

CAPITOLO PRIMO

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: UN CONTRIBUTO ALLA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA

Umberto Allegretti

La cura degli interessi privati procede per noi di pari passo con l'attività politica, e anche se ognuno è preso da occupazioni diverse, riusciamo tuttavia ad avere una buona conoscenza degli affari pubblici [...]. Siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni ovvero a riflettere a fondo sugli affari di Stato, poiché non pensiamo che il dibattito arrechi danno all'azione; il pericolo risiede piuttosto nel non chiarirsi le idee discutendone, prima di affrontare le azioni che si impongono (Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, II, 40).

È necessario ammettere l'approssimazione, perché non si può sperare nella precisione assoluta. Non si può vedere, o anche concepire una cosa da tutti i possibili punti di vista contemporaneamente [...]. Non c'è fine. Per completare il lavoro, bisogna essere un po' approssimativi (Alexander Calder, *A Propos of Measuring a Mobile*, Archives of American Art, Smithsonian Institution, 1943).

SOMMARIO – 1. La disseminazione delle pratiche di democrazia partecipativa – 1.1 Una prima approssimazione – 1.2 Un impulso di attori diversi – 1.3 Le radici temporali – 1.4 La circolazione nello spazio – 2. Un insieme di modalità differenziate della democrazia – 2.1 La «partecipazione» tradizionale – 2.2 La democrazia partecipativa come interazione tra società e istituzioni – 2.3 Il ruolo delle regole giuridiche – 2.4 Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa – 2.5 Una «famiglia» di procedure e i loro idealtipi. L'influenza del contesto – 2.6 Procedure *top-down* e *bottom-up* – 2.7 Le «scale» della partecipazione – 3. Il senso della democrazia partecipativa – 3.1 L'arricchimento della democrazia – 3.2 Gli artifici originari e durevoli della rappresentanza – 3.3 La crisi della democrazia. La ricerca delle uscite e il suo doppio volto; presidenzialismi e populismi – 3.4 La via della democrazia partecipativa – 3.5 Ambiguità di alcune motivazioni della partecipazione – 3.6 La capacitazione delle persone – 3.7 La giustizia sociale è uno dei fini della democrazia partecipativa? – 3.8 Una nuova efficacia dell'azione pubblica in condizioni di complessità – 3.9 Una rivalutazione dei saperi del corpo sociale – 3.10 Alcune finalità congiunturali – 4. Condizioni delle pratiche di democrazia partecipativa – 4.1 L'intervento dei partecipanti – 4.2 Argomentazione e mobilitazione – 4.3 L'atteggiamento delle istituzioni – 4.4 La disponibilità di un'adeguata informazione – 4.5 Il coinvolgimento procedurale delle istituzioni e le varie fasi della procedura – 4.6 L'apprendimento reciproco e l'influenza sulla decisione – 5. Bilanci e prospettive.

1. La disseminazione delle pratiche di democrazia partecipativa

Democrazia partecipativa (*Participatory* o *Participative Democracy*, *démocratie participative*, *democracia participativa* ecc.)¹ è un concetto dotato di diffusione e di differenziazione rispetto a fenomeni affini a partire dagli anni Novanta. La spinta, in particolare, è venuta dalla felice esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre, della letteratura formatasi su di essa e della fama datale agli inizi di questo decennio dai Forum Sociali Mondiali, essi stessi originatisi nella città brasiliana. Tuttavia esso è ancora scarsamente radicato nel discorso politico e comune corrente in Italia e in Europa e scarsamente presente, se non entro specifiche nicchie tra le quali da noi alcune scuole urbanistiche, nei vari discorsi scientifici disciplinari, come il filosofico-politico, il politologico, il sociologico e il giuridico: soprattutto il giuridico, non sorprendentemente dato in questo caso il suo andamento in prevalenza tendente alla conservazione dei paradigmi ricevuti. Però le pratiche e le esperienze, talora solo gli esperimenti, corrispondenti conoscono ormai quella che si può chiamare una *disseminazione*, prodotto a sua volta di una *circolazione* fattasi intensa, che potrebbe far pensare – anche se un futuro maggiormente generalizzato è materia di dubbio – a quella che ha portato nella storia alla diffusione di realtà culturali e politiche assolutamente imponenti, come la democrazia rappresentativa, il costituzionalismo, lo stato sociale.

1.1 Una prima approssimazione

Stringere da vicino questo campo richiede analisi complesse su un fenomeno fortemente intrecciato con altri², nelle quali aiuta il fatto che è ormai disponibile, entro i limiti già detti, una letteratura articolata e approfondita, che unisce sofisticate riflessioni teoriche a panorami estesi delle pratiche³. Una prima identificazione della nozione e una delimitazione conseguente del campo portano a vedere la democrazia partecipativa, per differenza

¹ L'espressione pare risalire addirittura a testi filosofici e documenti statunitensi del 1960-62: per le citazioni vedi Rosanvallon 2008: 320, e per le teorizzazioni nordamericane dei due decenni seguenti Blondiaux 2008: 39 s. L'ascendenza filosofica più specifica viene ritenuta quella da testi di John Dewey. Anche in Francia espressioni simili sono rinvenibili in posizioni dello stesso periodo: vedi Hatzfeld 2005: 201. In Germania, dove l'origine di dispositivi di questo tipo viene dall'importazione dell'esperienza neozelandese di Christchurch, si usa in prevalenza l'espressione *Bürgerbeteiligung*: vedi in questo libro quanto notato nel capitolo apposito (Vilain), e cfr. Sintomer, G. Allegretti 2009: 175.

² Un grado di approssimazione residuerà dunque in ogni analisi anche la più sofisticata, come dice il nostro secondo esergo, ammissione di un autore grandissimo le cui opere appaiono fra le più definite e nitide dell'arte moderna.

³ Si veda particolarmente la serie delle opere francesi, tra cui Bacqué, Rey, Sintomer 2005; Revel, Blatrix, Blondiaux, Fourniau, Hériard Dubreuil, Lefebvre 2007, Sintomer, Herzberg, Röcke 2008; Robbe 2007; Blondiaux 2008. In Italia, G. Allegretti, Frascaroli 2006; Bobbio 2004 e 2007; Sintomer, G. Allegretti 2009.

dalle nozioni più consolidate con cui confina – democrazia rappresentativa e democrazia diretta – come una sorta di entità intermedia tra loro e che con esse si incrocia. Configura infatti una *interazione, entro procedure pubbliche* – soprattutto amministrative, ma anche normative – *fra società e istituzioni*, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti. Dopo esserci in altre sedi già provati a dare un quadro d'insieme del fenomeno allo stato della questione e rinviando per molti aspetti alle cose allora scritte⁴, in questo capitolo avanziamo riflessioni su alcuni punti che riteniamo possibile approfondire in vista di cercare di cogliere il senso della democrazia partecipativa come contributo alla «democratizzazione della democrazia»⁵: espressione e intento non nuovi, ai quali si vuol dare qui un forte rilievo in un'ottica che vede la democrazia più come un processo sempre in corso che come uno stato raggiunto.

1.2 Un impulso di attori diversi

Una pluralità di attori spinge per la creazione di queste esperienze e le sostiene, in una diversità di contesti temporali e spaziali e sotto lo stimolo di varie ragioni. Per quanto riguarda gli attori, tra di essi il primato spetta, si può ben dire, a organizzazioni e movimenti sociali, a cui si giustappongono gruppi politici, per lo più, ma non unicamente, di sinistra – senza che qui si voglia entrare nel dettaglio⁶ –, ma anche singoli esponenti politici e funzionari delle amministrazioni desiderosi di innovazione. Il ruolo delle personalità singole può essere decisivo per superare le difficoltà dell'abbrivio, ma evidentemente non basta a sostenere con stabilità l'esperienza. Bisogna poi distinguere da quelli direttamente operanti sulle varie situazioni alcuni agenti più generali, come il Movimento internazionale altermondialista, il cui importante ruolo nella spinta alla diffusione del fenomeno è dato dal suo accoglimento ideale, dalla propaganda che ne è fatta e in certa misura dalla sua teorizzazione⁷. Operano anche altri fattori più esterni, come la segnalazione delle esperienze migliori e l'invito a moltiplicarle ad opera delle organizzazioni internazionali, quali alcune agenzie delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale, o la costituzione in secondo tempo di ceti professionali che si formano e mettono a disposizione degli enti e delle associazioni un sapere tecnico sulle pratiche partecipative.

⁴ Vedi U. Allegretti 2009; e già varie osservazioni in U. Allegretti 2006a.

⁵ «*Démocratiser radicalement la démocratie*» è il nome di una meritoria associazione francese del nostro decennio; ma l'espressione *Democratizing Democracy* si trova già in testi più antichi, come Roussoopoulos, Benello 1970; ora vedi Santos 2002.

⁶ Su questo, per i bilanci partecipativi spagnoli vedi nel presente volume le osservazioni del capitolo 7 (Ganuzza Fernandez).

⁷ Questa, per esempio, si trova in numerose opere di Santos (2003 e da ultimo 2008).

Gli esiti migliori si hanno dove più forze convergono nel richiedere e instaurare una pratica dai due opposti versanti, la società e il mondo istituzionale. Questo è il segreto del grande successo del caso di Porto Alegre, città nella quale su un ampio e storicamente collaudato tessuto di movimento e di associazionismo reclamante un'influenza sul governo cittadino si è innestato il bisogno di incidenza, in funzione di prospettive sociali e politiche alternative a quelle tradizionali, della nuova forza del Partito dei Lavoratori (il PT che sarà di Lula) che ha conquistato nel 1989 la direzione del comune. E pare il segreto del successo di certe esperienze spagnole di bilancio partecipativo, come pure di quella, in Italia la più consolidata, di Grottammare. Altre volte – e sono i casi in cui l'instaurazione avviene *top-down* – è sufficiente per il decollo un'alleanza tra politici e funzionari amministrativi (questo sembra, in Italia, il caso di città come Modena), che però in mancanza di una risposta convinta di forze sociali potrebbe non assicurare il successo dell'esperimento.

1.3 *Le radici temporali*

Tempo e spazio concorrono alla disseminazione. Quanto al tempo, sono indubbi i nessi della democrazia partecipativa con le idee di partecipazione degli anni Sessanta e Settanta. L'ondata partecipazionista, sia nel campo dei pensieri e dei propositi che in quello delle pratiche, è una delle caratteristiche di quegli anni, sia negli Stati Uniti dove essa si affermò, può dirsi, per prima, sia in Europa⁸. È altrettanto chiaro che nel decennio seguente, dopo le molte delusioni dei due precedenti, le cui esperienze sono rimaste quanto meno incomplete, il fenomeno «si esaurisce poco a poco, senza tuttavia che il tema sia relegato nel dimenticatoio»⁹. Ma, quando negli anni Novanta e poi nel nostro decennio l'andamento positivo riprende, la spinta teorica viene sorretta da un'eredità anche sotterranea del movimento del '68 e, come questa d'altronde, può richiamarsi a una «memoria» assai più lunga, rifacendosi alle «dottrine o esperienze che avevano segnato il secolo XIX e l'inizio del XX» ispirando le tradizioni associative e consiliari¹⁰.

Si può per questo a ragion veduta scorgere nelle idee attuali di democrazia partecipativa una continuità con quelle degli anni 1960 e 1970; e tuttavia le diversità di approccio, pur nell'ambito di una generale paren-

⁸ Ciò risponde a una consapevolezza comune. Ma una storia delle idee e delle esperienze partecipative di quegli anni non sembra disponibile per l'Italia. Per la Francia, vedi Hatzfeld 2005. Un panorama della riflessione sulle esperienze statunitensi è data da Fung, Wright, in Bacqué *et al.* 2005.

⁹ «Le esperienze incomplete degli anni Settanta»: così suona il sottotitolo del libro della Hatzfeld (2005); la frase del testo tra virgolette è di Chevallier, in Robbe 2007: 212.

¹⁰ Per l'eredità del '68 in Francia vedi Hatzfeld 2005: cap. VI; per la memoria lunga, Rosanvallon 2008: 322.

tela, sono notevoli, per cui sono vicini al vero coloro che segnalano una specifica «rottura» con le esperienze precedenti¹¹. Infatti in quei decenni prevaleva a volta a volta l'idea dell'assoluta autonomia della società e della posizione di disconoscimento e scontro tra società e istituzioni – tipici il concetto allora inseguito, in Francia (ma anche in Italia) dell'autogestione e quello, usato per gli Stati Uniti, di spazio *adversarial* –, o viceversa l'inserimento ristretto e subalterno di rappresentanze sociali in seno alle istituzioni. Invece nelle esperienze di democrazia partecipativa del nostro tempo tende a esservi un'autonomia delle espressioni della società in seno però a procedure istituzionali riconosciute, con un'ispirazione che solo in pochi casi si trovava allora e che si sviluppa, a partire in particolare dall'esperienza portoalegrese, nel cuore degli anni Novanta¹².

1.4 La circolazione nello spazio

La circolazione nello spazio di teorie ed esperienze, in stretto collegamento tra loro ma con un certo primato di invenzione delle seconde rispetto alle prime, parte, come dicevamo, dal deciso successo del caso di Porto Alegre – città dove l'esperienza del bilancio partecipativo si estende in seguito a forme di urbanistica partecipata¹³ –, si rivolge dapprima ad altre città del Brasile e a diversi paesi dell'America Latina, quindi investe l'Europa con quello che viene chiamato il ritorno delle caravelle¹⁴. Altri e diversi impulsi arrivano, in particolare in Germania, dall'esperienza neozelandese di Christchurch e, in Francia, da quella quebecchese del Bape. Diversa natura ha l'influenza d'un seme statunitense riconducibile per lo più al distinto fenomeno della democrazia deliberativa, della quale vedremo nel corso di questo studio le differenze e gli incroci con la partecipativa. La Fig. 1 dà di ciò una visione sommaria, riferita al bilancio partecipativo, che costituisce un vertice dell'intero fenomeno, ma con sovrapposta la parte di derivazione nordamericana.

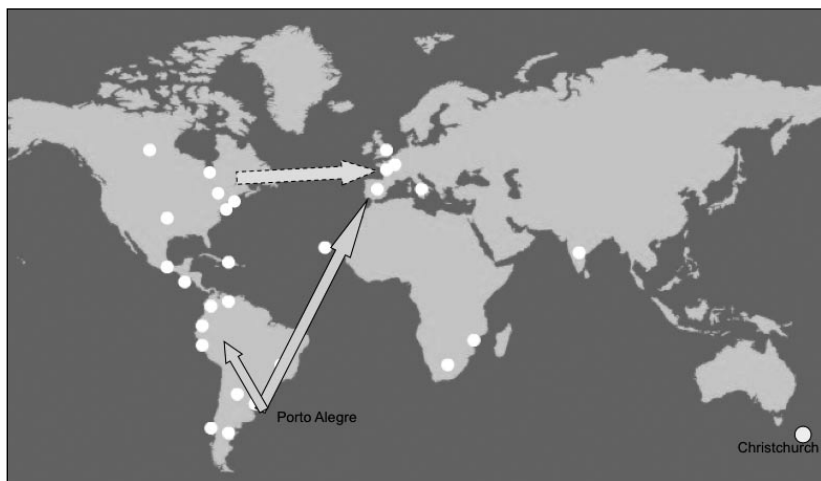
¹¹ Così Rosanvallon 2008: 323.

¹² Nell'analisi fatta dalla Hatzfeld 2005: 202 ss. – che esamina ampiamente le idee di autogestione – di alcune esperienze francesi quali Roubaix e Grenoble, si chiarisce il «posizionamento binario» proprio generalmente dell'epoca, tra «cultura dell'opposizione» e integrazione delle associazioni nelle istituzioni rappresentative. Per la contrapposizione, negli Stati Uniti, tra «governance agonistica» (*adversarial*) e governance deliberativa e partecipativa vedi l'acuta analisi di Fung e Wright, in Bacqué *et al.* 2005.

¹³ Per l'analisi dell'esperienza portoalegrese si veda particolarmente G. Allegretti 2003 e una sintesi in Sintomer, G. Allegretti 2009: 33 ss.; ivi anche (318 ss.) un aggiornamento sulle sue problematiche attuali e (passim) varie osservazioni sull'influenza in Europa e le imitazioni.

¹⁴ Un'esperienza originariamente autoctona ma che poi si gioverà della conoscenza di quella di Porto Alegre è il primo caso italiano di bilancio partecipativo, quello di Grottammare, che inizia nel 1994.

Figura 1. La circolazione mondiale dei bilanci partecipativi



Elaborazione da www.op-portugal.org

In Europa si ha allora, come del resto rispettivamente negli altri continenti – più di recente, anche l'Asia e l'Africa sono coinvolte¹⁵ – una notevole disseminazione, con circolazione a più stretto raggio tra vari paesi, come ad esempio tra Francia e Italia (così nel caso del *débat public* trapiantato nella legge toscana) e tra Italia e Spagna, e dentro i singoli paesi. Sul territorio italiano, nel Milanese, in Emilia, nel Lazio, si verifica una crescita numerica, e spesso qualitativa, delle esperienze, che tuttavia non diventa generalizzazione neppure a contesti circoscritti e tra loro simili (indicata, sempre con riferimento al bilancio partecipativo, nella Fig. 2).

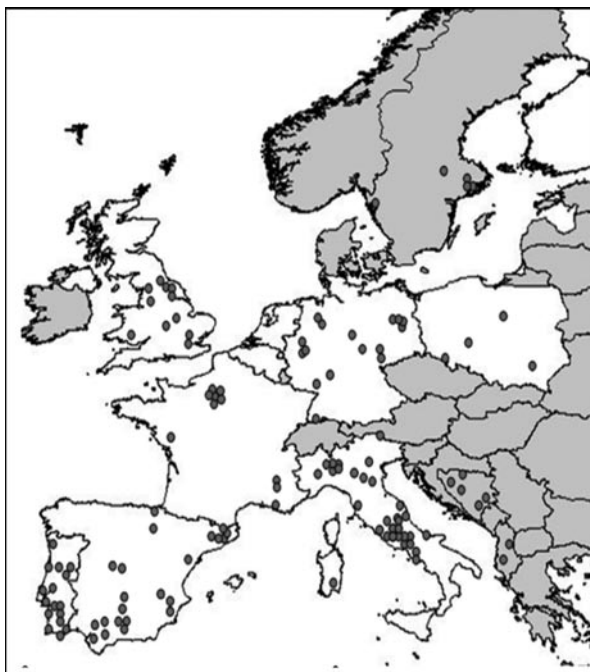
Naturalmente la circolazione delle idee e delle pratiche, pur potendo generare un atteggiamento imitativo, raramente sbocca in una vera replica delle esperienze originarie. Come è stato osservato per il bilancio partecipativo, «non sono solo le forme a differire, ma anche le dinamiche socio-politiche, e con esse il senso stesso dei processi in atto»¹⁶.

Che poi le manifestazioni attuali abbiano un significato forte e durevole, e che la circolazione e disseminazione possano continuare, è comune oggetto di interrogativi e di dibattito tra coloro che osservano questo campo e prima ancora tra chi vi opera, e le risposte sono ovviamente differenti e assai sfumate, e risentono come sempre delle idee generali, della posizione, delle opzioni e delle speranze di coloro che si pronunciano. Quella che è stata chiamata la fragilità e la volatilità di più d'una esperienza – anche

¹⁵ Per la Cina vedi Liu, Traub-Merz 2009; per l'Africa e l'Asia in genere, G. Allegretti, in Sintomer, Allegretti, Herzberg 2010.

¹⁶ Così Sintomer, G. Allegretti 2009: 317.

Figura 2. La presenza dei bilanci partecipativi in Europa (2007-2008)



Fonte: “Participatory Budgets from a European Comparative Approach”, Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke for the Marc Bloch Center Berlin and the Institute Hans-Böckler Stiftung

tra quelle riuscite –, come pure il rendimento non sempre eccellente di molte di esse, offrono materia di dubbio anche ai sostenitori più vivaci; e si capisce che un analista profondo, e in realtà favorevole, ammetta metodologicamente, all’avvio della sua ricerca, che «la tentazione è grande di abbandonare la parola e la cosa, di ironizzare su ciò che potrà apparire alla distanza come un’infatuazione passeggera [...] per apprendisti demagoghi» e adatta agli ingenui¹⁷. Ma il panorama delle pratiche esistenti, prima ancora che quello delle teorie, autorizza – e a vero dire dovrebbe imporre, anche da un punto di vista giuridico, a chi non circoscriva la sua prospettiva alla pura analisi di quello che tradizionalmente è considerato il diritto positivo, cioè il mero diritto legale¹⁸ – la considerazione più attenta di queste nuove manifestazioni delle esperienze politiche e sociali.

¹⁷ Così Blondiaux 2008: 37.

¹⁸ Un significativo numero di contributi giuridici si trova in Francia: vedi Robbe 2007; Hostiou, Struillou 2007, nonché vari saggi inseriti in raccolte prevalentemente socio-politologiche.

2. Un insieme di modalità differenziate della democrazia

2.1 La «partecipazione» tradizionale

In seno al continuum di forme che si dà tra realtà affini o contigue, la democrazia partecipativa, con la forza che l'aggettivo assume dal suo essere usato come qualificativo del concetto di democrazia, si differenzia dal generico concetto di partecipazione in seno al quale è nato. La partecipazione, come nozione applicata alla politica e come antica esigenza di pienezza di attuazione richiesta dall'idea e dalla pratica democratiche, è normalmente concepita *all'interno delle istituzioni* elettive da un lato e dell'organizzazione amministrativa dall'altro – questa seconda non va dimenticata, come elemento altrettanto essenziale della prima al modo di essere dello stato moderno-contemporaneo¹⁹ –: come qualità, cioè, presente o auspicabile di entrambe le componenti della democrazia che chiamiamo rappresentativa²⁰. Una vivace partecipazione alle elezioni, l'azione nel funzionamento delle istituzioni esplicita dai partiti, dai sindacati e da un vario mondo associativo, le pratiche di concertazione con le associazioni e le categorie, la presenza di rappresentanze associative o anche solo corporative in seno a numerosi organi dell'amministrazione (cosiddetta partecipazione organica), e la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, costituiscono tutte modalità arricchenti del modo di essere delle istituzioni rappresentative e di quelle burocratiche per effetto dell'entrata in azione di un elemento sociale²¹. Ma dentro una generica matrice di rapporto stato-società, queste manifestazioni dell'elemento sociale hanno un sapore marcatamente diverso tra loro, e diversa da tutte è la democrazia partecipativa. Occorre dunque guardarsi da una serie di confusioni frequenti sul piano cognitivo e che generano atteggiamenti inappropriati nella pratica, come quella (per rilevarne una sola) che porta a contentarsi della partecipazione al procedimento amministrativo dei soli titolari di situazioni individuali

¹⁹ Questa «doppia legittimità» delle democrazie è collocata al centro del sistema politico e giuridico nell'acuta costruzione di Rosanvallon 2008, e quadra perfettamente, prima ancora che con gli sviluppi recenti dell'assetto statale contemporaneo da lui analizzati, con quelle che, secondo la storiografia, sono le origini stesse dello stato nell'epoca della *Frühe Modernität*.

²⁰ Lo si è rilevato in U. Allegretti 2009: 200; analogamente si esprime Bifulco, nel terzo capitolo di questo volume.

²¹ Sulla partecipazione elettorale, sulla sua essenzialità per il sistema democratico e sul suo calo nell'epoca attuale non sono necessari richiami di letteratura; così pure sul ruolo partecipativo dei partiti e sulla concertazione sindacale. Sulla «partecipazione organica» da ultimo, in questo volume, il capitolo dovuto ad Albanese, nel quale sono sottolineati i difetti di questo tipo di partecipazione. Sul senso e i limiti dell'intervento degli interessati nel procedimento amministrativo, vedi U. Allegretti 2007.

di diritto già protette legalmente e suscettibili di tutela giurisdizionale, la proprietà in primo luogo²².

2.2 La democrazia partecipativa come interazione tra società e istituzioni

Nella democrazia partecipativa la società, i cittadini – sarebbe meglio dire, le persone o i soggetti, anche non titolari della formale cittadinanza –, sono presenti *fortemente e autonomamente*, come singoli e attraverso associazioni, e agiscono nella procedura con capacità di iniziativa e di presenza attiva nell'istruttoria e consultazione e nella stessa decisione: «cittadini comuni» (*citoyens ordinaires* ovvero *profanes* o «senza qualità», *ordinary citizens* o semplicemente *citizens*), talora anche esperti, ma allora tratti dal pubblico; appunto (Convenzione di Aarhus) «il pubblico». Intervengono per scelta propria o per chiamata su sorteggio o altro metodo imparziale posto in opera dall'autorità. Può essere che ai cittadini spetti addirittura, ma non di regola, la decisione finale, e che si possa dare una sovrapposizione di metodi noti alla *democrazia diretta*, quale il referendum decisionale²³. Il senso è differente, sebbene anche in esse si dia interazione tra società e istituzioni pubbliche, rispetto alle realtà operative inquadrabili nel principio di *sussidiarietà orizzontale* (o sociale)²⁴. Ed è differente anche rispetto alle *forme spontanee di intervento*, ovvero rispetto alle pratiche di *autogestione*, da parte di forze sociali. Queste costituiscono sicuramente un campo indipendente di azione della società. Ma, se restano sole, e anche se entrano in dialogo o in scontro con le istituzioni, e perfino se queste ultime finiscono con il soddisfarne le istanze in risposta alla pressione da esse esercitata, non si ha una modalità partecipativa. Perché si abbia questa, occorre che nella procedura vi sia *l'incontro con la presenza attiva delle istituzioni* rappresentative e amministrative, chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio; e quasi sempre saranno esse ad assumere la vera e propria decisione finale. Non sono dunque affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche dal dover accettare l'interazione autonoma del pubblico.

²² Si noti che anche nel diritto britannico, considerato spesso paradigmatico di uno sviluppo in senso partecipativo, l'inchiesta pubblica, al pari delle altre forme procedurali, è stata a lungo destinata alla mera difesa dei proprietari, e la partecipazione alla pianificazione territoriale manifesta tuttora (come messo in risalto dalla stringente analisi del capitolo 9, dovuta a Booth) una confusione determinata da «teorie in concorrenza tra loro»: «un sistema legale centrato sulla protezione dei diritti individuali di proprietà, lo sviluppo di una democrazia rappresentativa supposta agire nell'interesse collettivo, e la tendenza alla partecipazione della società».

²³ Questo spiega la sovrapposizione dei due fenomeni presente in una parte delle posizioni dei pratici e anche in scritti scientifici: vedi ad esempio il caso tedesco come esposto nel capitolo 20 (Vilain).

²⁴ Per la distinzione vedi quanto notato in U. Allegretti 2009: 184.

Tutto questo si verifica non in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale dunque si ha un *riconoscimento reciproco* tra le due componenti. Tutt'altro che estromesse o sviliate, le istituzioni giocano un ruolo fondamentale; d'altronde i cittadini agiscono e sono visti da esse come legittimi attori, dotati di autonomia e di influenza sulla decisione, anche se la procedura in concreto assume a volta a volta carattere conflittuale o consensuale. I momenti che, quando sono presenti da soli, appartengono alla democrazia diretta, a differenza che in quest'ultima danno luogo a un inserimento in seno alla continuità di una procedura che vede sempre come partner l'agire altrettanto diretto dell'istituzione²⁵.

2.3 Il ruolo delle regole giuridiche

Procedure, dunque, previamente riconosciute. Questo significa immediatamente *la presenza anche di un elemento giuridico*. Ma non vuol dire che a fondamento esplicito di essa stia necessariamente una puntuale norma costituzionale e neanche una legge o altra disposizione normativa formale. Certo, occorrerà che le fonti giuridiche formali non sconfessino ma esplicitamente o per implicito autorizzino l'ipotesi: il caso è frequente a livello municipale che nemmeno un formale regolamento, ma semplicemente una deliberazione dell'esecutivo preveda la procedura.

Le costituzioni raramente contengono l'espressione «democrazia partecipativa» – come fa la costituzione portoghese, nel suo art. 2, che contempla una linea di sviluppo in tal senso («o aprofundamento da democracia participativa») – e ancor più raramente ne prevedono i dispositivi e quando lo fanno siamo piuttosto ai margini della vera democrazia partecipativa: ad esempio si tratterà piuttosto di forme di democrazia diretta o di democrazia associativa²⁶. Ma il loro impianto in quanto costituzioni democratiche fondate sulla sovranità popolare e alcuni riconoscimenti testuali allusivi o indiretti – per la Costituzione italiana quanto meno gli artt. 1, 3, 49, 97 e 118.4 – *consentono di dedurne dalle costituzioni stesse la sicura autorizzazione* e anzi una disposizione di spirito favorevole²⁷; dunque un incentivo alla sua promozione e forse, in prospettiva, il fondamento per una più o meno rigorosa obbligatorietà di principio. Una menzione esplicita, come quella che figurava nel caduto Trattato costituzionale dell'Unione europea²⁸, sarebbe sicuramente augurabile anche se

²⁵ Così i dispositivi di democrazia partecipativa dovrebbero sempre essere distinguibili dai meccanismi puramente referendari: problema che si pone particolarmente con riferimento all'esperienza tedesca, come risulta dal l'esposizione di Vilain (cap. 20), e a quelle statunitensi, svolgentisi spesso mediante referendum o altre forme di democrazia diretta (ad esempio il *recall*).

²⁶ Sul problema in generale si veda Philip-Gay, in Robbe 2007.

²⁷ In tal senso Philip-Gay, in Robbe 2007: 83.

²⁸ Nel Trattato di Lisbona essa non è stata riprodotta, pur essendovi rimasto un quadro, non certo esaltante, di pratiche ricondotte al principio partecipativo: vedi Picchi 2009.

non equivarrebbe, come è normale, all'introduzione diretta di dispositivi partecipativi e potrebbe sempre essere disattesa da uno spirito politico carente o da inerzie di varia natura. Non è detto infatti che la previsione costituzionale sia di immediata utilità, dato che le vere difficoltà vanno vinte sul piano di decisioni istituzionali a valle delle costituzioni. Utile è senza dubbio, nel caso di interzia del diritto interno, la presenza di trattati o altre norme internazionali, alle quali però spesso si ricorre per buona coscienza ma senza poi darvi seguito. Tra di esse, una delle migliori normative è quella della Convenzione di Aarhus, una cui larga parte è volta a obbligare gli stati alla partecipazione del pubblico nelle decisioni – puntuali, ma anche programmatiche e di indirizzo – in materia ambientale; mentre più debole sembra la Convenzione europea del paesaggio, malgrado le sue chiare posizioni di principio²⁹.

Quasi le stesse cose possono dirsi per interventi, soprattutto se di ordine generale, di norme di rango legislativo o di altro rango, qualche volta presenti ma che non sono la regola. Certamente *ciascun ente politico democratico è autorizzato direttamente*, in aderenza all'impianto delle costituzioni del quale si è detto, a introdurre dispositivi partecipativi o con norme formali, generali o meno, o con semplici prassi³⁰. Bisogna essere estremamente cauti, se non francamente ostili, ad avallare considerazioni che a volte si sentono fare negli ambienti meno favorevoli alla partecipazione tese a dedurre ostacoli normativi, costituzionali o di legge, a introdurre pratiche partecipative a livello dei vari enti. Il problema è semmai se e quali norme di livello superiore al singolo ente possano imporre a questo istituti di democrazia partecipativa. È un problema la cui soluzione ovviamente dipende dalle scelte che ciascun ordinamento giuridico fa sui rapporti tra legge statale, legge regionale e norme autonome degli enti locali³¹. Ma in linea generale ci si sentirebbe di dire che, almeno nella fase sperimentale in cui ci troviamo, è opportuno che tali fonti non contengano più che autorizzazioni o inviti e prevedano l'imposizione di forme di partecipazione solo per alcuni atti nei quali se ne ravvisi una necessità specifica, come i piani urbanistici, gli interventi sull'ambiente, alcuni provvedimenti in materia di sanità, e magari anche i bilanci. E lo facciamo, anche in questo caso, con previsioni di principio, lasciando alle istituzioni destinate ad applicarle la definizione dei dispositivi, o al massimo prospettino qualche possibile modello. È invece più che augurabile che si diffondano ulteriormente interventi di enti come le regioni rivolti, oltre che a stabilire dispositivi partecipativi per le proprie attività, a introdurre

²⁹ La prima è stata presa sul serio dal legislatore francese, che vi ha ispirato la riforma del suo *débat public*; l'attuazione da parte del legislatore italiano lascia molto a desiderare (e quanto alla seconda, vedi il capitolo 22, dovuto a Cartei).

³⁰ Sulla questione, per quanto riguarda l'Italia si veda il capitolo 11, dovuto a Corsi.

³¹ Vedi su ciò il capitolo 12 (Ciancaglini).

meccanismi promozionali, finanziari e d'altra natura per gli enti minori, come hanno fatto in Italia il Lazio e la Toscana³².

Ma un altro punto è di grande importanza. L'esperienza e la riflessione concorrono nel suggerire che le norme, quali che siano, non prevedano puntualmente le modalità di svolgimento delle procedure³³, ma è possibile e opportuno che si limitino ad alcuni principi lasciando agli attori – le amministrazioni, ma anche i cittadini – la messa a punto con spirito inventivo delle modalità attuative. Anche nel caso che la condotta della procedura venga formalizzata in un regolamento, questo potrebbe essere adottato, magari con ritocchi periodici, con una procedura essa stessa partecipativa, che vede i cittadini coproduttori delle norme³⁴. Insomma, è questo un terreno fecondo per i moderni orientamenti a usare forme di soft law al posto di norme rigide e puntualmente codificate, con dirette conseguenze che determinano giustificate restrizioni del sindacato giudiziario³⁵.

2.4 *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*

Sottile è particolarmente il confine della democrazia partecipativa con la *democrazia deliberativa*. Qui non siamo nel mero campo e dell'organizzazione e delle procedure, ma è il funzionamento sostanziale della decisione pubblica che viene in gioco. Non vogliamo tornare sul tema delle comunanze e delle differenze tra le due forme, deliberativa e partecipativa, che dispone di una letteratura più che copiosa. Ma ricordiamo che, sulla base di un'attenzione all'argomentazione che era già tipica della cultura greca – esemplari i discorsi che Erodoto mette in bocca ai protagonisti, siano greci o persiani, nei momenti essenziali delle sue *Storie*, come pure quelli di Tucidide – tutto un filone di pensiero che negli Stati Uniti ha i suoi referenti filosofici anteriormente in John Dewey, più di recente in Rawls, e i suoi analisti in numerosi studiosi quali Elster e Gastil, e che in Europa trova il massimo teorico in Habermas e realizzazioni pratiche in Gran Bretagna e in Danimarca, ispira l'invenzione di procedure di dibattito, dal *town meeting* ai *focus group* ai sondaggi deliberativi ideati da Fishkin alle *consensus conference* e via dicendo, che possono richiamarsi, oltre che all'antica repubblica ateniese, a esperienze del New England coloniale. Si tratta di un filone di arricchimento delle procedure della de-

³² Lo illustrano in questo volume i capitoli 16 e 17, dovuti rispettivamente a Lewanski e a Troisi, Buonocore.

³³ È l'insegnamento della legge francese sul *débat public*, seguito dalla legge toscana n. 69 del 2007 e dalla stessa esperienza laziale (vedi anche ribadito questo carattere nel capitolo dovuto a Ciancaglini).

³⁴ Anche quest'ipotesi trova i suoi paradigmi fondativi nell'esperienza portogalegna; per una certa frequenza nel caso spagnolo, vedi il capitolo a esso dedicato (Ganuza Fernandez).

³⁵ Per questa situazione, per le sue giustificazioni anche sui poteri di intervento del giudice e per rinvii alle esperienze e alla bibliografia vedi U. Allegretti 2009.

mocrazia che ha con la democrazia partecipativa affinità e, come vedremo anche dopo, essenziali incroci. Questi si verificano poiché strumenti nati dalle istanze di democrazia deliberativa vengono impiegati nell'ambito di procedure di democrazia partecipativa (sebbene alcune proposte ed esperienze di democrazia deliberativa restino di tipo teorico o si effettuino nel libero campo dello spazio pubblico senza riferimento diretto a un'azione istituzionale). Come meglio diremo, la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative: non a caso, le fulminanti espressioni sulla «discussione» da Tucidide messe in bocca a Pericle, che abbiamo riportato in esergo, sono pronunciate nel contesto d'una lode per la democrazia ateniese intesa non solo (come poco prima nello stesso discorso pericleo – *La guerra del Peloponneso*: II, 37), come ciò che «si qualifica non rispetto ai pochi, ma alla maggioranza», ma come «partecipazione alle decisioni comuni» da parte di tutti i cittadini. Tuttavia rimangono fra le due correnti d'idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all'interesse per il valore e le tecniche dell'argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa³⁶.

2.5 Una «famiglia» di procedure e i loro idealtipi. L'influenza del contesto

È assodato che la democrazia partecipativa non costituisce una forma di agire unica né tanto meno un singolo dispositivo avente una fisionomia puntuale e uniforme³⁷. Essa dà luogo a una grande *molteplicità* di figure, accomunate (in maggiore o minor misura) dagli orizzonti prima evocati. Del resto, come meravigliarsene? La stessa democrazia rappresentativa, cioè la forma normale della democrazia moderna, non dà origine a tante modalità differenti di essere quante sono le storie, i luoghi, le invenzioni teoriche e le fantasie pratiche, i bisogni di evoluzione nel tempo? La struttura e le funzioni dei parlamenti e dei consigli, i loro modi di funzionamento, la formazione dei governi e i loro rapporti con gli organi legislativi, i sistemi elettorali, la derivazione immediata o mediata dall'elezione, la disposizione dei diversi livelli territoriali e le relazioni tra gli stessi, e via dicendo, non sono soggetti alle variazioni più ampie, sia nelle scelte istituenti che nei modi effettivi di funzionare?

Così gli «idealtipi» a cui, non senza difficoltà ma con uno sforzo richiesto se non altro da esigenze conoscitive, la letteratura si studia di ricondurre le manifestazioni di democrazia partecipativa sono non solo assai

³⁶ Si veda particolarmente Blondiaux 2008: 39 ss.; in questo volume il rapporto tra le due nozioni è discusso nel capitolo 3 (Bifulco).

³⁷ Per tutti, Bobbio 2006.

diversificati tra loro, ma trovano anche all'interno dello stesso tipo, come avviene anche per i modelli più strutturati quale il bilancio partecipativo o le forme di pianificazione territoriale partecipata, modalità sensibilmente differenti³⁸. Per di più, come sempre la stessa letteratura ha notato, frequenti e inevitabili sono le «ibridazioni» o combinazioni tra i vari dispositivi, di modo che raramente gli idealtipi della teoria si presentano nella realtà in termini, se si può dir così, di purezza, ma al contrario solo è possibile registrare la prevalente appartenenza delle singole pratiche a un modello o a un altro³⁹.

I fattori che portano a una siffatta varietà e alle ibridazioni sia nelle scelte istituenti che (è da sottolineare) nel funzionamento effettivo sono a loro volta molteplici. Influiscono gli obiettivi ideali di cui si parlerà nel paragrafo seguente, ma anche le più varie circostanze ambientali, di storia e di luogo che generano quella che si chiama la *path-dependency* e, più in generale, la *influenza di contesto*⁴⁰: antiche storie di presenza in loco di fenomeni partecipativi, presenza o assenza di un forte associazionismo e di comitati locali, nuovo potere politico bisognoso di affermazione (è il caso ad esempio di un sindaco eletto che non dispone di maggioranza nel consiglio, come alle origini del modello portoalegrese nel 1989), reazione alla diffusione di pratiche corruttive o al clientelismo (Grottammare, Pieve Emanuele, Porto Alegre stesso).

Influiscono ovviamente le esigenze materiali dei vari settori ai quali i diversi dispositivi presiedono. Necessità di affrontare un fenomeno particolarmente urtante come un intervento pubblico a forte impatto territoriale e socio-economico: l'impianto di una ferrovia ad alta velocità, grandi lavori interessanti il sottosuolo di una città o di un territorio delicato, la costruzione di un'autostrada in zona pregiata, di una centrale nucleare; esempi che hanno portato a convenzioni internazionali quale quella di Aarhus e all'istituzione del *débat public* in Francia, e che dovrebbero portare all'uso di procedure di democrazia partecipativa analoghe in Italia⁴¹. Eguale influenza può avere uno sviluppo costruttivo che cambia i connotati d'una città (come è stato il caso di Grottammare) o di un territorio; come pure la

³⁸ Per un esempio di tassonomia, vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 300 e, per i bilanci partecipativi, 86.

³⁹ Così dappertutto «l'ibridazione è la norma»: vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 288; per l'America Latina 40, per la Spagna 186, per il Portogallo 289, altrove per altri paesi.

⁴⁰ Vi tornano ripetutamente Sintomer, G. Allegretti 2009.

⁴¹ Dove invece non esiste una legge – se non, ora, in Toscana, ma senza per il momento applicazioni per questa parte – che introduca un dispositivo del tipo *débat public*, con l'effetto che le grandi opere danno spesso, o forse troppo raramente, occasione a conflitti gravi e prolungati come quello suscitato dalla costruzione della ferrovia ad alta velocità in Val di Susa, o che possono diventar tali (come l'esempio del sottoattraversamento ferroviario di Firenze). E che ne sarà del progettato insediamento di nuove centrali nucleari?

necessità di fronteggiare la ricostruzione e le ristrutturazioni conseguenti a una catastrofe, tra cui spicca il trattamento del caso di New Orleans negli Usa e, in Italia, quelli della ricostruzione del Friuli dopo il terremoto del 1976 e dell'Umbria-Marche dopo l'analogo sisma del 1997. Ovvero altre circostanze. La «congiuntura», insomma, una situazione particolare, può spiegare, più delle idee generali o addirittura delle spinte ideologiche, l'applicazione a un certo contesto, e anzi spesso il legame con situazioni o eventi di questo tipo assicura, se non spinge a comportamenti troppo contingenti, la riuscita migliore.

2.6 Procedure top-down e bottom-up

Importante elemento del contesto è la storia interna delle stesse applicazioni, legata alla presenza dei vari attori. Innanzi tutto l'origine di queste, secondo che sopravvenga per decisione dall'alto (*top-down*) o per iniziativa di base (*bottom-up*). Nel primo caso – che può dirsi normale in Europa⁴² – è frequente che sia l'istituzione in cui la pratica si realizza (per esempio il comune) a introdurla. E l'introduzione potrebbe essere messa in moto da un livello istituzionale superiore, così come in Toscana e in Lazio. Nel secondo caso sono i movimenti sociali, le associazioni o i comitati operanti in un dato contesto, espressioni di una vitalità comunitaria in altri luoghi inesistente, o comunque gli attori sociali, a muoversi perché quelle pratiche vengano introdotte, anche se poi occorre una decisione dell'autorità perché sia data vita a un procedimento regolare.

Alla storia dell'istituzione del dispositivo si affianca con analoghe movenze la messa in essere della singola operazione. Anche qui, si può avere iniziativa dall'alto, che può anche essere necessaria perché resa obbligatoria da norme impositive – ciò si ha ad esempio per certi tipi di opere per il *débat public* francese (non per quello toscano) – o da impegni presi dall'istituzione, o invece discrezionale. O all'opposto può esservi iniziativa dal basso, magari per virtù di una norma – ad esempio quella toscana, nell'ipotesi dei processi partecipativi locali – che ammette la proposta dei cittadini comuni (non così per il *débat public* francese) o quella delle associazioni (come avviene, limitatamente a quelle «riconosciute», per la legge francese, non invece per quella toscana). Se ciò non accade, se cioè la pressione dal basso rimane tale, non proceduralmente riconosciuta – come si è verificato in passato e ancora si verifica non di rado – si possono ugualmente avere effetti sulla decisione che le istituzioni in concreto prenderanno, proprio in risposta e accoglimento anche parziale delle proposte della base, ma il risultato non può dirsi dovuto a un percorso di democrazia partecipativa perché manca la bilateralità procedurale.

Si è già rilevato che le esperienze più riuscite e consolidate sono il frutto dell'incontro tra le due parti dei processi, perché la creatività e comun-

⁴² Per la Francia, vedi nettamente Blondiaux 2008: 16.

che la buona disposizione dell'istituzione è necessaria ma solo la presenza di una spinta dal basso, spesso procedente da tradizioni risalenti di certi contesti, assicura la fecondità e la durata delle pratiche.

2.7 Le «scale» della partecipazione

È consueto stabilire delle scale della partecipazione. Scale «di intensità» e scale «territoriali», ossia del livello territoriale coinvolto. Le prime, da quella tradizionale di Arnstein (1969) da tutti ricordata, ad altre più recenti, tendono a collocare i vari dispositivi – o meglio, i loro gruppi – in una serie ascendente dalle forme più gracili o più spurie ad altre più robuste, il criterio di distribuzione essendo dato dal grado di incidenza che l'elemento societario ha sulla presa finale della decisione pubblica. Qualcuno nega l'utilità d'una classificazione tra forme superiori e forme meno sviluppate⁴³; ma essa può riscontrarsi, secondo una tendenza naturale a disporre di qualche criterio per un orientamento valutativo, sia in sede di analisi dell'esistente che in sede di introduzione degli strumenti; a patto di non essere rigoristi e di riconoscere che, ancora una volta alla stregua dei contesti di tempo e di luogo, anche forme in sé connotabili come minori possono essere proficue. Chi nega, del resto, il valore orientativo della differenza di senso e di peso che esiste tra ruoli sociali puramente consultivi e ruoli di effettiva influenza o addirittura di assunzione della decisione? E d'altronde, costruire una scala – come ci azzardiamo a fare, consci del suo valore assolutamente approssimativo, nella Fig. 3 – può avere l'ulteriore vantaggio di indicare l'esclusione dall'ambito dei percorsi partecipativi di quelli che, denominati tali, non sono in realtà da confondere con la partecipazione pubblica, contribuendo così a un chiarimento concettuale che è necessario per la pratica.

Nel secondo senso, le pratiche di democrazia partecipativa privilegiano particolarmente la scala locale – il comune o addirittura il livello subcomunale – alla quale per molte ragioni sembrano adattarsi meglio che ai livelli più ampi. Ma è abusivo limitarsi a essa, sia dal punto di vista teorico – i problemi di vivificazione della democrazia e gli altri che le ispirano sussistono altrettanto se non di più per i livelli superiori – sia considerando le esperienze esistenti. Esse non sono circoscritte ai comuni, men che meno a quelli di piccole dimensioni, ma coinvolgono, seppur finora con maggiori esitazioni, gli enti intermedi, le regioni⁴⁴, il livello statale e perfino

⁴³ Vedi Bobbio 2006: 24.

⁴⁴ In Italia sulla democrazia partecipativa a livello diretto della regione, vedi i due capitoli appositi (De Santis; Angelini), che tuttavia rimarcano la scarsa attuazione dei buoni intenti fondativi; tranne il caso laziale, sul quale vedi il cap. 16 dovuto a Troisi e Buonocore, e, per ora più in sede normativa che nella pratica, quello toscano. In Germania, il federalismo risulta favorire, ma anche condizionare, lo sviluppo di dispositivi di democrazia partecipativa a livello di Land e di comune (vedi il capitolo 20, dovuto a Vilain).

Figura 3. La scala d'intensità della partecipazione



no, pur su un piano di propositi che di realizzazioni, l'Unione Europea⁴⁵. E giustamente si parla di *transcalarità* per indicare il riprodursi quasi come frattali (ma non del tutto) di forme similari ai diversi livelli, e di salti di scala (*scaling up*), a significare l'ascesa di esse dalla sfera municipale a quelle più elevate⁴⁶ (vedi Fig. 4).

Lo stesso vocabolo può essere usato, crediamo, per designare un altro importante fenomeno, cioè il fatto che in dati dispositivi partecipativi livelli territoriali diversi – per esempio il quartiere e il comune, ma non soltanto – si connettono entro una stessa procedura per raggiungere i risultati voluti: si vedano i casi di bilanci partecipativi di una serie di comuni italiani illustrati nel capitolo ad essi dedicato⁴⁷. E anche per indicare un legame tra attività in sé distinte, che però si vogliono sorrette da uno stesso disegno ispiratore: così il legame che la Regione Lazio sta costruendo nel campo delle scelte economiche tra l'ente essenzialmente programmatore che è la regione e il livello di diretta amministrazione dato dagli enti lo-

⁴⁵ Le forme tradizionali di partecipazione previste in seno all'ordinamento dell'Unione – in questo caso rispondenti a una vivace pratica – sono da ricondurre alla partecipazione organica di tipo neocorporativo piuttosto che alla democrazia partecipativa: su questo Picchi 2009. I propositi di democrazia partecipativa, speriamo autentica benché certamente difficile da praticare, sono pure illustrati *ibidem*; per un tentativo recente riguardante il bilancio vedi il capitolo apposito di questo volume dovuto alla stessa autrice.

⁴⁶ Vedi il glossario annesso a Sintomer, G. Allegretti 2009: 441.

⁴⁷ Capitolo 8 (Canafoglia).

Figura 4. La scala territoriale delle pratiche partecipative



cali, cercando di disegnare un complessivo processo ispirato alla partecipazione dei cittadini⁴⁸.

3. Il senso della democrazia partecipativa

Analogamente, le ragioni che sostengono le pratiche di democrazia partecipativa dandole il suo senso, pur riconducendosi a una matrice fondamentalmente unitaria, manifestano una grande complessità.

Come si apprende guardando alle esperienze esistenti, vistosa è *la molteplicità delle motivazioni* con cui gli attori le istituiscono, le conducono e ne danno pubblica giustificazione. Esse possono essere più o meno ricche o invece abbastanza limitate, corrette e talora non corrette – nel senso che, ad esempio, possono presentare finalità meramente strumentali alla costruzione di un consenso preliminarmente ricercato e artefatto –, quelle corrette sono, come vedremo, tra loro compatibili e tuttavia può avvenire in concreto che alcune soltanto ispirino la condotta degli attori conferendo in realtà alle esperienze in cui si traducono una declinazione particolare. È però possibile fare delle varie finalità un'analisi oggettiva, usando classificazioni che, come per tutte le tassonomie, non saranno le uniche ammissibili e utili e che comunque presenteranno zone di sovrapposizione tra le diverse categorie così costruite.

Qui prospettiamo quattro grandi raggruppamenti, che riassumiamo nella tabella 1, mettendo a raffronto i vantaggi che esse danno alla democrazia partecipativa con i difetti delle classiche forme rappresentative. Un primo ordine di finalità mira all'arricchimento della democrazia come forma di governo politico della società; un secondo ordine guarda all'ampliamento dei diritti delle persone, come individui e nei gruppi sociali, lo svolgimento della loro dignità e capacità, che costituisce il volto soggettivo

⁴⁸ Per quest'idea che sostiene la politica partecipativa della Regione Lazio vedi il capitolo 17 (Troisi, Buonocore).

Tabella 1. Le finalità della democrazia partecipativa

Limiti della Democrazia Rappresentativa	Vantaggi della Democrazia Partecipativa
<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di reale rappresentatività (artificio) - Dipendenza da apparati amministrativi e tecnici - Formazione di oligarchie - Crisi di legittimazione della rappresentanza - Leaderismo e populismo - Conflittualità non risolta 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorappresentazione della società - Controllo sugli esperti - Diffusione del potere - Ripresa di fiducia nell'azione pubblica - Valorizzazione delle particolarità - Composizione dei conflitti
<ul style="list-style-type: none"> - Discriminazione sociale e ineguaglianza 	Giustizia sociale; effetti redistributivi
<ul style="list-style-type: none"> - Esclusione sociale: donne, minori, giovani, minoranze 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitazione (empowerment): gendermainstreaming, democrazia dei giovani e dei bambini, promozione delle minoranze
<ul style="list-style-type: none"> - Incapacità degli esperti di affrontare la complessità - Incapacità a risolvere l'incertezza - Inefficienza 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruolo dei saperi quotidiani e dei saperi esperti alternativi - Discussione delle alternative - Superamento delle inerzie

della democrazia stessa; un terzo porta a discutere le finalità di giustizia sociale e redistributive presenti almeno in alcune versioni della democrazia partecipativa; un quarto ordine di ordine di obiettivi si rivolge alla ricerca di efficacia e di efficienza dell'azione pubblica, di aderenza alle esigenze del pubblico e delle persone. Vi possono essere poi alcune finalità maggiormente congiunturali, legate a circostanze particolari, che si aggiungono in maniera variabile agli obiettivi per dir così strutturali.

3.1 L'arricchimento della democrazia

L'arricchimento della democrazia è la componente più diretta e più complessa degli ideali normativi che presiedono alla democrazia partecipativa e può sintetizzare tutti gli altri. Se la democrazia è esercizio del potere da parte del popolo – esercizio, come tendono ad affermare le costituzioni contemporanee, non solo astratta titolarità – dovrebbe esprimersi in attività popolare diretta e costante. La forma normale di esercizio della sovranità popolare è invece nei tempi moderni la democrazia rappresentativa.

Così, il congegno centrale delle democrazie che conosciamo è la rappresentanza. Strumento geniale, praticamente e concettualmente, perché consente la derivazione dalla scelta della società di coloro che esercitano il potere, è l'unico ritenuto adatto per gestire società demograficamente e territorialmente vaste come sono in prevalenza quelle moderne e, in realtà, appare a partire da una lunga fase storica come quello più adatto per corpi sociali complessi, variegati e in condizioni di non effettiva uguaglianza di capacità. I rappresentanti soltanto saranno concepiti come capaci realmente di esercitare il governo, anche quando il popolo nel suo complesso

sarà chiamato a sceglierli attraverso il suffragio universale. La convinzione dei fondatori dello stato rappresentativo esprimono con assoluta certezza – da Sieyès a Madison – che solo così è possibile l'autogoverno del popolo, e in questo, lungo i secoli che seguiranno, la «libertà dei moderni», come la chiama Constant, avrà uno dei suoi postulati fondanti rispetto a quella dell'antica repubblica ateniese⁴⁹. Una «diffidenza organizzata» per il popolo caratterizza così il governo rappresentativo, che in tal modo condurrà sempre al potere un'oligarchia: in realtà questo ritenevano già i più acuti osservatori della realtà ateniese del secolo d'oro, inducendo dunque le opinioni più disincantate, da Tucidide ad Aristotele, a parlare della democrazia antica e moderna come una «costituzione mista» di democrazia e oligarchia (o nella versione migliore di aristocrazia)⁵⁰.

3.2 *Gli artifici originari e durevoli della rappresentanza*

Senonché la rappresentanza è in verità *un artificio*, perché il rapporto di effettiva rappresentazione dei rappresentati da parte dei rappresentanti, che dovrebbe garantirne l'aderenza alla volontà popolare, non sarà mai perfetto, oltretutto indebolito dalla temporalità lunga che separa un'elezione dall'altra, dalla complessità dei tramiti che portano alla formazione dei corpi elettivi e dall'investitura per lo più indiretta dell'esecutivo. E l'artificio è consolidato dal fatto che la decisione, sia quella delle elezioni che quella in seno ai corpi elettivi, è normalmente presa a maggioranza. Ma inoltre, come si è già ricordato, gli organi di derivazione elettiva per esercitare il loro compito non possono fare a meno, soprattutto per il suo esercizio quotidiano e particolarmente per le essenziali funzioni amministrative, di corpi professionali ai quali sono devolute non solo mansioni di collaborazione ma anche di effettiva e in misura crescente anche formale decisione e dunque l'esercizio diretto di vasti poteri⁵¹.

Questi caratteri limitanti della rappresentanza sono stati sempre presenti, ma alle origini e poi per un lungo periodo il progresso che essa realizzava rispetto al sistema precedente di potere monarchico, tanto più se assolutistico, e l'entusiasmo che questo superamento comportava hanno impedito, assieme a evidenti ragioni sociologiche, di fissare l'attenzione su

⁴⁹ Paradigmatica è la storia francese, alla quale è dedicata infatti l'analisi del capitolo 2 (Fromont). Vedi anche quanto rievocato nello stesso senso all'inizio del capitolo 18 (Charbonneau) e del cap. 24 (Masucci). Oggi, un accento esclusivo sul principio rappresentativo è posto dalla Costituzione federale tedesca: vedi il capitolo 20 (Vilain).

⁵⁰ Il richiamo a Sieyès e Madison vi è ad esempio in Blondiaux 2008: 13 s.; anche quello a Tucidide e ad Aristotele è frequentissimo nella letteratura. Per Constant si veda ovviamente innanzi tutto il classico *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*.

⁵¹ Le «finzioni fondatrici» della rappresentanza e la «doppia legittimità» del sistema della democrazia rappresentativa sono alla base della ricostruzione di Rosanvallon 2008, già richiamato in nota 19.

questo artificio. La seguente età dei partiti di massa ha poi inteso sopperire alla carenza attraverso questo strumento, che appariva risolvere positivamente il rapporto tra società e istituzioni realizzando in una certa misura la partecipazione del popolo al potere non solo nel momento elettorale ma in modo costante e continuativo.

3.3 La crisi della democrazia. La ricerca delle uscite e il suo doppio volto; presidenzialismi e populismi

Oggi, per la naturale tendenza all'incrudimento delle situazioni non risolte, per la complessità maggiore della società e anche perché i sistemi diversi dal democratico sono venuti a fine o sono delegittimati sollecitando così l'attenzione sulle insufficienze della democrazia, la crisi di questa è conclamata e la ricerca di rimedi diventa insopprimibile⁵². Giustamente, essi vanno cercati in tutta l'area degli strumenti in sofferenza e dei loro contrappesi, riformandoli o rafforzandoli: la struttura e il funzionamento dei parlamenti, i sistemi elettorali, la struttura del governo e la composizione in seno a esso delle relazioni fra il suo vertice e i vari componenti, i livelli di governo territoriale in direzione sub- e soprastatale e i loro reciproci rapporti, i partiti, la loro organizzazione, il loro radicamento nella società, la loro azione, il ruolo e la struttura del potere giudiziario, gli organi di giustizia costituzionale, le autorità indipendenti, le strutture amministrative e via dicendo.

Il volto di queste ricerche è però doppio: accanto a quelle che vogliono un arricchimento della complessità delle istituzioni e dei procedimenti della democrazia, si aprono quelle vie che, sotto l'appello al governo popolare e all'efficacia decisionale, costruiscono forme di concentrazione del potere, sperimentando modalità di personalizzazione, di presidenzialismo, statale e locale, e di populismo, come continuo appello al popolo funzionante da giustificazione della sua direzione da parte di un capo che pretende interpretarne tutte le esigenze.

3.4 La via della democrazia partecipativa

Proprio un'interpretazione opposta della presenza del popolo è cercata con la democrazia partecipativa. In essa il popolo si inserisce nell'esercizio stesso del potere, non nel senso inimmaginabile di «sostituire» la democrazia rappresentativa e le istituzioni amministrative e di garanzia, ma di accompagnarle con altri dispositivi, senza dunque nemmeno interferire con la ricerca delle altre soluzioni accennate, ma semmai aiutandola. Si possono legittimamente usare vari termini linguistici per cogliere il rapporto richiesto tra questi nuovi strumenti e il sistema classico e si presen-

⁵² Superflua e impossibile in breve l'indicazione della letteratura. Cenni a una bibliografia significativa sulla crisi in U. Allegretti, in Deplano 2009.

ta così a volte la democrazia partecipativa come «complementare» o come «concorrenziale», rispetto alle forme rappresentative. Nel primo caso però, se l'espressione viene presa con rigore, la si subordina troppo alla rappresentanza; nel secondo la si mette strutturalmente a conflitto con la stessa, mentre è meglio parlare di *funzione di integrazione e di arricchimento* che le pratiche partecipative vengono a svolgere nei confronti di quelle puramente rappresentative, in tal modo anche apportandovi una «correzione».

L'inserimento prima di tutto nell'amministrazione – la maggior parte delle esperienze riguardano quest'ultima –, ma anche in prospettiva negli organi e nelle procedure normative, di dispositivi partecipativi della nuova generazione porta all'espressione della componente società realizzando quell'ampliamento dello spazio pubblico nel senso habermasiano che non resta dunque mera arena di opinioni e di dibattito ma si innesta sulle istituzioni e le coinvolge in un circuito più complesso⁵³. Quest'arricchimento sopperisce in generale ad alcune delle carenze storiche della democrazia rappresentativa e coopera ad affrontare la sua attuale crisi, ma svolge *una funzione particolarmente acuta nei momenti e nei luoghi in cui la componente personalistica, presidenzialistica e populista del potere si accentua maggiormente*. Quantunque sia chiaro che in clima di presidenzialismo e populismo le esperienze di democrazia partecipativa possono essere messe in particolare difficoltà, non riteniamo, a differenza dell'opinione espressa in un contributo (Pubusa) figurante nella parte finale di questo libro, che la democrazia partecipativa non sia praticabile in forme di governo iperpresidenzialiste⁵⁴. Al contrario, in tali casi la funzione riequilibratrice insita in queste esperienze è tanto più necessaria ed è possibile – anche se richiede maggior spirito di combattività – e questa possibilità si mostra all'osservazione concreta delle vicende del suo sviluppo in Italia e in Francia (dove il populismo è fortissimo in un caso e si va delineando nell'altro) ma anche nel diverso caso delle vicende spagnole sotto il governo conservatore di Aznar. È comunque evidente che, se «lo sviluppo dei dispositivi partecipativi e quello delle tendenze plebiscitarie si inseriscono innegabilmente in una medesima congiuntura», tuttavia essi stanno all'opposto l'uno dell'altro, come manifestazioni divergenti di una stessa tendenza ad appellarsi al popolo quale elemento fondamentale dell'attività politica⁵⁵.

C'è un carattere dell'epoca attuale che mostra un valore profondo e tutto contemporaneo della democrazia partecipativa e insieme la sua contrapposizione netta all'interpretazione che dà di esso il populismo. È quel

⁵³ Per osservazioni e rinvii bibliografici all'evoluzione del pensiero di Habermas verso la considerazione dell'imprescindibilità delle istituzioni e delle procedure per l'azione comunicativa nello spazio pubblico, vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 365.

⁵⁴ Anzi quella del contrasto alle forme presidenzialiste e leaderistiche è vista come una particolare, doverosa funzione della democrazia partecipativa, in paesi come il nostro, nelle note conclusive al volume dovute a Enzo Cheli.

⁵⁵ Vedi su questi aspetti Sintomer, G. Allegretti 2009: 177, 364, 371, e ivi, 370, la frase riportata nel testo.

carattere indagato in maniera penetrante e originale da Rosanvallon come la «attenzione alla particolarità» richiesta oggi alla politica, che provoca una «politica di presenza». In questa linea si esige dalla sensibilità dell'epoca che i detentori del potere sappiano spendere tutta la «familiarità» d'un rapporto con le persone dei membri della società e con le loro esigenze, realizzando una «prossimità» che sembra perduta. Nel populismo il capo – e non mancano esempi del passato: si evoca giustamente Napoleone III – pratica un'attenzione che assume non di rado aspetti inappropriati e perfino offensivi: si pensi ai gesti ostentati dal presidente del consiglio Berlusconi verso le vittime del terremoto aquilano accompagnati a un sostanziale ignorare con un'interpretazione arbitraria quello che esse si attendono dalla ricostruzione. Lo stesso bisogno di riconoscimento del particolare, di presa in carico della diversità delle situazioni singole, di «immersione radicale nel concreto del mondo», di cura (*care*), richieste da una crescente esigenza di individualizzazione delle politiche, può essere ben più genuinamente perseguito dalle pratiche partecipative (e invece ignorato, per tornare all'esempio de l'Aquila, dall'autoritarismo con cui è condotta la politica di ricostruzione dopo il terremoto con un compito tutto avvocato all'organizzazione della protezione civile). La caratteristica infatti di queste pratiche è proprio quella della *valorizzazione della particolarità*, raggiungibile solo attraverso una «democrazia di interazione» che vede protagonista, assieme alle istituzioni, il pubblico coinvolto⁵⁶.

Attraverso forme di questo tipo può essere superata o almeno temperata la «iperrappresentatività» che tende a vedersi nelle cariche rappresentative: una carica simbolica e un potere effettivi che si può applicare non soltanto alle autorità investite mediante elezione diretta, come alcune presidenze statali o locali, sindaci ecc.,⁵⁷ ma più in generale a tutte le esperienze o le idee enfatiche che vedono una rappresentatività anche in autorità non elettive (come erano i re, soprattutto i re governanti, di altri tempi). E viene temperata la missione esclusiva delle burocrazie e delle tecnostutture: al ruolo fondamentale che esse rivestono nel sistema rappresentativo corrisponde nella democrazia partecipativa una loro esposizione a una sfida dialettica, una sottoposizione a controllo, anche una contestazione della loro posizione di expertise⁵⁸. Il punto merita di essere sottolineato: se in generale si pensa a questi dispositivi come a controbilanciamenti delle cariche elettive, *non meno importante è l'analogo ruolo svolto verso le strutture burocratiche e tecniche e nei confronti della loro autorità.*

⁵⁶ Le categorie di Rosanvallon 2008: 267 ss., ci paiono qui fortemente appropriate. Una notazione che vi si avvicina si legge in questo volume nell'intervento di Falcon, quando rileva che la democrazia partecipativa riguarda l'uomo situato. Per il pericolo di «morte del prossimo» si veda Zoja 2009.

⁵⁷ Per queste il concetto è avanzato da Blondiaux 2008: 29.

⁵⁸ Rileva particolarmente questa componente delle esperienze di democrazia partecipativa Blondiaux 2009: 29 ss.

In sostanza la democrazia partecipativa svolge una funzione di apertura delle procedure decisionali pubbliche e un allargamento della base dell'azione di governo: una sorta di «governo largo» dice qualcuno, applicando intenzionalmente un'espressione nata nella storia della Repubblica fiorentina⁵⁹. In quest'allargamento una delle caratteristiche venute in evidenza più di recente e teorizzata anche nelle versioni ultime dei fenomeni a valle della teoria comunicativa, quella del *dialogo* tra le diverse culture che ormai vengono a mescolanza anche su territori che una volta ne erano immuni, trova, come vedremo subito sotto l'aspetto soggettivo, uno dei suoi versanti comportanti maggiore sfida agli assetti tradizionali⁶⁰.

3.5 *Ambiguità di alcune motivazioni della partecipazione*

Alcune versioni della funzione di complementazione della democrazia rappresentativa portate a sostegno delle pratiche partecipative fanno sorgere dubbi per la loro accettazione. A prescindere dalla più o meno esplicita intenzione di perseguire con la partecipazione l'ottenimento senz'altro del consenso a decisioni che l'istituzione o intende raggiungere a ogni costo o perfino ha già assunto – atteggiamento non raro nella pratica –, tra le più frequenti finalità poste alla democrazia partecipativa nelle prospettazioni degli attori istituzionali ma a volte anche nella riflessione dottrinale, sono la «rilegittimazione del sistema politico» e dell'agire istituzionale e la pacificazione dei conflitti. Si può riconoscere che si tratti, per molti versi, di due effetti che tenderanno normalmente a prodursi a valle delle pratiche partecipative riuscite, ma il porli a base della loro introduzione e gestione come paradigmatici e necessari sembra elemento distorsivo delle pratiche.

Infatti, che la legittimazione della rappresentanza elettiva – oggi compromessa in mille modi – possa essere un elemento distorcente per un'autentica finalizzazione della partecipazione all'arricchimento della democrazia risulta con chiarezza da un'accurata ricostruzione del dibattito francese su decentramento e democrazia partecipativa⁶¹. Vi emergono le acute contraddizioni tra i propositi di principio, espressi nelle varie tappe di quel dibattito, volti a produrre «una nuova forma di vita collettiva» e una «rottura col sistema», e la profonda «paura di una politicizzazione» della vita del Paese destata da un possibile sviluppo in senso decisionale della democrazia partecipativa, unitamente alle precise conseguenze che ne vengono tratte, nell'organizzazione dei dispositivi partecipativi, in direzione della restrizione delle intenzioni più avanzate. Una democrazia

⁵⁹ Vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 371 ss., in relazione a quanto analizzato da Sintomer 2007: 63 ss. dell'ed. ital.

⁶⁰ Vedi l'interesse dato a questi fenomeni nei lavori di tutta un'ultima fase di Habermas; nonché Santos 2008: 205 ss.

⁶¹ Vedi l'analisi di Chavrier, come pure quanto notato da Robbe: 31, e da Le-fevre: 40, 48, tutti in Robbe 2007.

partecipativa concepita sotto il segno della legittimazione della classe politica induce infatti un «legame di opportunità» tra di essa e la crisi della rappresentanza, che fa sì che le modalità della partecipazione «siano definite in funzione di un gioco di combinazione della democrazia partecipativa e rappresentativa» tale da finire per fare della prima «una stampella dell'eletto»⁶². Si conferma così la verità logica che l'identificazione delle finalità non è mai indifferente rispetto al senso delle innovazioni, all'impianto dei corollari sull'applicazione dei principi e, inoltre, a quell'atteggiamento pratico degli attori che è tanto importante nel modellare nei fatti il funzionamento dei dispositivi.

Analogamente, dare alla democrazia partecipativa una funzione preminente sedativa dei conflitti potrebbe opporsi a che essa sia invece una sede in cui si esprimono autentici conflitti tra volontà popolare e orientamento degli eletti e in seno alla collettività stessa, misconoscendo così una funzione che giustamente viene indicata come tipica dei molti casi di democrazia partecipativa⁶³.

3.6 *La capacitazione delle persone*

Con tutto il discorso fin qui fatto, e dato l'intreccio tra i profili oggettivi e quelli soggettivi della democrazia, abbiamo già toccato le finalità della democrazia partecipativa in riferimento alle singole persone.

Non c'è dubbio sulla rilevanza del fine di accrescimento della dignità, capacità e responsabilità dei soggetti umani, presente del resto alla base di molte esperienze che pongono la *capacitazione (empowerment)* delle persone e dei gruppi umani che articolano le nostre società come un traguardo non meno che come un mezzo della democrazia partecipativa. Conferire un diritto aggiuntivo al patrimonio tradizionale dei diritti politici del cittadino (e non si parla del cittadino in senso stretto ma di tutti i soggetti umani coinvolti) è un obiettivo di grande valore; questo nuovo diritto, non meno di altri, è di per sé significativo nella misura in cui consente di influire sulla cosa pubblica e cumulandosi agli altri contribuisce a espandere la dignità complessiva delle persone e quella dei gruppi, soprattutto di quelle e quelli che non dispongono di un potere sociale e naturalmente anche culturale ed economico. Poiché la pratica partecipativa fa appello all'impegno, all'energia e alla mobilitazione dei singoli, essa rappresenta un terreno privilegiato – si pensi al suo confronto con la mera partecipazione alle elezioni, per importante che questa sia – per favorire l'assunzione di un ruolo sociale superiore rispetto a quello del cittadino non attivo o del

⁶² Per tutto ciò, vedi Chavrier, in Robbe 2007.

⁶³ Sulla «inevitabile dimensione conflittuale della partecipazione» e d'altra parte sulle ambivalenze delle sue pratiche in quanto frutto di «un malinteso», si esprime il capitolo 18 (Charbonneau); uguali riconoscimenti, ma come di cose entrambe strutturali per questi dispositivi, sono contenuti nel capitolo 19 (Bobbio).

semplice votante. D'altra parte ciò rifluisce in un vantaggio oggettivo del governo democratico della società.

L'inclusione di tutti i soggetti (e dei gruppi) in posizione di uguaglianza, anche favorita da discriminazioni positive, è l'ovvio corollario di questa finalità; e qui si pongono finalità più specifiche, come quella di conseguire il cosiddetto *gender mainstreaming* per un trattamento trasversale e ordinario delle problematiche di genere, raramente perseguite da noi, anche qui a differenza che in altre realtà, nonostante che una certa diffusione del «bilancio di genere» possa aiutare a realizzarle. D'altronde, la problematica delle finalità soggettive può essere affrontata dalle esperienze partecipative in quanto esse tendono a riequilibrare, essendo veicoli di attenzione alla particolarità e di prossimità, la liquidità delle situazioni in cui la globalizzazione sta spersonalizzando molti soggetti esposti ai suoi effetti negativi⁶⁴.

3.7 *La giustizia sociale è uno dei fini della democrazia partecipativa?*

Un discorso più problematico cade sul se tra le finalità della democrazia partecipativa stia anche la lotta per una maggiore *giustizia sociale*⁶⁵. Sembra di vedere in questo punto una delle differenze tra le esperienze dell'America Latina e quelle europee (e ovviamente nordamericane) le quali ultime, in discrepanza dalle prime, normalmente non si prefiggono questo obiettivo⁶⁶.

Lo studio di Giovanni Allegretti pubblicato in questo libro mette in luce i problemi che si generano da questa assenza. È vero, l'obiettivo di favore per i ceti e le comunità più deboli traluce in più d'un effetto prodotto anche in Europa da certe pratiche e d'altronde si può vederne aspetti sia nell'obiettivo della *coesione sociale* addotto a motivazione di numerose tra esse, sia in quello anche più costantemente professato della *inclusività* sociale delle procedure partecipative. Perché ciò traduca una vera finalità di giustizia sociale occorre però che la coesione sociale non venga vista unicamente in termini territoriali, per esempio in vista del superamento dei divari tra diversi quartieri cittadini, il che non coincide sempre con la rilevanza della discriminazione sociale o comunque ne affronta solo un lato. E che non si rifletta in un'idea di coesione sociale intesa come pacificazione dei conflitti, sulla cui ambiguità non occorre insistere. Quanto all'inclusività, certamente è uno dei principi che reggono la democrazia partecipativa e la sua enunciazione viene non di rado declinata nell'intento di coinvolgere le fasce di popolazione sfavorite o emarginate, compresi

⁶⁴ Osservazione da noi svolta in U. Allegretti 2007 e in Deplano 2009.

⁶⁵ La questione è affrontata, con riferimenti ai documenti e alle pratiche reali, da Sintomer, G. Allegretti 2009: 347 ss., con ricche citazioni di casi.

⁶⁶ Mentre il tema, di natura affine in quanto anch'esso di valore sostanziale, delle finalità ambientali è maggiormente presente, per lo meno perché vi sono pratiche partecipative non rare sul terreno delle Agende 21 di molti enti locali.

gli immigrati. Se essa si realizza con la loro mobilitazione è la strada più efficace per raggiungere risultati nel senso del superamento delle discriminazioni e di una maggiore eguaglianza⁶⁷. Ma altro è l'obiettivo di una complessiva giustizia sociale, che significherebbe – con accentuato valore in una congiuntura di crisi economica ancora aperta e portatrice di rilevanti effetti di disoccupazione e di immiserimento di certi ceti – porre l'accento sul *perseguimento di effetti redistributivi e di uguaglianza*. La sua estraneità complessiva alle esperienze di democrazia partecipativa italiana ed europea, unita alla forza per lo più sperimentale e modesta di esse, impedisce di porsi e di raggiungere, a differenza per esempio che a Porto Alegre e più in generale nella realtà latinoamericana, effetti rilevanti sugli equilibri macrosociali. Ma il concetto di democratizzazione non dovrebbe comprendere anche i problemi di giustizia sociale – economica e anche, come oggi si dice, «cognitiva» –, così come il concetto di democrazia si è venuto arricchendo lungo la sua storia da una dimensione solo formale di partecipazione di tutti al governo a una componente anche sostanziale di uguaglianza, di solidarietà, di fraternità?⁶⁸

3.8 Una nuova efficacia dell'azione pubblica in condizioni di complessità

Tutto ciò non va disgiunto da finalità di un tipo che può dirsi latamente efficientistico o, meglio, di rispondenza dell'azione pubblica alla realtà dei bisogni individuali e collettivi.

In ogni epoca tale necessità ha provocato problemi di difficile soluzione, nonostante l'elevato impegno posto dallo Stato moderno nella edificazione d'un sistema amministrativo raffinato. Perciò essa va a intrecciarsi con i problemi della riforma amministrativa, che è di quelli perennemente all'ordine del giorno⁶⁹. Le difficoltà sono sempre derivate dall'intreccio dei fatti e delle loro particolarità, degli interessi, delle esigenze e della relativa differenziazione, che si presentano in seno alla società. La risposta è stata finora quella di strutture pubbliche a loro volta sempre più differenziate e via via maggiormente fondate su saperi esperti e altamente tecnicizzate. Ma negli ultimi decenni fatti, interessi, esigenze si sono resi sempre più complessi, articolati, differenziati e si sono sempre più arricchiti di componenti che fanno appello a una scienza e a tecnologie sempre più capaci e raffinate e, insieme, sempre più discutibili e incerte nelle teorie che le reggono e nelle applicazioni. Nei paradigmi del diritto amministrativo, il vecchio e il

⁶⁷ Coesione e inclusività in un senso che ci sembra coincida con la prospettiva che riteniamo di assumere sono ritenuti nelle note conclusive dovute a Cheli fine e condizione di un'utile e genuina democrazia partecipativa.

⁶⁸ Per l'approfondita trattazione del tema rinviamo al capitolo 26 (G. Allegretti).

⁶⁹ Sul rapporto tra democrazia partecipativa e riforma amministrativa vedi Sintomer, G. Allegretti 2009, specialmente alle pp. 321-346, e, qui, le osservazioni dell'ultima parte del contributo di G. Allegretti.

nuovo di queste situazioni si traducono in complessità crescenti dell'interesse pubblico – categoria ormai varia e sfrangiata –, della discrezionalità e dell'accertamento e discrezionalità tecnica, del procedimento.

Nel *regno della complessità, dell'incertezza e del rischio* che è il nostro mondo, le soluzioni da dare ai problemi pongono dunque sfide inedite e cangianti, alle quali con difficoltà crescente può tenere testa anche l'istituzione pubblica più attrezzata. Da ciò deriva l'utilità, anche sotto questo profilo, della chiamata della società coinvolta a dire la sua in vista delle decisioni pubbliche. Esse potranno essere, con questi apporti, più consapevoli, più attente, più fondate, anche per esempio a seguito della considerazione, alla quale la società partecipi, delle diverse alternative, di analisi e di progetto, che possono soccorrere nelle singole fattispecie⁷⁰. Ne verrà che le ipotesi di azione pubblica maggiormente complesse – dagli interventi sul territorio alla sua stessa pianificazione, alle sfide ambientali, alle sedi per affrontare l'insieme dei problemi che sono la programmazione finanziaria e il bilancio – sono quelle che hanno più forte vocazione a essere vigorosamente organizzate per la partecipazione, ben più che (al contrario di quanto preferito da alcuni comuni) le piccole attività dette di *painting*: il disegno di una piazza, la sistemazione di un ritaglio di verde cittadino e simili.

Tutt'altro che complicare dannosamente e mettere in difficoltà l'assunzione della decisione è la sua sempre auspicabile rapidità, la partecipazione, se adeguatamente organizzata e condotta, la avvantaggerà, come si è manifestato in ipotesi particolarmente contenziose, per esempio nei dibattiti pubblici francesi.

3.9 Una rivalutazione dei saperi del corpo sociale

Ciò chiama indissolubilmente alla considerazione del valore di espressione di «sapere», anzi di saperi, delle pratiche partecipative. Le quali, infatti, sono idonee a mettere in gioco sia i *saperi* che si chiamano *d'uso o quotidiani*, sia *saperi esperti alternativi*. Così è stato molte volte rilevato, non a priori ma da testimonianze d'esperienza, quanta conoscenza dei fatti e delle esigenze sono in grado di apportare i cittadini comuni che l'amministrazione non viene con ogni buona volontà ad acquisire con le sole sue forze. Come pure accade non di rado che le prospettazioni e qualche volta le progettazioni alternative dal basso aiutino a mettere a fuoco soluzioni più appropriate di quelle immaginate dalle istituzioni nelle loro proposte e progetti⁷¹.

⁷⁰ Tra la letteratura vedi De Leonardis 2005: 193 ss.; Dobrenko, in Hostiou, Struillou 2007, e con accentuazioni Morisi, in Morisi, Paci 2009.

⁷¹ Notevoli in questo sono stati spesso i risultati dei dibattiti pubblici francesi sulle opere di impatto territoriale e ambientale; nell'ampia letteratura vedi Revel *et al.* 2007; in questo volume lo scritto di Charbonneau. Anche nel dibattito genovese

3.10 Alcune finalità congiunturali

Come già accennato, non manca alle pratiche partecipative la rispondenza a fenomeni più congiunturali, ma ricorrenti e tutt'altro che straordinari. Così, è stato segnalato come il bisogno di ricorrere a pratiche di questo tipo sia stato suggerito o abbia trovato incentivo e ragione di successo in fenomeni di corruzione e nell'intento di combatterla: in Italia va in questo senso, oltre i casi di Grottammare e di Pieve Emanuele, la linea seguita di recente dalla giunta della Regione Lazio nel promuovere i bilanci partecipativi comunali. Del pari, è frequente l'obiettivo di far uscire dalle spire del clientelismo avvitato attorno alle amministrazioni il governo delle decisioni pubbliche (così anche all'inizio dell'esperienza portoalegrese). In altri casi, è la contrazione di risorse e la necessità di padroneggiare i problemi che essa pone senza provocare troppi traumi sociali che sostiene la pratica di democrazia partecipativa⁷². Casi particolari sono quelli delle catastrofi, tra i quali in Italia va segnalato in senso negativo la mancata adozione, in contrasto col modello ben collaudato nei terremoti friulano e dell'Umbria-Marche, di un modello partecipativo per affrontare la ricostruzione de l'Aquila, dove tra l'altro il bisogno di un simile modello è ben dimostrato dall'insorgenza, nel rifiuto dei poteri pubblici di adottarne uno, dall'azione inevitabilmente contestativa dei molti comitati spontanei⁷³. Si tratta in fondo in ipotesi di tali tipi di specificazioni delle finalità più generali, ma che possono dare il là e declinare in un certo modo singole esperienze.

4. Condizioni delle pratiche di democrazia partecipativa

Ma quali sono le linee organizzative e procedurali comuni attraverso le quali si svolgono, con gli adattamenti richiesti dalle diversità di ciascuna, le pratiche di democrazia partecipativa? Non vogliamo qui riprendere i discorsi della letteratura in argomento né le cose da noi stessi dette in altre sedi⁷⁴. Ci limitiamo a un quadro sintetico, e immaginiamo che i loro elementi strutturali (nel concreto occorrerà tener conto non solo delle componenti oggettive dei processi ma anche degli atteggiamenti soggettivi dei singoli attori) possano essere posizionati in un diagramma lungo assi corrispondenti all'agire dei due grandi partner delle pratiche partecipative. Uno è l'asse della partecipazione, sui quali si collocano gli inter-

sulla Gronda di Ponente l'intervento dei partecipanti ha portato a proposte progettuali diverse da quelle d'origine (vedi il cap. 19).

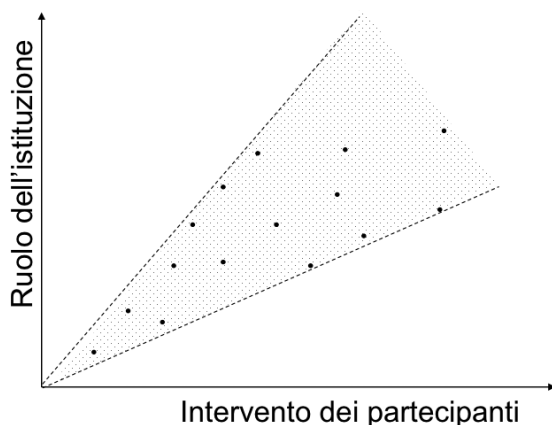
⁷² Per il primo ordine di motivazioni vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 17, 37; per il secondo, *ibidem*: 133, 170.

⁷³ Sul modello di gestione del terremoto maturato attraverso le esperienze precedenti e sul suo abbandono già nel caso Molise, vedi Crespellani 2003.

⁷⁴ Vedi U. Allegretti 2006a e 2009.

venti dei soggetti sociali; l'altro è l'asse dell'agire istituzionale, nel quale figurano i ruoli esplicati nel processo dalle istituzioni. I differenti gradi delle pratiche di democrazia partecipativa dipendono dalla posizione più o meno elevata che ognuna viene a occupare nel diagramma, segnata dal punto di incontro tra le proiezioni delle posizioni occupate rispettivamente dall'intervento dei partecipanti e dal ruolo svolto dall'azione istituzionale (vedi Fig. 5)⁷⁵.

Figura 5. Gradi delle pratiche partecipative secondo le loro condizioni fondamentali



4.1 L'intervento dei partecipanti

Sul primo asse (asse delle ascisse), retto complessivamente dal *principio di inclusione di tutti gli stakeholders* – principio da tutti ritenuto ineludibile sia per la democrazia partecipativa che per la deliberativa – possiamo individuare innanzi tutto l'intervento dei singoli cittadini, che può risultare più o meno numeroso e più o meno intenso (presenza, intervento attivo, proposte di alternative e via dicendo). Poi quello degli organismi collettivi, associazioni e simili, spesso comitati ad hoc e loro coordinamenti, che, anche se in genere non privilegiati (ma qualche volta lo sono), svolgono un ruolo significativo non solo in sé e per sé ma anche come supporto – di carattere conoscitivo, di impulso, di rafforzamento, di mobilitazione – per l'intervento dei cittadini ordinari⁷⁶.

⁷⁵ La dispersione dei punti indicati nel diagramma, le cui posizioni – indicanti altrettanti differenziati casi di applicazione – non possono essere precisate in un discorso generale, è la conseguenza della varietà di composizione dei vari elementi e condizioni inevitabilmente propri di pratiche diversamente organizzata e diversamente svolta.

⁷⁶ Per un'analisi articolata, vedi il capitolo 7 (Ganuza Fernandez).

La partecipazione associativa non dà però solo un contributo di potenziamento e un apporto alla soluzione di problemi. Può generare anche conflittualità dentro la società partecipante, non solo nei casi estremi – che di per sé si mettono fuori della democrazia partecipativa e rientrano piuttosto nello spazio pubblico agonistico – nei quali quei soggetti rifiutano il metodo partecipativo per asserragliarsi nella loro autonomia e in un atteggiamento contestativo, ma anche allorché intervengono nel processo con un'affermazione di privilegio per la loro presenza e di svalutazione o quanto meno di pretesa di inquadramento subordinato dei cittadini non organizzati (come riferito da Bobbio nel capitolo 19 per il caso della «Gronda di Ponente», la variante autostradale di Genova oggetto di un recente dibattito pubblico). È poi chiaro che conflitti possono sussistere, addirittura di norma, anche fra i partecipanti, e che è essenziale che a tutti sia assicurata una posizione di parità, che combatta anche con idonei strumenti l'asimmetria che ci può essere tra i più forti e i più deboli tra essi e che eviti quanto possibile un dominio da parte dei primi rispetto ai secondi, tale da strumentalizzare la pratica.

4.2 Argomentazione e mobilitazione

Ma questi non sono che particolari aspetti conflittuali di questi processi. In realtà la conflittualità, con le amministrazioni e tra i partecipanti, come viene messo esattamente in luce nel cap. 19, è carattere normale, facendo parte delle stesse finalità della democrazia partecipativa l'emersione e l'affrontamento dei casi di conflitti provocati o che si prevede insorgeranno per l'agire delle istituzioni. Ed è normale che i partecipanti che criticano e contestano la proposta istituzionale siano maggiormente presenti e attivi nei processi rispetto ai suoi difensori. Le loro posizioni non assumono una dimensione puramente argomentativa e razionale, ma anche emotiva, per esempio di coscienza ferita e di reazione incollerita. La democrazia partecipativa non è – come potrebbe sembrare dai teorici della deliberazione, inclusi i massimi come Habermas – un esercizio freddo di ragione: ha invece come sue componenti, entrambe essenziali, tanto la necessità di *argomentazione* delle opposte ragioni, quanto la *mobilitazione* attorno alle posizioni dei partecipanti⁷⁷. Se occorre forse accentuare il momento argomentativo o deliberativo, è perché le esperienze del passato, prevalentemente agonistiche, e i condizionamenti tradizionali delle forme più diffuse di svolgimento della democrazia partecipativa – le assemblee – tendono a portare a una prevalenza delle componenti emotive, reatti-

⁷⁷ L'esperienza riferita da Bobbio nel capitolo 19 convalida, finanche con l'uso delle parole, le analisi fondate sull'esperienza statunitense di Fung e Wright, in Bacqué *et al.* 2005, che concludono (77) per la strada «mediana» della «deliberazione partecipativa». Una sottolineatura del carattere deliberativo della partecipazione viene sostenuta, per la legge toscana, nei capitoli 6 e 16 (Florida; Lewanski).

ve, di indignazione e denuncia. E perché in realtà occorre educare – ma non solo i cittadini ordinari, anche i rappresentanti delle istituzioni – a privilegiare la dimensione argomentativa, intrinseca alla democrazia se questa non viene intesa nel senso puramente *aggregativo* (cioè della conta dei numeri). Senza che per questo (l'evocazione dei discorsi erodotei e tucididei è anche a questo proposito opportuna) si possa pensare che l'argomentazione razionale sia in ogni caso la via per la giustezza delle decisioni che ne scaturiscono.

L'elevazione del dibattito che la componente deliberativa richiede induce a collocare in punti particolarmente alti del diagramma le esperienze nelle quali si riesce a integrare la dimensione tecnica oggi sempre più presente nelle varie questioni. Al di là della capacità di portare alla luce il sapere quotidiano di coloro che sono implicati nelle situazioni, la democrazia partecipativa è tanto più convincente quanto più i cittadini ordinari riescono a *impadronirsi delle componenti tecniche* dei problemi coinvolti e a misurare le proprie argomentazioni tenendo conto di esse. Perciò – mentre è utile la convocazione di incontri ristretti tra esperti indipendenti e con i tecnici di palazzo – è un'importante scuola per i partecipanti l'organizzazione accanto alle assemblee di laboratori più ristretti, l'accoglienza consentita alle proposte alternative e anche l'incentivazione finanziaria ed esperta delle stesse e la previsione della presentazione di «quaderni degli attori» sperimentata nei *débat public* francesi e replicata con successo a Genova. Matura dunque anche su questi terreni tecnici ma non soltanto, quell'*apprendimento* che tende a far uscire i partecipanti dal processo diversi e più consapevoli di quando vi sono entrati, che le teorie più esigenti come quella habermasiana mettono al vertice della dialettica democratica.

4.3 L'atteggiamento delle istituzioni

Lungo l'asse delle ordinate possiamo collocare i comportamenti delle istituzioni. Il primo requisito loro richiesto è l'accettazione della dialettica con la società e il rispetto con cui affrontare il processo partecipativo, escludendo ogni strumentalizzazione all'affermazione del proprio potere: una condizione non facilmente presente nel loro agire e comunque esposta a molte tentazioni. Ne seguono una serie di altri requisiti. Tra di essi, una posizione di imparzialità tra il proprio punto di vista e quelli dei partecipanti e verso ciascuno di questi. L'imparzialità può essere garantita da una *autorità dotata di sufficiente indipendenza* quali la Commissione nazionale del dibattito pubblico francese e l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione toscana; ed è questo in ogni caso il requisito necessario a coloro a cui è demandata la conduzione del singolo processo partecipativo⁷⁸. Si sa però che l'imparzialità è legata an-

⁷⁸ Nelle conclusioni del libro (vedi il cap. 24, dovuto a Masucci) questo è considerato uno dei 'punti fermi' per una buona pratica di democrazia partecipativa.

che alle qualità personali, alle convinzioni e all'impegno di chi è investito del compito e non costituisce un a priori sicuro.

4.4 La disponibilità di un'adeguata informazione

Un'altra conseguenza dell'impostazione è la possibilità che i singoli processi siano promossi dal basso, senza filtri eccessivi da parte del sistema istituzionale. Occorre poi curare al massimo la parità delle parti, e istituzionalmente questo richiede un'informazione esatta, tempestiva e completa, possibilmente anche in forma di documenti chiari e comprensibili dai profani. Non si tratta di garantire semplicemente il diritto di accesso dei partecipanti, ma di assicurare la trasparenza ufficialmente praticata. Tutto un lavoro non facile e non automaticamente accettato attende le istituzioni; ad esempio, secondo le considerazioni di Baldeschi esposte nel cap. 10, nel caso di Montaione-Castelfalfi in Toscana, l'informazione è stata abbondante e tempestiva, ma in parte contraddittoria e poco chiara.

Le forme di dibattito migliori a loro volta sono quelle che accolgono le differenti possibilità di provocare una discussione, dalle assemblee ai forum telematici: le prime sono necessarie nella visione detta prima della duplice componente, argomentazione e mobilitazione, della partecipazione, i secondi sono utili per agganciare strati di popolazione che non vanno alle assemblee, ma nonostante la loro maggiore «freddezza» non è detto che incrementino la componente deliberativa. In ogni caso, la discussione richiede «setting» ben studiati, dei quali molti profili devono ancora maturare attraverso la sperimentazione⁷⁹.

4.5 Il coinvolgimento procedurale delle istituzioni e le varie fasi della procedura

Altra conseguenza della condivisione della procedura da parte delle amministrazioni è che i loro rappresentanti sia politici che burocratici e tecnici si sentano coinvolti e siano fisicamente attivi sia nella preparazione dei dispositivi partecipativi che nella loro applicazione pratica, non sfuggendo al dialogo ma immergendosi in esso e non considerando quella della partecipazione una fase separata e in sé conclusa, situata a latere e dopo la quale riprenderebbe il suo corso indipendente la procedura «normale» che manterrebbe il suo carattere strettamente ufficiale. E anche questo non va da sé. In sostanza, al di là della lealtà al processo di cui si è già parlato, molte delle condizioni richieste ai partecipanti lo sono anche alle istituzioni. In particolare, queste è bene prescindano da un atteggiamento troppo

⁷⁹ Qui ricade il tema, su cui la letteratura è più che abbondante, del ruolo degli strumenti informatici e telematici in funzione dell'informazione e del dibattito. Di fronte a una pratica e ad alcuni filoni di teoria che tendono a enfatizzarlo, vedi in questo volume le calibrate considerazioni di Nijkamp e Cohen-Blankshtein nel capitolo 13.

consueto di sicurezza del proprio capitale conoscitivo e (soprattutto) della propria capacità di rappresentare l'interesse generale, e che rendano dunque possibile quel processo di reciprocità in cui l'apprendimento va visto nell'ottica della deliberazione partecipativa (*l'apprendimento reciproco*, appunto, di Habermas).

Occorre che l'apertura alla partecipazione, come più e più volte è stato chiarito, *investa tutte le fasi della procedura*: da quelle iniziali, passando per le fasi intermedie, fino a quelle finali (la Fig. 6 sintetizza le varie fasi). Usando il linguaggio consueto alle analisi giuridiche del procedimento amministrativo, si parlerà genericamente della partecipazione alla fase di iniziativa, all'istruttoria, alla decisione e alla fase dei controlli. Le istituzioni sono spesso restie a questa generalizzazione dell'intervento del pubblico ai diversi momenti e tendono a limitarlo a qualcuno soltanto, escludendolo soprattutto dalle fasi iniziali e da quelle finali, che pongono i problemi più delicati. In particolare, esse sono di solito poco propense ad ammettere la partecipazione alle prime attività con le quali si sceglie l'indirizzo politico-amministrativo da seguire, che sono inclini a considerare con particolare gelosia una prerogativa loro propria, o con le quali si elabora il progetto di un'opera. Per altro verso, saranno spesso disposte a inserire un momento partecipativo in un'occasione concreta – magari perché è sorto un particolare problema relativo a una singola decisione ovvero si versa in una particolare circostanza – ma non a ripetere e meno che mai obbligarsi a ripetere sequenzialmente l'apertura al pubblico ogni volta che si presenta una certa procedura. Caso caratteristico, l'approvazione del bilancio di previsione può venire aperta in un certo anno o per una certa occasione ma si esita a prevedere una procedura regolare da ripetere ciclicamente ogni anno, mentre proprio la sua normalità rende la partecipazione significativa ed efficace.

Figura 6. Fasi procedurali della partecipazione

- Scelte politiche e di indirizzo, regolazione normativa, pianificazione e programmazione
- Iniziativa e decisione sull'opportunità dell'azione
- Istruttoria e progettazione
- Proposta della decisione
- "Influenza effettiva" sulla decisione
- Controlli e verifiche

- Procedure complesse:
 - Bilancio partecipativo
 - Piani urbanistici
 - Grandi opere
 - Verifiche dell'impatto ambientale (VAS, VIA)

Bisognerà del resto dare forte attenzione a come è organizzato il singolo procedimento amministrativo. Spesso accade che la partecipazione sia messa in difficoltà dal modo stesso come è organizzata o condotta la procedura amministrativa. Secondo un'osservazione di Baldeschi (cap. 10), la possibilità di rinviare ad atti a valle di quello discusso nel processo partecipativo la presa di decisione finale può neutralizzarne la conclusività. Come dire che una seria democrazia partecipativa pretende una riforma di molti apparati e di molte procedure istituzionali così come oggi organizzate o funzionanti; ciò rientra, come già si è visto, in una delle sue finalità. Essendo poi spesso le istituzioni coinvolte più d'una e anche assai numerose secondo la complessità dell'intervento – locali e centrali, politico-democratiche e tecniche, pubbliche e private (si pensi alle varie realtà societarie e alle imprese) –, occorre che tutte vengano sollecitate alla presenza, come pare sia occorso a Genova e dovrebbe accadere a Firenze se si riuscirà a promuovere un dibattito sul sottoattraversamento della città da parte della ferrovia ad alta velocità.

Considerando in particolare le fasi iniziali e volendo una partecipazione completa e incisiva, si dovrebbe pensare di istituire forme partecipative non solo per le attività puntuali – singoli provvedimenti, singole opere – ma anche per le fasi che stanno a monte: quella di definizione delle scelte di indirizzo e di programma e quelle di posizione di norme regolatrici delle varie ipotesi. Sono preziose, al riguardo, le indicazioni della Convenzione di Aarhus⁸⁰. È particolarmente importante che le istituzioni siano disposte a mettere in discussione la stessa opportunità di un'opera o di un intervento, che dando luogo alla possibilità da parte del pubblico di *esaminare anche la cosiddetta «opzione zero»* (la discussione sul se dell'intervento in relazione alle altre esigenze sociali e a diverse modalità di soddisfazione del bisogno), come incluso nel sistema della Convenzione di Aarhus⁸¹ e come ora è garantito nel caso del *débat public* francese. In questo incerto

⁸⁰ La Convenzione di Aarhus infatti per il suo settore richiede la partecipazione alla «elaborazione dei piani e dei programmi» e, sia pur con prescrizioni meno vincolanti, alla «elaborazione delle politiche» e alla «elaborazione dei regolamenti di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti». Naturalmente per ciascuna di queste ipotesi vanno previste procedure partecipative adeguate alla loro differente natura. Interessante, nel diritto urbanistico britannico più recente (2004), la doppia previsione dell'obbligo di annuncio da parte dell'autorità locale dell'intenzione di preparare il *Local Development Framework* invitando al «public comment», e della seguente pubblicazione di uno *Statement of Community Involvement* volto a indicare i modi di contributo del pubblico al processo politico di decisione (vedi l'illustrazione di Booth nel capitolo 9). Ciononostante, Booth conclude che, tuttora, «il quadro che emerge è confuso» a causa del persistente concorrere di tre visioni del diritto di partecipare alle decisioni, tra un «sistema legale dedicato alla protezione dei diritti di proprietà individuali, lo sviluppo della democrazia rappresentativa competente per la soddisfazione dell'interesse collettivo e la spinta alla partecipazione della comunità».

⁸¹ La Convenzione di Aarhus richiede la partecipazione non solo alla «fase iniziale» ma, come precisa, «quando tutte le alternative sono ancora praticabili». Essa

stadio di sviluppo le amministrazioni italiane, anche quando si cimentano con forme di democrazia partecipativa, tendono a escluderlo, come si è visto nelle due meritorie realizzazioni di Genova e di Montaione⁸². Non è poi detto che non si debba ammettere che una procedura possa aprirsi, magari per rimediare all'inerzia precedente o per la sopravvenienza di profili prima non rilevati, anche quando è stato già emesso qualche atto istruttorio o di preliminare approvazione, come invece fa per la sua applicazione a regime la legge toscana.

Le fasi istruttorie porranno il problema della partecipazione alla definizione più precisa dell'intervento e del concreto progetto dell'opera, se di questo si tratta⁸³. E qui diventa necessaria la possibilità non solo di proposte ma di veri progetti alternativi.

4.6 *L'apprendimento reciproco e l'influenza sulla decisione*

E naturalmente tutto questo reagirà sulla decisione: se è vero che le istituzioni ne conservano per lo più la competenza, non soltanto nel senso formale ma anche nella sostanziale capacità di apprezzamento e in definitiva di scelta, la serietà di questi processi richiede quella «influenza effettiva» sulla decisione prevista dalla Convenzione di Aarhus, che non è tanto da garantire formalmente ma che si produce, se si è leali, anche in quei casi come il *débat public* in cui la legge per sé esclude il vincolo della decisione. A questo provvedono a volte – come a Porto Alegre, nel Poitou-Charentes, a Grottammare, in alcune esperienze di municipi romani – impegni ufficiali di natura politica, a cui bisognerebbe riconoscere comunque una qualche portata giuridicamente rilevante. Negli altri casi, quel che conta – ed è la natura autentica dei processi deliberativi partecipativi che dovrebbe assicurarli – è che, come si rileva giustamente per l'ipotesi del dibattito pubblico francese (la cosa è convalidata da molti esiti verificatesi in pratica), «la partecipazione crea una dinamica di scambio non interamente padroneggiabile [...] la costruzione di un referente comune [...] pesa in conseguenza sul decisore: l'influenza del dibattito sulla decisione risulta, non dalla portata co-

mostra consapevolezza che solo così si rende possibile una influenza effettiva della partecipazione sugli esiti del processo.

⁸² Nel dibattito genovese sulla Gronda di Ponente, come attestato da Bobbio, la discussione sull'opzione zero si è, per dir così inevitabilmente, fatta strada, sebbene poi l'esito sia sboccato nella messa a punto di una parziale benché significativa alternativa progettuale. Al convegno «Giornate di Montaione» (12-14 novembre 2009) organizzato su «Democrazia e partecipazione» dalla Regione Toscana e dal Comune, l'opzione zero è stata prospettata da più d'un intervento come uno dei temi da porre normalmente in discussione. Nello stesso senso ci si esprime nel capitolo 10 (Baldeschi).

⁸³ Si dà in effetti anche il caso inverso a quello della mancata partecipazione alla fase iniziale: si può avere frustrazione della partecipazione se, dopo il primo momento, la possibilità di intervento del pubblico non proceda ulteriormente, soprattutto se si pensa che nella vera e propria elaborazione del provvedimento o nella progettazione dell'opera certe opzioni verranno a definirsi e a rivelare problemi.

gente o dalla forza persuasiva dei pareri, ma dalla produzione di un quadro assiologico, che delimita il campo delle decisioni possibili»⁸⁴. Si è accettato di mettere in piedi un *processo di discussione*, ed esso, come tutti i processi di questo tipo dotati di serietà pur non essendo vincolato a sbocchi definiti non può non condizionarli e la decisione non può non corrispondere (anche quando ribadisse la proposta iniziale) a una logica diversa da quella che si sarebbe avuta senza la discussione. Siamo dunque *ben oltre una procedura di mera consultazione* e un puro interpello degli *stakeholder*; siamo di fronte a un metodo di decisione che fa uscire l'istituzione dall'isolamento di un potere unilaterale, supposto capace di interpretare autoritativamente l'interesse generale, per accettare di implicarsi in un processo multilaterale da cui si attende che la decisione possa essere definita con l'apporto di tutti coloro che nella società sono o sentono di essere coinvolti. Ciò sembra attestato dall'esito di non pochi casi di *débat public* francesi, alcuni dei quali hanno accolto l'opzione zero e molti di più son terminati con modificazioni più o meno rilevanti delle modalità dell'opera, come pure dai primi dibattiti italiani, quali Genova e Castelfalfi⁸⁵.

Vorremmo chiosare il punto col rilevare che questa è in definitiva una differenza tra una concezione formale e binaria del diritto – che può dare allo svolgimento di una procedura valore o obbligatoria o facoltativa – e un affidamento ai processi argomentativi e sociali che, pur non garantendo un risultato come assoluto, ne pongono le condizioni e orientano alla sua realizzazione. E non si tratta di identificare la democrazia con una dimensione puramente procedurale (o processuale) indifferente agli esiti di sostanza, si tratta di confidare che attraverso una logica discorsiva, se lealmente seguita, si arrivi a risultati più vicini alla verità e giustizia concretamente raggiungibili. E tuttavia questo della capacità decisionale della partecipazione è uno dei punti più delicati dell'intera pratica della democrazia partecipativa che si richiede maggiormente di analizzare e discutere al fine di mettere a punto soluzioni più soddisfacenti. Non sembra infatti che si possa star fermi alla situazione sottoscritta in questo volume da Falcon, tesa a escludere senz'altro il carattere decisionale della partecipazione dai «grandi» interventi, per ammetterlo esclusivamente per le questioni che egli chiama condominiali (cap. 4), tra le quali comunque non pare rientrare il bilancio partecipativo.

Infine, la partecipazione è interessata anche alla fase dei controlli. Sebbene questo sia un campo in cui le esperienze e forse le stesse idee sono ancora poco avanzate, non c'è dubbio che la partecipazione abbia bisogno di essere convalidata da un monitoraggio efficace della messa in opera delle decisioni condivise. Accadrà infatti di frequente, e la realtà è lì a confer-

⁸⁴ È l'acuta conclusione di Chevallier, in Robbe 2007: 220.

⁸⁵ Tuttavia anche in Francia si sta pensando da tempo, senza ancora pervenirvi, a un potenziamento della funzione della *Commission Nationale du Débat Public* sulla conclusione del processo.

marlo, che, restando il più spesso la realizzazione degli interventi e delle opere affidata alle strutture amministrative – tolto il caso in cui si proceda ad affidarle in gestione a entità sociali, per esempio nell'ambito di una pratica di autogestione o di sussidiarietà (ma anche allora il problema sussiste) – si abbia inesecuzione o inadeguata o ritardata esecuzione di quanto deciso in forma partecipativa. È evidente l'importanza che la società svolga o partecipi al controllo, tanto più che la mancanza di seguito delle decisioni toglierà fiducia nella democrazia partecipativa e la porrà in crisi⁸⁶.

5. Bilanci e prospettive

Al di là dei singoli problemi si pone un interrogativo generale. A che punto si è nell'adozione di un metodo di innovazione della democrazia così esigente nelle finalità e nei requisiti? Quali le prospettive di andare oltre la disseminazione di intenti e di dispositivi, le sperimentazioni e le prove alle quali siamo oggi di fronte, in Europa e in tutto il mondo?

Per il momento, essendo chiaro che non si può considerare la democrazia partecipativa un *sostituto* della democrazia rappresentativa, «non si può neppure considerare che democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa costituiscano ormai le *due facce* della concezione moderna della democrazia»⁸⁷. La disseminazione di esperienze che abbiamo constatato non corrisponde a un modello generale adottato come tale in qualche paese, inclusi quelli dove si presenta con maggior frequenza, come alcuni stati dell'America latina e, più modestamente, la Spagna o qualch'altro paese europeo.

Tuttavia la loro presenza non pare da considerare il frutto di artifici sperimentali, così da indurre a vederle come oggetti di curiosità per considerazioni di nicchia o per lo svago di qualche scienziato sociale-entomologo in cerca di scoperte rare che lo allietino nella propria ricerca di novità; né la loro diffusione va vista come una moda passeggera, da guardare con scherno e sufficienza o con irritazione. Esse rispondono a un bisogno di cercare un'uscita da certe deficienze originarie della democrazia e più in particolare dalla crisi contemporanea di essa. La loro sperimentazione, se non è cercata come un puro «soccorso» alle difficoltà in cui si dibattono le istituzioni rappresentative e un «rimedio» più o meno congiunturale all'affanno del loro funzionamento, potrebbe essere il segno della «emergenza di un modello democratico nuovo» di «democrazia forte» come quella disegnata da alcuni teorici, che realizzi in maniera più incisiva la sovranità popolare e la presa di responsabilità di tutti nella polis⁸⁸. Crediamo

⁸⁶ Osservazioni generali sul problema in U. Allegretti 2006b, che ricorda come il problema del controllo popolare in Italia fosse già sorto all'Assemblea Costituente.

⁸⁷ Così Chevallier, in ivi: 219-220.

⁸⁸ L'espressione di «soccorso della democrazia rappresentativa» (più frequente quella di «rimedio» alla sua crisi) è di Robbe, in Robbe 2007: 18 ss.; la contrapposi-

lo sia, perché a questo conducono le constatazioni ormai ineludibili circa le deficienze dei meccanismi della democrazia rappresentativa – nella sua duplice componente, elettiva e di apparato, a cui si è fatto riferimento – e le condizioni di involuzione populistica e autoritaria (incluso l'imperialismo della tecnica e l'autoritarismo degli esperti) che essa sta rivelando ogni giorno di più. Nel mentre, è anche evidente l'insufficienza per contrastarle degli strumenti classici del suffragio universale, del partito di massa, del sindacato e del semplice esercizio delle libertà classiche di pensiero, di riunione, associativa. E nella stessa direzione orienta la semplice considerazione della proiezione dell'idea democratica verso traguardi più avanzati di esercizio effettivo della sovranità popolare e dell'esplicazione di una cittadinanza «attiva»⁸⁹.

Di fronte a una funzione tanto elevata assegnabile alla democrazia partecipativa, sono frequenti, e talora addirittura aprioristici, atteggiamenti di scetticismo, e per contro possibili entusiasmi eccessivi, anche se bisogna dire che il sentimento prevalente riscontrabile tra i sostenitori teorici e pratici è di moderazione e di cautela. E certamente, come anche noi abbiamo suggerito altra volta, non si può per ora andare oltre la constatazione di *effetti di profondità* non sempre corrispondenti a quelli immediatamente percepibili, di vantaggi constatabili soltanto nel *medio-lungo termine* e, sul piano della diffusione, di *sviluppi molecolari* forzatamente parziali, lenti e suscettibili di ritorni all'indietro. Per il futuro, non si può che puntare con *gradualità* su *strategie di espansione* delle esperienze, aperte alla *sperimentazione* di nuove più approfondite modalità, accettandone anche la provvisorietà e i ripensamenti inerenti a tale atteggiamento⁹⁰.

Questa strategia suppone spirito di attivismo civico⁹¹ e non può fare a meno di un movimento sociale e culturale che continui a fondarla e a sospingerla al di là di ogni diminuzione di tensione, non potendo essere alimentata solo dal volontarismo di pochi riformatori. Da un lato, essa non può vedersi come sostitutiva dell'impegno sull'adeguamento e la riforma delle istituzioni rappresentative e burocratiche (e, naturalmente, sociali) dall'altro dovrà concepirsi in termini più impegnativi di quanto finora non sia avvenuto e avere il coraggio di introdurre modifiche incisive nell'organizzazione e nel funzionamento delle istituzioni pubbliche. Ma, non è fuori luogo dirlo, dovrà misurarsi altresì con una grande «pazienza»⁹².

zione, forse eccessiva, tra questi due modi di intendere la democrazia partecipativa è di Chevallier, ivi: 213 s. Ma nella stessa linea anche Chavrier, in ivi: 150, come da noi citata in nota 61, con riferimento a quanto abbiamo notato nel testo.

⁸⁹ Stimolanti le considerazioni di Rosanvallon 2008 e di Chevallier, in Robbe 2007, già ripetutamente citati.

⁹⁰ Per tutto questo vedi le considerazioni fatte in U. Allegretti 2009: 208 s.

⁹¹ Vedi il capitolo 5 (Arena).

⁹² Così conclude il capitolo 24 (Masucci).

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G. 2003, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze.
- Allegretti G., Frascaroli M.E. (a cura di) 2006, *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze.
- Allegretti U. 2006a, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, «Democrazia e diritto», 3: 151-166.
- Allegretti U. 2006b, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, «Democrazia e diritto», 71-79.
- Allegretti U. 2007, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, «Diritto amministrativo», 4: 779-804.
- Allegretti U. 2009, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, «Democrazia e diritto», 2-2008: 175-217.
- Bacqué M.H., Rey H., Sintomer Y. (a cura di) 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- Blondiaux L. 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris.
- Bobbio L. (a cura di) 2004, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Bobbio L. 2006, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, «Democrazia e diritto», 4: 11-26.
- Bobbio L. (a cura di) 2007, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Crespellani T. 2003, *Il nuovo modello di difesa dai terremoti*, «Democrazia e diritto», 2: 243-253.
- de Leonardis F. 2005, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano.
- Deplano G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone.
- Hatzfeld H. 2005, *Faire de la politique autrement: Les expériences inachevées des années 1970*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Hostiou R., Strulliou J.F. (a cura di) 2007, *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Gridaux, Paris.
- Liu P., Traub-Merz R. 2009, *Public Participation in Local Decision-Making: China and Germany*, F. Ebert Stiftung-Shanghai Institute of Law, Shanghai Huidun, Shanghai.
- Morisi M., Paci A. 2009, *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, il Mulino, Bologna.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (a cura di) 2007, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.

- Robbe F. (a cura di) 2007, *La démocratie participative*, L'Harmattan, Paris.
- Rosanvallon P. 2008, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris.
- Roussopoulos D., Benello C.G. (a cura di) 2005, *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*, Black Rose Books, Montréal (1° ed. 1970).
- Santos de Sousa B. 2002, *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira; trad. ital. 2003, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città aperta, Troina.
- Santos de Sousa B. *Il Forum sociale mondiale. Verso una globalizzazione antiegemonica*, Città aperta, Troina.
- Santos de Sousa B. 2008, *Diritto ed emancipazione sociale*, Città aperta, Troina.
- Sintomer Y 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris; trad. ital. 2009, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari.
- Sintomer Y., Allegretti G. 2009, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Ediesse, Roma.
- Sintomer Y., Herzberg C., Röcke A. 2008, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, La Découverte, Paris.
- Sintomer Y., Herzberg C., Allegretti G. in corso di stampa, *Report on Participatory Budgets in the World – with a Focus on Developing Countries*, Invent, Berlin.
- Zoja L. 2009, *La morte del prossimo*, Einaudi, Torino.