre i gruppi di lavoro e i tavoli di trattativa, può talora

⁷⁷ L’osservazione è, in questi termini, di Bobbio, (2005), pp. 176 ss. Che Bobbio intenda applicarla anche alla democrazia partecipativa risulta dalla “conferma” della tecnica direttamente studiata nel saggio che egli trae dal caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre.

⁷⁸ Secondo la ormai classica trattazione di J. Elster (1991), che citiamo dalla trad. it, pp. 55 ss. Sui rapporti tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa vedi già le note 9, 10 e 11 retro.

contemplare grandi assemblee e anche cortei e altre “manifestazioni pubbliche”⁷⁹. Tuttavia l’elemento deliberativo, l’argomentazione razionale, la discussione ragionata delle opinioni altrui da un lato e la negoziazione dall’altro (anche nella loro combinazione data dall’uso dell’argomentazione in senso strategico), fanno parte delle forme evolute di pratica partecipativa, come attesta, una volta di più, il caso del bilancio partecipativo di Porto Alegre, con i suoi Criteri Tecnici di “proporzionalità” stabiliti dal Regolamento interno del Bilancio partecipativo, che guidano la parte in cui più direttamente la decisione finale si attiene a quella popolare, cioè la suddivisione delle opere tra i distretti cittadini⁸⁰.

Tutto ciò suppone una forte esigenza di *informazione*, e senza il suo soddisfacimento non si dà possibilità di reale ed efficace partecipazione. L’informazione – in questo rischio si incorre spesso da parte delle istituzioni, come attestano varie fonti normative - non va confusa con la partecipazione, ma ne è *un presupposto* ineliminabile e la sua traduzione più importante è un obbligo delle istituzioni di fornire quanto è in loro possesso cognitivo⁸¹.

C’è poi un atteggiamento interno richiesto ai partecipanti che si può riassumere nel concetto di *dialogo*. Questo, quando non avanzato solo retoricamente, condensa i requisiti che la teoria del discorso habermasiana indica come gli impegni di validità di chi si colloca nella discussione. Verità proposizionale, correttezza normativa e autenticità, la prima riguardante le asserzioni fattuali, la seconda implicante una nozione quanto meno minimale di imparzialità nelle assunzioni di valore, la terza consistente nella sincerità e in un certo grado di coerenza (ma giustamente si rileva che “una delle principali virtù della discussione razionale” consiste proprio nel permettere di “cambiare idea”, non opportunisticamente ma perché convinti dalla discussione)⁸².

Il dialogo suppone che il mutuo riconoscimento che c’è, oggettivamente, nell’ammissione delle istituzioni e della società dentro una stessa procedura si trasfonda altresì in un *riconoscimento soggettivo*, le istituzioni disposte ad ammettere l’influenza giuridicamente apprezzabile della società sulle loro attività, la società accettando la legittimità del potere delle istituzioni. Si tratta della grande differenza con un sistema di relazioni istituzioni-società nelle quali tra le prime e la seconda si dà reciproca ostilità e mutuo disconoscimento della legittimità dell’altro, sistema nel quale se, di fatto, si può anche arrivare all’accoglimento da parte dell’istituzione di una richiesta della società e alla conseguente soddisfazione sostanziale di quest’ultima, questo è il prodotto di un puro rapporto di forza e di una decisione formalmente unilaterale dell’organo pubblico⁸³.

⁷⁹ Vedi gli autori e le *op. cit.* all’inizio della nota 11.

⁸⁰ Vedi l’analisi che ne fa G. Allegretti, (2003), pp. 160 s.

⁸¹ Dal punto di vista pratico sono molti i problemi concreti, per i quali si deve rinviare a sedi apposite.

⁸² Così J. Elster (2003), p. 67, che pure prende come base della sua teoria dell’argomentazione (pp. 59 ss.) le tre assunzioni di J. Habermas (1981), qui citato nella trad. it.

⁸³ I due sistemi hanno anche cadenze temporali distinte. Il sistema dell’ostilità e del disconoscimento reciproco predominò negli anni sessanta-settanta, nei quali, sebbene siano esistite forme tenui di partecipazione riconosciuta, non si dava – e non esisteva la nozione – di

Come Habermas stesso più di recente riflette trattando di una questione cruciale quale la contrapposizione tra fondamentalismi religiosi e laici, occorre come base per la ricerca d'un incontro – tale dovrebbe essere lo sbocco di una pratica partecipativa genuina – la convinzione della verità che c'è nell'altro e conseguentemente la possibilità di “*processi complementari di apprendimento*”. Il che un altro autore rende, nel contesto di una discussione sui diritti umani ma anche qui con valenza più generale, come una “ermeneutica diatopica” di confronto tra le culture, prospettabile con particolare acutezza con riguardo alle pratiche partecipative coinvolgenti gli immigrati, ma che può predicarsi anche in riferimento ai confronti tra ceti sociali, professionali o per altri motivi “diversi”: si pensi alla differenza di “sguardo” tra quelli che una volta erano i proletari, e sono ora i poveri e i tipi più vari di “esclusi”, rispetto ai borghesi, agli intellettuali, agli inclusi⁸⁴. Si può solo aggiungere la precisazione che l'atteggiamento dialogico non va considerato solo nel rapporto tra i partecipanti e le istituzioni, ma anche tra i vari partecipanti, le cui vedute, posizioni e interessi spesso sono tra loro in partenza disarmoniche⁸⁵.

Considerando le cose dal punto di vista dei soggetti partecipanti, occorre ribadire che la partecipazione si basa sul “*cittadino comune*”. E ai cittadini comuni, in numero appropriato, sarà spesso da riconoscere l'iniziativa della procedura, dando così luogo a un processo partecipativo *bottom-up*: la disponibilità dell'agenda da parte della sola amministrazione per dar luogo a esclusivi processi *top-down*, anche per esempio nelle procedure di dibattito sulle opere come in molti altri casi, rappresenterebbe in tali casi una strozzatura della democrazia partecipativa.

Gli obiettivi della partecipazione, o forse tutti – si pensi alla finalità di capacitazione, ma anche a quelle di rilegittimazione delle istituzioni, di efficacia della gestione, di superamento dell'incertezza e via dicendo – non si raggiungono senza la presa di responsabilità dei cittadini non da altro qualificati (per esempio del semplice abitante). È dunque necessario che le pratiche partecipative non si svolgano unicamente con riferimento alle *entità associative*. Non si contesta il rilievo della democrazia associativa, ma limitarsi a essa – e anche qui la propensione che possono avere le istituzioni verso questa forma è tutt'altro che rara – vuol dire inclinare a forme puramente consultive ovvero concertative e soprattutto non tendere alla pienezza dell'*inclusione*. Il cittadino comune spesso

democrazia partecipativa; mentre nei tempi più recenti, pur continuando verificarsi lotte sociali improntate a quel sistema, vanno diffondendosi procedure fondate sul reciproco riconoscimento istituzioni-società. Questo non vuol dire che anche nelle pratiche partecipative non sussista il conflitto e non si verifichino serie tensioni; si tratta però di un conflitto *regolato* e disposto in via di principio alla *composizione*.

⁸⁴ Vedi rispettivamente J. Habermas (1991), che citiamo dall'edizione italiana, p. 47; B. De Sousa Santos (2008), pp. 222 ss.

⁸⁵ Lo stesso autore enuncia la necessità di una *teoria della traduzione*, che discende da un impegno di “giustizia cognitiva globale”, superando la reciproca (e certamente occidentale) convinzione di superiorità della propria cultura, per accettare “la concezione delle culture come entità incomplete”, della “incompletezza” di ogni cultura (vedi B. de Sousa Santos, (2008), pp. 201, 223, 235).

non desidera o non può integrarsi in associazioni e comunque potrebbe non esserne genuinamente rappresentato. Il che non toglie funzione all'intervento delle associazioni, che ne rivestono di importanti: quelli ad esempio della maggior disponibilità di condizioni precedenti di conoscenza, di capacità discorsiva, di autorevolezza nei confronti delle controparti – istituzioni e altri soggetti –, della capacità di contribuire alla formazione dei partecipanti singoli, almeno inizialmente meno provveduti di esse, e del conferimento di peso della loro stessa partecipazione⁸⁶.

Ma che intercambiabilità esiste tra i ruoli dei cittadini? Occorre favorire la presenza di alcune persone disposte e capaci di un'attività continuativa, dando luogo alla funzione di alcuni "delegati" – presenza che si dà nei modelli latinoamericani maggiormente strutturati? I delegati possono essere necessari quando – come nei bilanci partecipativi di unità comunali vaste – sono previsti gradi diversi della procedura nelle tappe ascensionali dalle unità di base al livello municipale; se la modalità della loro funzione è rivestita di opportune caratteristiche – come legami stretti di mandato, durata annuale del compito, limiti alla nomina per più anni di seguito - l'utilizzazione di un istituto che rientra nell'ambito concettuale della rappresentanza non è in contrasto con la concezione partecipativa⁸⁷.

Anche dal lato delle strutture istituzionali che curano l'instaurazione e la gestione delle pratiche partecipative, si danno risvolti essenziali ai fini della buona riuscita delle innovazioni. Infatti vera partecipazione può realizzarsi se da parte dell'istituzione vi sia una riforma interna che la renda – sia nelle strutture politiche che in quelle burocratiche e tecniche – autenticamente impegnata nel mutare l'ottica gestionale tradizionale accogliendo il nuovo spirito e le nuove modalità di azione⁸⁸. Occorre a tal fine assicurare una vera trasversalità della partecipazione a tutta la struttura dell'istituzione coinvolta, e la costituzione di un Ufficio della partecipazione (assessorato o altro) se può essere utile in una prima tappa di avvio non regge alla prova del tempo come strumento forte del cambiamento della gestione in senso partecipativo⁸⁹.

Per altro verso, occorre che *le istituzioni siano presenti* entro le procedure partecipative e non si limitino a renderle possibili dall'esterno, spesso avviandole

⁸⁶ A questo riguardo, secondo i contesti (e le intenzioni) si danno casi di limitazione della partecipazione agli organismi associativi (o a certuni tra loro), o di previsione della sola presenza dei cittadini ordinari – salva la possibilità che anche in ipotesi di questo tipo le associazioni si inseriscano indirettamente – e casi misti (per i tre modelli si veda ad esempio, per i bilanci partecipativi spagnoli, E. Ganuza Fernandez, 2006, pp. 70 ss. e ivi la tabella a p. 79). Per il ruolo forte, ma non privilegiato, svolto nell'esperienza fondativa di Porto Alegre dalle associazioni, ruolo legato al passato della città anche in epoca dittatoriale, v. G. Allegretti (2003), passim.

⁸⁷ In Italia, tuttavia, forse per la fase iniziale in cui ci si trova, e giustificatamente nei casi di piccoli comuni, la diffidenza per la figura ha portato ad evitarla e le sperimentazioni in proposito - ad esempio, quelle dei municipi romani - hanno dato esiti perplessi (italico individualismo?) e sono stati causa di controversie e di frequenti mutamenti. Vedi sul punto Sintomer-G. Allegretti (2009), parte II, cap. 1.

⁸⁸ Da molti si rileva che il non aver curato a sufficienza quest'aspetto è stato uno dei motivi del recente indebolimento della stessa esperienza di Porto Alegre.

⁸⁹ Si tratta peraltro, ed è naturale, di un metodo frequente nelle sperimentazioni italiane.

– anche se bisogna garantire l’apertura su richiesta di associazioni e di semplici cittadini⁹⁰ - e quindi concludendole con le fasi, tra cui eminente quella decisionale, che appartengono loro in proprio. Occorre infatti che le strutture politiche, quelle burocratiche e quelle tecniche delle istituzioni scendano al confronto nei momenti appropriati della stessa procedura partecipativa. Siano ad esempio presenti alle principali fasi assembleari. Senza di ciò infatti, simmetricamente a quanto già detto per i partecipanti, non si verificherebbero i requisiti per lo svolgimento della partecipazione – la discussione e il dialogo non si producono se il rapporto è solo a distanza – né si raggiungerebbero i fini previsti⁹¹.

Altro punto capitale è la buona strutturazione delle procedure, con tutta la loro variabilità e la loro adattabilità alle singole fattispecie di partecipazione. Esse dovranno spesso essere fortemente articolate, anche se, come si è detto, ciò non richiede anzi a volte è ostacolato da un alto grado di formalizzazione. Il caso di procedura più articolata ed esigente è certamente quella del bilancio partecipativo, a causa dell’elevato grado di complessità e di articolazione che la gestione finanziaria possiede negli ordinamenti tradizionali. Ciò riguarda sia i tempi – nel caso di Porto Alegre essi occupano pressoché l’intero anno; è da escludere che possano funzionare, se non in blando senso consultivo, assemblee o altre forme di coinvolgimento popolare limitate a una fase tarda dell’anno, come pur si tende spesso a fare – che il caratterizzarsi delle varie fasi: è al riguardo sicuro che il bilancio partecipativo richiede fasi anche più complesse, e alcune del tutto nuove, rispetto a quelle dei bilanci classici. Per esempio, vanno previste – lo attesta, accanto ai casi brasiliani, la stessa esperienza dei comuni italiani quale Modena e alcuni comuni laziali – fasi diverse per la prima indicazione dei bisogni nelle zone ristrette, per le scelte di fattibilità sia per l’aspetto tecnico che per quello della compatibilità fra le priorità zonali, e per la susseguente deliberazione intorno agli stanziamenti possibili; il che provoca la necessità anche di ritorni a fasi per aree circoscritte; per poi ascendere ovviamente alla fase decisoria a livello di organi di governo dell’ente⁹².

Ugualmente complesse devono essere le procedure di pianificazione urbanistica e quelle di verifica ambientale⁹³. Si tratta, nel primo caso, di

⁹⁰ Nel caso del *débat public* è prevista, oltre il caso di apertura obbligatoria per certi tipi di opere, quella su iniziativa di associazioni ambientaliste registrate; nel caso toscano (e per tutt’e due i generi di procedure previste) è stabilito che possano essere accolte dall’Autorità iniziative di un dato numero di cittadini, anche organizzati da associazioni o comitati (ma non dirette domande di questi).

⁹¹ Anche qui è paradigmatico il modello Porto Alegre, per il quale è stato notato quanto importante per il suo successo è il fatto che le strutture istituzionali si calano in più momenti della procedura (v. G. Allegretti 2003, cap. 6).

⁹² Per Porto Alegre, vedi G. Allegretti, *ibidem*. Per Modena, il “Documento di indirizzo” allegato deliberazione del consiglio comunale 11 aprile 2005. Casi istruttivi sono anche quelli laziali, risultanti da Regione Lazio (2008) e in particolare le recenti regole operative del Comune di Bracciano, cit. in nota 71 (che prevedono quattro fasi esattamente caratterizzate).

⁹³ Per lo stato, non esaltante, della legislazione italiana in materia di pianificazione territoriale, vedi Cudia (2009). Si noti che tra urbanistica partecipata e bilancio partecipativo vi sono ampie possibilità di connessione, verificabili nelle esperienze più strutturate: in questo senso, ancora una

procedimenti che da maggior tempo hanno sollecitato, soprattutto nell'ordinamento inglese (che viene a questo riguardo considerato paradigmatico), forme di partecipazione, benché limitate⁹⁴; e nel secondo caso di materia più recente ma che ha subito svegliato un particolare interesse partecipativo. Eppure la scansione procedurale prevista sia dalle leggi, assai esili, che dalle norme inferiori e dalle prassi è a tutt'oggi gracile. Non si sono infatti finora diffuse modalità che facciano confluire nel processo di deliberazione dei piani e dei provvedimenti urbanistici l'effettiva partecipazione dei soggetti diversi dai proprietari di suoli e dalle imprese costruttrici, né sono garantite possibilità di intervento adeguate ai vari livelli di piano – inclusi quelli di area vasta –; e neppure è assicurata la capacità di influenza sulle decisioni⁹⁵. Sembra infatti che, per quanto attiene almeno alle procedure di pianificazione generale, vi sia da parte dei responsabili istituzionali un'accentuata difficoltà a privarsi del dominio di procedure che toccano interessi altamente consolidati e strategici e da parte dei cittadini una parallela disposizione a considerare distanti e troppo proiettate in tempi medio-lunghi le decisioni che si prendono in questi procedimenti⁹⁶. Per quanto riguarda i provvedimenti in materia ambientale, non bastano gli atti internazionali, quali la Convenzione di Aarhus e le direttive europee, che hanno generalizzato l'intervento del pubblico fin dalla fase iniziale di ogni procedimento e allargato la partecipazione dai provvedimenti singoli agli

volta, depone il caso di Porto Alegre, nel quale è documentato “il passaggio dal Bilancio Partecipativo all'Urbanistica Partecipativa” (vedi G. Allegretti, 2009, p. 161, ma cfr. l'intero saggio).

⁹⁴ Parliamo ovviamente della partecipazione nel senso assunto in questo studio – del pubblico, dunque –, per la quale la possibilità di interloquire nella pianificazione urbanistica non si affaccia prima del secondo dopoguerra, nemmeno in Gran Bretagna: vedi infatti P. Booth (2009). Infatti le “inchieste pubbliche” previste fin dalla prima legge britannica di pianificazione urbanistica (che è del 1909) si limitavano a un “dialogo tra l'autorità pubblica e i proprietari terrieri” e solo la riforma del 1947 cominciò ad aprire al pubblico, disponendo che fossero “tenute in conto” le osservazioni da esso procedenti sia in fase di pubblicazione del progetto di piano che in sede di presentazione di domande, diremmo noi, di lottizzazione; la legge del 1972 e, dopo un peggioramento nel 1991, quella del 2004 hanno segnato poi alcuni progressi.

⁹⁵ Sia nelle leggi urbanistiche che nelle prassi “il quadro che emerge è confuso”, conclude P. Booth, *ibidem*, p. 13, per l'esperienza inglese. L'italiana, ci pare, lo è ancora di più: se la legge del periodo fascista (1942) sull'urbanistica che ancora costituisce la base del nostro diritto prevede, oltre le opposizioni dei proprietari, le osservazioni delle associazioni sindacali e le osservazioni delle organizzazioni sindacali interessate, e l'indirizzo ministeriale e la pratica seguite nel dopoguerra hanno formalmente incoraggiato la presa in considerazione delle memorie di chiunque, questo intervento è reso modestissimo, oltre che dalle forme (scritte) in cui può avvenire, dalla fase troppo matura della procedura in cui è possibile (dopo l'adozione del piano e prima della sola approvazione finale) e dalla prassi di rigetto sostanzialmente non motivato nel merito in sede di approvazione. Non si può dire nel complesso che la legislazione regionale abbia molto migliorato le cose, anche se la prassi è qualche volta assai più perfezionata. Tuttavia nella pratica, oltre che nei “contratti di quartiere” relativi a programmi di recupero urbano, vanno diffondendosi anche nelle pianificazioni urbanistiche di scala più vasta esperienze di valorizzazione della partecipazione del pubblico, significative soprattutto quando provengono da associazioni qualificate o da interventi di cittadini ma proposti collettivamente e non individualmente (notizie fornite da G. Allegretti).

⁹⁶ Devo anche questi ragionamenti a G. Allegretti.

atti di programma e a quelli normativi fissando principi incisivi, se poi non vi corrispondono determinazioni puntuali stringenti da parte delle legislazioni nazionali e regionali⁹⁷.

Ma un punto va sottolineato, in tema particolarmente di governo del territorio e di progetti ingegneristico-architettonici di opere pubbliche. La messa a disposizione dei propri progetti, inclusi appunto quelli espressi in termini tecnico-scientifici, da parte delle istituzioni è essenziale. Ma che dire della *progettabilità autonoma e alternativa* proveniente dai partecipanti? Essa può essere un elemento essenziale di un vero dialogo, molte volte questo non si avrà senza che il discorso dei vari partecipanti possa tradursi in termini progettuali specifici. Ma si tratta di un apporto non facile, anche nel caso di associazioni; occorreranno in genere expertise e saranno da affrontare spese e tempi anche complessi. Chi ne fornirà gli elementi ai partecipanti? Si può prevedere che le istituzioni collaborino mediante la fornitura delle risorse necessarie, salvaguardando insieme l'autonomia degli apporti partecipativi? Siamo di fronte a un altro requisito non secondario delle pratiche partecipative⁹⁸. Affine ma distinta è l'esigenza che lo stesso svolgimento della pratica partecipativa sia assistito dall'apporto tecnico di chi è esperto delle metodologie della partecipazione: esigenza verificata anch'essa dalla pratica e che sta dando ormai luogo, anche in Italia, al delinearci di nuove figure professionali, non tutte equivalenti, non tutte precisamente definite, variamente denominate – facilitatori, mediatori, accompagnatori, animatori sociali -: fenomeno certo prezioso, anche se non privo di alcuni rischi⁹⁹.

Accanto agli strumenti finanziari, sono fondamentali anche strumenti direttamente materiali: si pensi ai locali per assemblee, e in genere alla individuazione delle migliori “arene deliberative”¹⁰⁰. L'uso di questionari e di altri metodi di intervento scritto è utile ma sicuramente non può essere l'unico. E vi sono gli strumenti tecnologici accanto a quelli fisici: in particolare, non solo per l'informazione ma anche per l'espressione interattiva del proprio punto di vista, occorre la disponibilità di mezzi informatici e una congrua predisposizione

⁹⁷ Bisognerebbe qui esaminare attentamente le esperienze relative alle due classiche procedure formalizzate di VAS e di VIA.

⁹⁸ La Commission nationale du débat public francese ha a disposizione dei fondi per disporre “expertise complementari”, ove ritenute necessarie, e questo è risultato un elemento prezioso per la riuscita di diverse procedure.

⁹⁹ Per una sintetica evocazione di queste esperienze, la loro utilità e vantaggio e le qualità essenziali richieste, si veda Bobbio (2005), pp. 182 ss.

¹⁰⁰ E' in particolare il problema della “cornice” o del “setting” deliberativo che L. Bobbio, ibidem, p. 180 s., definisce come volto a individuare “spazi pubblici circoscritti” dove la partecipazione si possa svolgere più adeguatamente che nelle grandi assemblee, ma anche a individuare i tempi per la stessa, la suddivisione dei partecipanti, i modi dell'assistenza da parte dei facilitatori e via dicendo: tutti problemi che in alcuni casi, come quello portoalegrese, pur continuamente rimessi a punto, sono stati risolti adeguatamente con buoni effetti sulla partecipazione, in altri meno, ostacolandola e perfino facendola fallire. Quanto al problema finanziario, che sempre si presenta, viene risolto in genere con il contributo dell'istituzione precedente: è tale anche quello che in Francia è messo a carico del “maitre d'ouvrage” anziché dell'organo indipendente che sovrintende alla procedura, e per cui la legge toscana prevede il “sostegno” regionale a processi di partecipazione non promossi per “grandi interventi” (i quali sono totale carico regionale).

di strumenti di rete. Essi sono oggi certamente essenziali, ma si deve tener conto che tali arene virtuali non possono essere sostitutive né delle arene fisiche né degli altri modi di comunicazione – per esempio lo stesso intervento scritto -. E' infatti dimostrato da molte documentazioni e chiarito da molte indagini che i pubblici che intervengono sulla rete web e quelli che sono presenti alle assemblee o ad altre forme di contatto ravvicinato sono eminentemente diversi e pertanto devono affiancarsi e integrarsi¹⁰¹.

9. Un rendimento legato a una realtà molecolare

Tutto quel che si è detto, anche se realizzato al meglio, fa sì necessariamente che gli effetti della partecipazione, comprese le sue forme più forti, siano conformi, o in tutto conformi, alle attese. A proposito degli obiettivi politici, è stato più volte rilevato che le pratiche partecipative non si dimostrano aver indotto un effettivo incremento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, né un innalzamento della partecipazione elettorale: talora si verifica persino il contrario. Dunque non si produce, almeno nel breve termine, né una funzione di “rimobilitazione” della democrazia elettorale, né una (più auspicabile) di “combinazione” o cumulo delle due forme di democrazia, ma semmai una di “sostituzione” (che peraltro sarebbe già qualcosa)¹⁰². Allo stesso modo, si può constatare che le conseguenze di inclusione delle fasce di popolazione che la democrazia rappresentativa esclude e in genere di capacitazione dei cittadini non sono sempre raggiunte: se questo è avvenuto in maniera rilevante per gli abitanti delle favelas di Porto Alegre, la medesima cosa non si è verificata nei Comuni della banlieue parigina per gli immigrati e altri emarginati¹⁰³.

Anche l'efficacia dell'agire delle amministrazioni, se spesso si dà, non è fenomeno costante¹⁰⁴. Ugualmente i fattori redistributivi sono tra i più significativi a Porto Alegre e in Brasile in genere, ma non si producono, anche perché raramente perseguiti, in Europa¹⁰⁵. Le difficoltà sono notevoli anche dal punto di vista della possibilità e attitudine dei partecipanti a elaborare e sostenere progetti alternativi (e non unicamente a contestare quelli istituzionali); in questi casi, dunque, la partecipazione non illuminerà sull'incertezza tecnico-scientifica

¹⁰¹ La rete è usata infatti da coloro che sono informaticamente alfabetizzati e che la prediligono: giovani soprattutto, e in prevalenza intellettuali; gli anziani, le donne, i ceti sfavoriti preferiscono le assemblee.

¹⁰² Secondo le pertinenti classificazioni dei possibili effetti avanzate da Rey (2005) pp. 216 ss., che ha rilevato “l'indipendenza tra i due processi” nelle esperienze della banlieue parigina. Riflessi “positivi per le forze politiche più impegnate nella sperimentazione” sono citati per Grottamare, il Municipio XI di Roma e il quartiere Saione di Arezzo nelle conclusioni di Sintomer-G. Allegretti (2009).

¹⁰³ Vedi infatti Rey (*ibidem*).

¹⁰⁴ Vedi però per alcuni effetti “strutturanti” sulle amministrazioni dei bilanci partecipativi (contributo al coordinamento tra settori amministrativi, respiro temporale maggiore per le decisioni sulle strategie finanziarie e altri potenziali) le osservazioni contenute nella parte II, cap. 1, di Sintomer-Allegretti (2009).

¹⁰⁵ Per esempio, Sintomer-Roecke (2006) indicano questa tra le lacune dell'esperienza dei bilanci partecipativi dei licei della regione francese del Poitou-Charentes (pp. 57 ss.).

delle soluzioni da dare alle questioni poste¹⁰⁶. Più in generale, l'esperienza – in particolare quella assai avanzata del *débat public* in Francia – mostra che di solito la procedura partecipativa mette capo, al massimo, alla *modificazione* piuttosto che alla sostituzione del progetto iniziale e anche più raramente porrà al suo accantonamento in ragione della dimostrazione della sua inopportunità¹⁰⁷. Naturalmente il risultato più drastico è possibile – ammesso che sia valido – allorché la procedura partecipativa sia stata iniziata all'avvio stesso delle scelte (“quando tutte le alternative sono ancora praticabili” recita la Convenzione di Aarhus, art. 6.3) e si sia svolta proprio intorno all'opportunità stessa della azione dell'amministrazione, o quando – come prevede la stessa Convenzione di Aarhus, art. 7 – verta sulla elaborazione di piani e programmi o addirittura sulla “elaborazione delle politiche”.

L'incertezza dei risultati produce molte critiche negative, diffidenze e *atteggiamenti ostili* alle pratiche partecipative. Tuttavia netta è la sensazione che non di rado si tratti di atteggiamenti *pregiudiziali*. Tali atteggiamenti sono frequenti anche in ambienti intellettuali e nell'opinione pubblica e vanno al di là della scontata contrarietà di molti amministratori e della diffusa, per non dire comune, contrapposizione rispetto all'introduzione e all'applicazione delle pratiche partecipative più incisive da parte degli esponenti della democrazia rappresentativa, istituzioni e partiti. Non c'è dubbio, infatti, che ancora oggi si riproduca la posizione di esclusione e di confronto duro tra rappresentanza e istituzioni da un lato e ambienti di società desiderosi di pesare sulle scelte pubbliche dall'altro, che fu tipica degli anni sessanta-settanta dello scorso secolo.

Queste critiche e queste insofferenze si possono raccogliere – con riferimento alle sintesi fatte in letteratura dei giudizi negativi sulla democrazia deliberativa (ma valide a fortiori per la partecipativa) – in quelle che negli anni settanta Hirschmann proponeva come affermazioni della “futilità, perversità e messa a repentaglio” di queste forme di democrazia¹⁰⁸. Nel primo caso, si denuncia il carattere utopico, l'incapacità di miglioramento dell'argomentazione e della decisione, l'inefficacia. Nel secondo caso, si accusa l'aumento di conflittualità, la mera ricerca di consenso e la possibilità di manipolazione da parte dell'istituzione e, viceversa, lo svilupparsi di uno spirito puramente contestativo ad opera dei gruppi più estremisti e del blocco stesso degli interventi più necessari, per effetto del manifestarsi dell'atteggiamento detto NIMBY (rifiuto delle opere o degli interventi nei luoghi dei partecipanti per stornarli su altri, attizzando dunque ulteriori conflittualità tra località e strati di società). Ulteriormente, si rileva il ritardo che la partecipazione porterebbe all'azione amministrativa, l'incremento dei costi, la sperequazione a vantaggio di chi dispone di maggiori risorse, il rischio per la capacità decisionale del sistema

¹⁰⁶ Il punto è emerso chiaramente nell'esperienza del *débat public*.

¹⁰⁷ Non mancano però, proprio nel caso del *débat public* in Francia, ipotesi di superamento attraverso il dibattito del progetto iniziale nei suoi caratteri portanti – è il caso del collegamento tra Parigi e l'aeroporto Charles De Gaulle.

¹⁰⁸ A. Hirschmann (1991), che citiamo dalla trad. it. Sono ricordate anche per la partecipazione da L. Pellizzoni (2005), pp. 26 ss.

politico e amministrativo. Tutte queste critiche si alternano o si cumulano in altri o negli stessi oppositori e creano intorno all'ipotesi di aumento degli istituti partecipativi un clima di difficoltà e di disincentivo.

Si tratta di critiche delle quali, poiché contengono elementi di verità, occorre tener conto e cercare i rimedi, che non mancano. Ma il giudizio complessivo sulle virtù o i vizi della partecipazione va cercato in criteri generali che consentono poi di pesare le une e gli altri e di scegliere le prospettive da adottare per il futuro. Bisogna cioè bilanciare attentamente gli *effetti di profondità* rispetto a quelli di superficie, le onde degli *sviluppi molecolari* rispetto alle conseguenze puntuali, gli effetti di *medio-lungo termine* accanto a quelli di breve termine. Gli effetti di profondità sono quelli di radicamento in strati più o meno estesi di popolazione delle *virtù civiche* della consapevolezza circa le scelte pubbliche, la loro complessità e problematicità e i processi per giungervi, e della volontà e capacità di intervento. Insieme, quelli di miglior sviluppo della *attitudine delle istituzioni* ad affrontare i problemi e proporre soluzioni efficaci e quanto possibile condivise¹⁰⁹. Essi non sono sempre constatabili nella singola esperienza, ma concregono col moltiplicarsi delle applicazioni e diffondendosi molecolarmente generano una propria stabilità e una penetrazione nelle abitudini della società e delle amministrazioni; gli *effetti di propagazione* che le esperienze riuscite tendono a produrre e che di fatto producono se si verificano le altre condizioni di contesto possono essere dati per sicuri, vista la circolazione di questi ultimi anni. Le conseguenze proficue si vedono non subito ma in tempi lunghi, attraverso la prova non solo della loro pratica ma delle conseguenze realizzative che si verificano nell'azione pubblica che a essa segue. Ciò sempre che le esperienze non vengano abbandonate, come sta avvenendo in alcuni casi anche di successo. L'abbandono arriva o per l'insuccesso dovuto a impostazioni inadeguate o per l'inversione del clima politico che avevano prima reso possibile l'avvento di una pratica di democrazia partecipativa, o per delusione della società; ciò che in quest'ultima evenienza bisogna esorcizzare è l'impazienza o la insufficiente tenacia nella ricerca di buone applicazioni¹¹⁰.

Alla luce di tali criteri sembra di poter dire che la realizzazione di una democratizzazione della democrazia nelle pratiche esistenti non possa essere negato, nella misura in cui ciascuna di esse verifica effettivamente una partecipazione del pubblico alla decisione, e tanto più se si tien conto degli effetti propagatori sul sistema complessivo. Esempio notevole di successo di qualità sono le esperienze di bilanci partecipativi nelle città brasiliane e, in Francia,

¹⁰⁹ Anche sul tema della "virtù" un'utile sintesi, con rinvio alla nutrita bibliografia esistente, si trova in L. Pellizzoni, *ibidem*, pp. 25 s.

¹¹⁰ Tra le vicende di questo tipo si dà in parte lo stesso caso di Porto Alegre, dove la causa dell'indebolimento dopo il 2004 di un'esperienza sicuramente profonda e durevole e che ha messo in evidenza tutte le virtù possibili, ha tratto origine da alcune delusioni da inesecuzione delle decisioni, a sua volta probabilmente determinante per l'avvento al potere di una maggioranza diversa da quella che aveva inaugurato e condotto avanti l'esperienza. In Italia quello di Pieve Emanuele, il comune del Milanese protagonista di una delle prime intense sperimentazioni, e quello del Municipio XI di Roma, che ha avuto un valore pionieristico ed è stato successivamente sospeso e poi ripreso.

l'effetto della legislazione sul *débat public* (più che non le pratiche di *gestion de proximité*). Analogamente sembra positiva la diffusa esperienza spagnola, soprattutto quella dei bilanci partecipativi, mentre in altri paesi, Italia compresa (malgrado il valore che qui esse rivestono), le esperienze sono ancora troppo seminali, e per lo più troppo recenti (e spesso anche accentuatamente esili) per potersi valutare come riuscite.

Ma, appunto, qual è la misura della partecipazione in termini quantitativi? Vi son qui due problemi: quello del valore numerico della popolazione effettivamente partecipante e quello dell'estensione materiale delle attività partecipate. Su questi punti battono altre critiche, e forse sono quelle fra tutte le più diffuse e quelle che fanno più colpo. Si dà infatti la constatazione empirica – anche nelle esperienze di successo – che la percentuale di popolazione partecipante non superi di molto l'1% - ma è stata a Porto Alegre, in certi anni, del 5-7% - degli aventi diritto. Ciò comporta che, per molti, una percentuale così limitata tolga legittimazione alla singola pratica, non giustifichi la ripetizione e l'espansione ad altre realtà della stessa e neanche se estesa non possa valutarsi come un contributo effettivo alla democratizzazione del sistema in cui si colloca. D'altra parte, l'ambito delle attività partecipate è spesso limitato: per esempio i sistemi anche più evoluti di bilancio partecipativo mediamente non raggiungono percentuali elevate del complessivo preventivo finanziario e riguardano quasi solo parti degli stanziamenti per l'investimento o comunque le opere¹¹¹.

Ma, anche se è chiara l'aspirazione (e il valore) di una partecipazione elevata, non si può identificare la democrazia partecipativa come un fatto statistico e quantitativo¹¹². Anche la democrazia rappresentativa non gode sempre, e oggi meno che mai, di una partecipazione alta alle sue procedure, elezioni prima di tutto, e controllo sulla rappresentanza men che meno. Questo può toglierle autorevolezza, ma non si ritiene che ne infici in radice la validità. E' stato poi ben dimostrato¹¹³ che nella partecipazione il "peso" è assai meno significativo della "qualità": a parte il fatto che "la questione della consistenza quantitativa dei cittadini attivi ha rilevanza in relazione al numero degli addetti tradizionali all'attività politica" – dato che queste sono le due categorie omogenee, quelle degli attori votanti - , la democrazia partecipativa, che non aspira a sostituire la rappresentativa ma è chiamata a integrarla e corroborarla, va valutata sulla base del suo complesso circolo applicativo, delle sue finalità e dei suoi apporti di qualità già visti, e perciò è apprezzabile anche se il suo effettivo esercizio proviene da minoranze, che però danno, e anche proprio per essere minoranze che si rendono attive, un apporto significativo al sistema.

¹¹¹ Considerando il caso spagnolo (presentato in molti lavori di E. Ganuza Fernández) va tenuto conto della notevole differenza dimensionale dei comuni: in media il 15,4% del bilancio per i casi di centri piccoli (ma in un caso il 54%), il 2,86 per le grandi città. A Grottammare in certi anni l'ammontare è stato del 50-60%; a Porto Alegre aveva raggiunto il 30%, pari al totale delle spese di investimento.

¹¹² Vedi Habermas (1992), p. 389.

¹¹³ Da Cotturri (2005), pp. 27 ss.

10. Quali prospettive per la democrazia partecipativa?

Le prospettive dunque di crescita della democrazia partecipativa possono essere giudicate favorevoli e normativamente sottoscrivibili.

Lo sono massimamente in tempi di crescente populismo, per il controbilanciamento che esse possono apportare al suo prevalere a livelli nazionali, con ricadute anche sui sistemi regionali e locali. E lo sono in tempi di crisi economica grave come l'attuale. Proprio gli itinerari per affrontare la crisi lo consigliano, essendo essi acutamente differenziati - anche se ancora non arrivano a confrontarsi con la chiarezza e nella paritarietà di condizioni richieste -. Si può infatti sostenere che le scelte di fondo tra riforma drastica e blanda modificazione della regolazione finanziaria, tra insistenza sulle linee di sviluppo economico preesistenti (o il loro aggravamento, per esempio affidandosi all'industria delle costruzioni come primaria) e una nuova politica ambientale e sociale come asse stesso dell'uscita dalla crisi, di fronte al dichiarato fallimento delle classi politiche ed economiche responsabili delle decisioni che vi hanno portato, si gioverebbero massimamente di un dibattito aperto e partecipato.

Ma quali le strategie per favorirne una sceneggiatura effettiva ed efficace di un cammino in direzione dell'espansione della democrazia partecipativa?

La *gradualità* dell'applicazione delle sue pratiche sembra consigliabile. Dove esse non vi sono, occorre cominciare con l'introdurre alcune, appunto graduandole, tenuto conto del contesto, per materie e per livello di requisiti. Applicandole dunque *in termini limitati*, ma al tempo stesso sperimentandole con *un'incisività* e in relazione a sfide che ispirino negli attori la convinzione che valga la pena di sostenerne lo sforzo. Il bilanciamento tra le due esigenze non è prescrivibile in astratto, ma provare, per esempio, l'introduzione in un comune limitandosi a forme di consultazione delle esigenze popolari in campi pur significativi come la programmazione sociale, sanitaria e culturale, senza cimentarsi con i problemi di bilancio e col dare nei confronti di questo alla partecipazione valore quanto meno pre-decisionale non appare solleciti un impegno adeguato; si potrà cominciare dal bilancio dei quartieri, o anche solo di alcuni di essi, ma la strada va coraggiosamente aperta¹¹⁴.

Del pari, bisognerà avere una disposizione *sperimentale*, pronta agli adeguamenti continui che dopo il primo esordio si renderanno consigliabili, e poi ancora essere disposti a recepire le indicazioni di modifica provenienti dall'esperienza reale. La sperimentazione può portare fra l'altro alla dichiarata *provvisorietà* nel tempo della sperimentazione, con l'impegno a verificarne la riuscita: e l'esempio può arrivare fino alla dichiarata abrogazione automatica, salvo riproposizione, frutto di una verifica apposita, dopo un certo tempo¹¹⁵. Ma è

¹¹⁴ Questo ci sembra il valore positivo del modello di itinerario inaugurato a Modena, Reggio Emilia, Bergamo; questo senz'altro l'elevato valore del caso pionieristico di Grottammare, che ha la più alta continuità nel tempo (è cominciato fin dal 1994).

¹¹⁵ E' il caso della legge toscana, art.18.

essenziale che la sperimentazione, una volta iniziata e se non risultata completamente sfavorevole, sia proseguita con continuità.

Ciò va detto per la singola applicazione, ma anche saggiando l'estensione ad altri contesti, materiali e locali. Solo *una strategia espansiva* – che è lecito ritenere probabile, in nome di quella è stata detta “un’utopia realista”¹¹⁶ - può realizzare i benefici di democratizzazione potenziali di queste nuove forme di azione pubblica.

L'immissione con tal metodo di pratiche partecipative nella vita politica italiana ed europea non produrrà effetti risolutivi della crisi della democrazia e ciascuna di esse si limiterà di per sé a produrre conseguenze di innovazione significative nelle singole società e nelle singole istituzioni, spesso di raggio solo locale, nelle quali viene inserita. Ma gli effetti molecolari a cui si è fatto cenno lentamente daranno vita a un cambiamento più complessivo. La democrazia partecipativa non determina gli effetti palinogenetici che si vorrebbero da una qualunque “grande riforma”, spesso invocata e, speriamo, mai realizzata. Condotta avanti con determinazione collettiva, *contribuirà però a suscitare virtù etiche e politiche* di cui le nostre società sentono un acuto bisogno, se vogliono riprendere un cammino di civiltà umana che sembra essersi troppo appannato in questi ultimi decenni.

Nota bene. Questo scritto è la base della relazione generale al Convegno (Firenze 2-3 aprile 2009) “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, tenuto a conclusione del PRIN 2006 su “Fondamenti, strumenti e procedure della democrazia partecipativa tra Stato, Regioni, Enti locali e Unione europea”, e che segue il precedente Convegno “Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico”, svoltosi nell’aprile 2008 presso la Facoltà di Architettura dell’Università di Cagliari. E’ stato saggiato tramite esposizioni dell’autore nell’ambito delle attività dell’Unità di ricerca fiorentina del PRIN e in una serie di altri seminari: dalle Giornate modenesi “Salone della democrazia partecipativa”, 21-23 gennaio 2009, al seminario del 29 gennaio 2009 “L’amministrazione tra politica, tecnica e partecipazione” del Corso di perfezionamento “Il nuovo diritto delle amministrazioni pubbliche: problemi e principi” della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Firenze, al Forum della Società civile “Democrazia partecipativa in Europa. Verso la settima legislatura del Parlamento europeo”, organizzato dalla rappresentanza in Italia della Commissione europea e dalla Regione Toscana in collaborazione con le Associazioni del Tavolo di coordinamento UE-Società civile e con il Centro Nazionale per il Volontariato di Lucca (Firenze, 20-21 febbraio 2009), fino al seminario del PRIN “Il federalismo come metodo di governo: le regole della democrazia deliberativa e partecipativa” diretto da G. Arena (Trento, 5 marzo 2009). L’autore ringrazia tutti coloro che in queste e in altre occasioni hanno espresso consensi, critiche, osservazioni, suggerimenti. Alle osservazioni di R. Bin nell’ultimo seminario citato, che hanno rilevato il bisogno di un discorso più rispondente al compito del giurista, sostenendo da un lato che “non c’è bisogno di scomodare Habermas”, e dall’altro che ciò che è da presidiare, oggi come alle origini, sono le tradizionali istituzioni pubbliche rappresentative e la loro missione di difesa contro il potere privato, l’autore ha risposto come segue.

Le nozioni di democrazia e partecipazione usate per definire il campo di indagine dello studio sono termini impiegati anche da altri saperi ma di sicura portata giuridica, e tanto di più lo è il concetto di procedura con il quale si è creduto di definire la modalità comune ai fenomeni in

¹¹⁶ Così suona il titolo del capitolo conclusivo dell’opera di Sintomer- G. Allegretti (2009), dove si legge che “la diffusione esponenziale” del bilancio e degli altri processi partecipativi in Europa “verosimilmente manterrà la sua curva crescente nei prossimi anni”.

questione. L'approccio giuridico è dunque necessario ed è stato qui seguito. Senonché con tali nozioni (e anche con quelle di democrazia deliberativa e altre affini) nessuno può dubitare che si sia di fronte a grandi potenziali di innovazione rispetto alla democrazia tradizionale, e che la democrazia rappresentativa ne abbia bisogno non può, come osservava G. Arena nella stessa sede, non darsi per pacifico. Ora, di fronte ai fatti di innovazione, i concetti e lo stesso metodo giuridico corrente – nelle angustie generate dall'essere questi normalmente tesi ad analizzare i dati dell'ordinamento da questo già acquisiti - non possono non conoscere approcci nuovi, che includono la riflessione filosofica sui fondamenti: si sarebbe mai pervenuti a configurare le nuove categorie degli ordinamenti giuridici della modernità – la rappresentanza, i diritti fondamentali, il valore delle costituzioni, la sistematica di poteri fra loro separati - senza le proposte filosofiche prima che giuridiche di un Hobbes, di un Locke, di un Sieyès? Certo, il compito precipuo dell'analisi giuridica rispetto a quella filosofica, sociologica, politologica – compito necessario e da tutti riconosciuto – è quello di aiutare a raccordare le forme nuove con gli ordinamenti esistenti, il cui valore, almeno trattandosi degli ordinamenti democratici moderni, non è misconoscibile. Ma per far questo occorre spesso un tipo nuovo di analisi. Ad esempio, andrà sicuramente curata dal giurista l'indicazione dei fondamenti che la democrazia partecipativa deve trovare nelle costituzioni contemporanee. Ma, come rivela l'esame della Costituzione italiana e dei suoi scarsi riferimenti alla partecipazione, si sarà qui di fronte non a un fondamento che chiama a una vera e propria "attuazione" della Costituzione, ma alla necessità – che risponde anche alla possibilità – di andare "oltre" la Costituzione, illuminando con le nuove applicazioni gli stessi principi costituzionali che, essi sì, autorizzano quelle innovazioni (vedi retro, n. 3). Così pure, il bisogno di proteggere il farsi strada delle novità, compito che richiede cautela e delicatezza, indurrà a non giuridicizzare troppo le nuove procedure, poiché se il troppo poco diritto fa spesso male, male può fare, e come!, anche il troppo diritto. La via per questa complessa operazione sarà data allora, non di rado, dall'accettare che forme di *soft law* regolino i nuovi fenomeni, con una conseguente attenuazione anche dei poteri del giudice (come detto al n. 7). Ma ciò non toglie che vi sia la necessità di concepire in termini giuridici – in profonda connessione con le pratiche e con i principi filosofici, sociologici, politici e di scienze del territorio e dell'economia che le sorreggono – indirizzi di sostanza e di procedura atti ad animare le varie forme partecipative; e questi sono ciò che qui si è cercato di chiarire, facendo tesoro di un corpo di riflessioni collettive alle quali questa relazione professa tutto il suo debito.

Riferimenti bibliografici

- AA. VARI (2001), *Nuove frontiere del diritto* (con introduzione di P. Barcellona), Bari, Dedalo.
- E. ABIS (2009), *Partecipazione e cooperazione nella pianificazione del paesaggio*, in G. DEPLANO (dir.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom.
- A. ALBANESE (2009), *Alcune riflessioni sulla partecipazione organica, a partire dall'analisi di due casi concreti*, Comunicazione al Convegno.
- G. ALLEGRETTI (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze.
- G. ALLEGRETTI (2006) *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, n. 3.
- G. ALLEGRETTI-M.E. FRASCAROLI (2006, dir.) *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, Alinea.
- G. ALLEGRETTI (2009), *Comunicazione e pianificazione condivisa in territori problematici. Analisi dei contributi normativi emergenti dal nuovo osservatorio di Porto Alegre (Observapoa)*, in G. DEPLANO (dir.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom.
- U. ALLEGRETTI (1977), *I Quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pp. 192 ss. (ora parzialmente riprodotto in

- L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè (2009), cap. VIII.
- U. ALLEGRETTI (2006a), *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3.
- U. ALLEGRETTI (2006b), *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n.4.
- U. ALLEGRETTI (2007), *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*.
- U. ALLEGRETTI (2009), *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè.
- G. ARENA (2006), *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*”, Laterza, Bari-Roma.
- S. ARNSTEIN (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*.
- M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER (2005a, dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER (2005b), *Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux*, in M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- P. BARCELLONA (2007), *L'epoca del postumano. Lezione magistrale per il compleanno di Pietro Ingrao*, Troina, Città aperta.
- Z. BAUMAN (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press; trad. it. *Modernità liquida*, Bari-Roma, Laterza (2002).
- F. BENVENUTI (1996), *Disegno dell'Amministrazione Italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, Cedam.
- G.BERTI (1975), *Procedura, procedimento, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, Cedam.
- I. BLANCO I PILLOLA, *Les jurisdicitions en Espagne: vers un nouveau modèle de démocratie locale?*, in M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- C.BLATRIX (2007), *Genèse et consolidation d'une institution: le débat public en France*, in M.REVEL-C.BLATRIX-L.BLONDIAUX-J.M.FOURNIAU-B.HERIARD-DUBREUIL-R.LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, cit.,
- L. BLONDIAUX (2005), *L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes*, in M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte
- L.BLONDIAUX (2007), in M.REVEL-C.BLATRIX-L.BLONDIAUX-J.M.FOURNIAU-B.HERIARD-DUBREUIL-R.LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- L. BOBBIO (2005), *Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. PELLIZZONI (dir.), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- L. BOBBIO (2006), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4.
- P. BOOTH (2009), *Problems of participatory Democracy in Town and Country Planning in Britain*, relazione a questo Convegno.
- V. CANAFOGLIA (2009), *Esperienze di democrazia partecipativa nei Comuni italiani*, relazione a questo Convegno.
- M. CARLI (2007), *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. Raveraira (dir.), in M. RAVERAIRA (dir.), *“Buone” regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- C. CELLAMARE-R.TROISI (2006), *Percorsi di economia partecipata nella Regione Lazio*, in *Democrazia e diritto*, n. 4.
- M. CIANCAGLINI (2009), *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in G. DEPLANO (dir.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom.

- COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, Paris, CNDP.
- COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC (2007), *Rapport d'activité 2006-2007*, Paris, CNDP
- COMMISSIONE EUROPEA (2001), *Libro Bianco sul sistema di governo europeo*.
- C. CORSI (2009), *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, Comunicazione al Convegno.
- G. COTTURRI (2005), *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 1.
- C. CROUCH (2004), trad.it., *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato* (2009), in G. Deplano (dir.) *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom.
- F. DE LEONARDIS (2005), *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè.
- DEMOCRAZIA E DIRITTO (2006a), n. 3, *Democrazia partecipativa*.
- DEMOCRAZIA E DIRITTO (2006b), n. 4, *Ancora di democrazia partecipativa*.
- J.ELSTER (1991), *Arguing and Bargaining in two Constitutional Assemblies*; trad. it., Milano, Bruno Mondadori (2005).
- J.S.FISHKIN (1995), *The Voice of the People*, Yale University Press, New Haven, e altri scritti posteriori, poi raccolti in trad. it. *La nostra voce*, Venezia, Marsilio (2003).
- E. GANUZA FERNANDEZ (2006), *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in *Democrazia e diritto*, n. 3.
- J. HABERMAS (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. I, Handlungsrationalitaet und gesellschaftliche Rationalisierung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp; trad. it. *Teoria dell'agire comunicativo. I, Razionalità dell'azione e razionalizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- J. HABERMAS (1992), *Faktizitaet und Geltung. Beitrage zur Diskurstheorie des Rechtes und des demokratische Rechtsstaates*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.; trad. fr. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard (1997).
- J. HABERMAS (2005), *Zwischen Naturalismus und Religion. Philosophische Aufsaezte*, Suhrkamp, Frankfurt a. M.; trad. it. *Tra scienza e fede*, Roma-Bari, Laterza.
- A.HIRSCHMANN (1991), *The Rhetoric of reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, trad. it. *Retoriche dell'intransigenza*, Bologna, Il Mulino (1991).
- Y.MANSILLON (2006), *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3.
- S. NATOLI (2001), *Dal potere caritatevole al Welfare State*, in AA. VARI, *Nuove frontiere del diritto*, Bari, Dedalo.
- L. NIERI (2008), *La partecipazione alle scelte economiche della Regione Lazio*, in REGIONE LAZIO. ASSSORATO AL BILANCIO, PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E PARTECIPAZIONE, Atlante della partecipazione. Lazio, Roma.
- M. PACI (2008, dir.), *Forme della democrazia partecipativa*, in *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna, Il Mulino.
- L. PELLIZZONI (2005), *Cosa significa deliberare?*, in ID. (dir.), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- M. PICCHI (2009), *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in g. DEPLANO (dir.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom.
- M. RAVERAIRA (dir.) (2007), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- REGIONE LAZIO. ASSESSORATO AL BILANCIO, PROGRAMMAZIONE E CONOMICA E FINANZIARIA E PARTECIPAZIONE, *Atlante della partecipazione* (2008), Roma.
- M.REVEL-C.BLATRIX-L.BLONDIAUX-J.M.FOURNIAU- B.HERIARD-DUBREUIL-R.LEFEBVRE (2007, dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

- H.REY (2005), *Participation électorale et démocratie participative*, in *Gestion de M.H.BACQUE'-H.REY-Y.SINTOMER* (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte.
- R. ROMI (2007), *Le débat public dans le droit positif*, in *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, in M.REVEL-C.BLATRIX-L.BLONDIAUX-J.M.FOURNIAU- B.HERIARD-DUBREUIL-R.LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- P. ROSANVALLON (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, Paris, Seuil./
- P. ROSANVALLON (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil.
- B. DE SOUSA SANTOS (2008), *Diritto ed emancipazione sociale* (con introduzione di U. Allegretti), Troina, Città Aperta.
- Y. SINTOMER-C.HERZBERG-A.ROECKE (2008), *Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte.
- Y. SINTOMER-C.HERZBERG-A.ROECKE-G.ALLEGRETTI (2009), in corso di pubbl., Roma, EDS
- Y. SINTOMER-A.ROECKE (2006) , *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4.
- D. SORACE (2007), *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. Cartei (cur.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino.
- A. VALASTRO (2007), *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione*, in M. RAVERAIRA (dir.) *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- J.P. VARGAS CESPEDES-D.A. ZAMUNER (2006), *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3.
- F. VENTURI (1969-1984), *Settecento riformatore*, 5 t., Torino, Einaudi.