

LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ITALIA E IN EUROPA

Sommario: 1. Disseminazione, circolazione, teoria e pratica della democrazia partecipativa. – 2. Una famiglia di pratiche. – 3. Rapporti con la democrazia rappresentativa, diretta, deliberativa e con la sussidiarietà. - 4. L'articolazione delle finalità. – 5. Basi giuridiche. – 6. Componenti essenziali. – 7. Prospettive.

1. Disseminazione, circolazione, teoria e pratica della democrazia partecipativa

Idea e pratica per tutti gli elementi che vedremo *nuova*, la democrazia partecipativa conosce ormai in Europa e anche in Italia, a seguito di una vivace *circolazione* tra paesi diversi e all'interno di uno stesso paese, una notevole *disseminazione*. Disseminazione, e non qualcosa di dicibile in termini di vera e propria diffusione, poiché questa presupporrebbe una presenza ramificata e a tappeto, mentre le varie esperienze, oltre che eterogenee, sono puntiformi o raggruppate per macchie, e rispondono non a un disegno in qualche modo unitario od omogeneo ma a stimoli puntuali e variati, ai quali la circolazione a partire dalle pratiche originarie presta sicuramente un alimento ma da sola non basta a determinarli. Mappe che le rappresentino, nel movimento da un territorio a un altro e nello stato del momento, sarebbero forse costruibili a seguito di indagini accurate, ma a nostra conoscenza sono disponibili, attualmente, solo per alcune di esse, come quella, di particolare valore, del bilancio partecipativo¹.

In questa fase, le pratiche vanno progressivamente incrementandosi, anche se non così velocemente come in altri continenti (tra i quali un risalto specifico ha, almeno per noi europei, il continente americano e in maniera più particolare l'America Latina). Esse originano in prevalenza da esigenze delle varie realtà, benché sicuramente siano sostenute da convinzioni ideali anche risalenti nel tempo e per certi versi tracciabili assai indietro². La gradualità di introduzione, la portata sempre parziale rispetto all'enorme estensione dell'attività pubblica, e il carattere sperimentale pronto agli adeguamenti consigliati dall'esperienza, sono elementi ricorrenti, e non ne diminuiscono il valore, anzi manifestano la riflessività e la prudenza richieste da una realtà così innovativa³.

Vengono loro in ausilio alcuni corpi di teoria, generando dunque un intreccio, del tutto normale nei fatti sociali, di reazioni reciproche fra pratica e teoria (compresi fenomeni imitativi). Vi sono tuttavia piani diversi su cui la teoria può giocare un ruolo. Concezioni di alto profilo come quella habermasiana della dimensione discorsiva nello spazio pubblico permangono e debbono a nostro parere permanere⁴ come quadro giustificatorio dell'esperienza e come pungolo alla sua ulteriore diffusione. E' la pratica tuttavia che deve restare al centro dell'attenzione e il compito ulteriore svolto dalla teoria è quello di analizzarle, delinearne un quadro di sintesi e così mostrare il valore, i limiti, le potenzialità future e i possibili perfezionamenti.

Le idee che muovono il ceto politico e amministrativo e la ricerca accademica e non, finora, non hanno mostrato nel loro insieme la *attenzione* che il fenomeno meriterebbe, anzitutto per la sua qualità e anche per la sua quantità (pur con tutti i limiti già rilevati a proposito di questa). Tranne alcuni settori o singole persone del quadro partitico, di norma di sinistra (in Italia per lo più di quella radicale), e qualche riformatore avanzato nell'ambito dell'amministrazione, la democrazia partecipativa non fa parte ancora

¹ Le abbiamo riportate in U. Allegretti 2010a, p. 10 s., dove le "macchie" risultano per l'Europa soprattutto in Spagna, Regno Unito e Germania, e per l'Italia nel Lazio, in Emilia e nel Milanese.

² Come cerchremo di mostrare in U. Allegretti 2010b risalendo, con tutta una letteratura, fino alla Grecia classica.

³ Alcune riflessioni sul rendimento e sulle caratteristiche della prassi in U. Allegretti 2009, p. 206 ss.

⁴ Non solo per il profilo, a proposito del quale Habermas viene di solito evocato, della pratica "deliberativa" (per la quale v. oltre, n. 3 e 6).

neanche nel campo progressista del corredo normale delle idee politiche. Né – anche se non mancano analisi di talune esperienze - è normalmente considerata dai teorici della politica, della sociologia, tanto più del diritto, uno degli “strumenti della democrazia” a cui ricorrere per superare la crisi a cui oggi quest’ultima è soggetta: solo la “democrazia deliberativa”, e non la partecipativa, è trattata come tale⁵ e gode di una letteratura di notevole consistenza⁶. Più nota a talune scuole urbanistiche⁷, essa è in sostanza patrimonio teorico di gruppi di ricercatori limitati e uno degli obiettivi di chi ne scrive può sensatamente essere quello di provocare una discussione che è appena agli inizi⁸.

2. Una famiglia di pratiche

Coloro che si occupano di democrazia partecipativa danno atto che essa non costituisce un istituto determinato, ma è una sintesi verbale di pratiche, dispositivi, procedure, numerose e varie, che però hanno in comune alcuni tratti fondamentali che consentono di dare a quest’espressione un senso complessivo sufficientemente unitario, finché essi sono rispettati e non, come pure può avvenire, deformati, contraffatti, mistificati o, quanto meno, resi estenuati⁹. Non un unico istituto, dunque, ma una *famiglia* di procedure, delle quali non si vuol qui dare un censimento né una descrizione e analisi specifica¹⁰, e di cui è importante percepire sia le *differenze* che le *comunanze*. Del resto, lo stesso avviene per le forme più note che ha la democrazia e con le quali la democrazia partecipativa è in diretto rapporto: per la democrazia rappresentativa, per la democrazia diretta, per la democrazia deliberativa e per la sussidiarietà.

Molte di queste pratiche sono per dir così logicamente precedute, e lo sono state storicamente, da strumenti più generici di *partecipazione*, abbozzati in tutta Europa soprattutto negli anni sessanta e settanta: tendenza molto generale e non poco approssimativa che ha generato una estrema varietà di modalità organizzative e procedurali in cui dei soggetti prendono parte a un’attività con altri (così come risulta dal lessico ordinario della lingua italiana). Il vocabolo, d’altronde, viene non illegittimamente usato nelle scienze sociali e con riferimento al quadro istituzionale per indicare un qualunque fatto – partecipazione alle elezioni, partecipazione degli enti locali all’attività di un ente superiore, partecipazione dei titolari di situazioni giuridiche soggettive al processo giurisdizionale o a un procedimento amministrativo o normativo (“partecipazione al procedimento”), inserimento di rappresentanze sociali entro organi istituzionali (“partecipazione organica”) e via dicendo – in cui i cittadini intervengono in un’attività di cui l’istituzione è protagonista.

Senonché la democrazia partecipativa si profila, e l’uso della nozione ha un senso, quando si fanno strada – il che accade a partire dagli anni novanta - un orientamento e dei dispositivi particolarmente forti di partecipazione, *nuovi nella concezione e nella strumentazione*. Sono nuovi, cioè, per la forza ideale e per la determinazione che li ispira (almeno nei casi migliori) e per la cura data alla loro impostazione e articolazione, studiata nell’impianto procedurale e nell’efficacia a essa legata. Superano così di gran lunga le forme tradizionali di partecipazione semplice, pur riconducendosi a quest’ultima come categoria di genere (e allo stesso tempo si distaccano dalle azioni di pura pressione dall’esterno sulle istituzioni, anche quando le loro rivendicazioni vengano accolte dalle istituzioni, e da quelle di autogestione, anche allorché non sconfessate e tollerate; le une e le altre sono ben note alla prassi contestativa e di lotta sviluppatasi in quegli stessi anni e ancora viva). La partecipazione infatti conosce varietà e gradi infiniti di presenza dei cittadini nelle istituzioni, i più tradizionali e, bisogna dire, la maggior parte dei quali manifestano una decisa subordinazione di quella presenza ai meccanismi del potere politico e amministrativo.

In questo senso, vi è nella democrazia partecipativa un salto di qualità rispetto alle semplici pratiche partecipative e, *sia storicamente che logicamente, essa pretende staccarsi dall’antica partecipazione, facendo maturare una più intensa presenza dei cittadini nell’attività istituzionale*. Ed è dunque legittimo, e utile a fini di un orientamento nella valutazione dell’esistente e nella creazione istituzionale, abbozzare delle

⁵ V. Pasquino (cur.) 2007; Pellizzoni (cur.) 200; raniolo 2007.

⁶ Per amplissimi riferimenti v. Pellizzoni (cur.) 2005.

⁷ V. ad es. Magnaghi 2000; Paba *et al.* 2009.

⁸ Un autore che vi ha dedicato una produzione continuativa è L. Bobbio (vedi in bibl.).

⁹ V. ad es. L. Bobbio 2006; U. Allegretti 2009b.

¹⁰ Per un inventario delle pratiche italiane, v. G. Allegretti e Frascaroli (cur.) 2006; Sintomer e G. Allegretti 2009; per la Francia, con riferimento a singole sottofamiglie, Bacquè *et al.* 2005; Revel *et al.* 2007; Sintomer *et al.* 2008; per l’Europa, con riferimento soprattutto ai bilanci partecipativi, Sintomer, Herzberg e Röcke 2008.

*sca*le della partecipazione¹¹, collocando i vari strumenti secondo un'intensità crescente, destinata a trovare il livello più alto in alcuni recenti dispositivi di democrazia partecipativa, tra i quali possono indicarsi, oltre i bilanci partecipativi (almeno i più articolati e ampi, come quelli di alcune metropoli brasiliane), alcune forme di dibattito pubblico di tipo francese, certe forme di giurie civiche aventi poteri decisionali, talune procedure di urbanistica o valutazione ambientale partecipata¹².

Naturalmente, nell'analizzare questi vari dispositivi, e tanto più nell'accostarsi alla nozione generale di democrazia partecipativa, occorre non commettere l'errore di esigere quella "precisione pedantesca" tipica del "concetto fantastico del giure" che secondo Musil (*L'uomo senza qualità*, ed. Einaudi 1962, p. 238) è assai più distante dalla realtà della "precisione fantastica" e che quasi mai può esser seriamente pretesa dalle costruzioni sociali e giuridiche. E in effetti, come è stato più volte notato, in seno a dispositivi della stessa natura e nome – ad es. il bilancio partecipativo – si danno congegni dotati di notevoli differenze, e anche ibridazioni e combinazioni tra i diversi idealtipi¹³.

Altre differenze si danno secondo il diverso livello territoriale a cui i dispositivi sono applicati. A questo proposito, va notato che sicuramente il livello territoriale a cui la democrazia partecipativa opera nella maggior parte dei casi è quello degli enti di base – comuni e loro ripartizioni –, ma sarebbe indebito assumere che tale è l'unica dimensione a cui è applicabile. A parte la dimostrazione originaria, data dai casi di Porto Alegre e altre città brasiliane¹⁴, che essa può operare, e con successo, anche a scala di grandi comuni (del resto in Spagna si danno i casi di città non piccole, come quella andaluse, e in Italia, seppure per lo più a livello circoscrizionale, le ipotesi romane), non mancano affatto innesti a livello di unità regionali – in Italia il caso laziale – e il dibattito pubblico alla francese è nato e funziona (anche in Italia) a livello, sì, territorialmente ancorato, ma per opere di grande impatto e di competenza dei massimi livelli istituzionali. Si mette dunque a ragione in rilievo il carattere "transcalare" di queste esperienze. Inoltre nella stessa Francia se ne è sperimentata l'applicazione a grandi dibattiti politici nazionali, come gli organismi geneticamente modificati e, di recente, lo sviluppo delle nanotecnologie. E sono note proposte nientemeno che alla scala dell'Unione europea. Accanto alle scale di intensità, si possono dunque costruire delle *sca*le territoriali e mettere in rilievo come casi di estremo interesse sono dati dalla collaborazione istituita tra diversi livelli – ad es. le circoscrizioni e il comune (Modena, Reggio Emilia) –, casi per i quali si potrebbe parlare di *interscalarità*.

3. Rapporti con la democrazia rappresentativa, diretta, deliberativa e con la sussidiarietà

Si chiarifica così la natura essenziale delle pratiche di democrazia partecipativa. Esse, come detto altrove, costituiscono procedure in cui istituzioni e società compartecipano nella formazione di una decisione o altra attività pubblica, con un ruolo forte di entrambe. E insieme si delineano le differenze di natura e i rapporti con le altre forme della democrazia: la democrazia rappresentativa, la diretta, la deliberativa e la sussidiarietà (anche a questo riguardo evitando la precisione pedantesca che impedisce di tener conto o rimane sconcertata di fronte alle sovrapposizione di fenomeni che tra loro rimangono contigui e talora in vera e propria continuità).

La democrazia rappresentativa è nell'esperienza contemporanea – e tutto fa pensare che lo sarà in tempo avvenire – metodo e modo essenziale, ancorché non esclusivo¹⁵, della democrazia; un'essenzialità che non può essere messa in causa né logicamente né storicamente. Dunque la democrazia partecipativa neanche in prospettiva può essere concepita come "sostitutiva" della rappresentativa. E men che meno può porsi in competizione con gli altri aspetti della democrazia costituzionale, intesa nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, nel pluralismo dei poteri e nella superiorità della costituzione. Ma, essendo come

¹¹ La più nota è quella di Arnstein 1969; ne abbiamo proposto una in U. Allegretti 2010a, p. 21 (e ibidem, a p. 22, una "scala territoriale").

¹² Le prime tre sono proposte come superiori da Blondiaux 2008, 49-62; per queste ed altre, v. i nostri cenni, da ultimo, in U. Allegretti 2010a. A tutte non mancano le critiche, a volte particolarmente vivaci per il carattere non decisionale del dibattito pubblico francese (e ora toscano, come appare dalla l.r. n.69/2007, del resto per questa parte finora priva di pratiche applicazioni), come pure, del resto, delle applicazioni più frequenti della giuria.

¹³ V. ad es. Sintomer e G. Allegretti 2009, p. 288 e passim.

¹⁴ Tutto ciò che si riferisce al bilancio di Porto Alegre si trova esaurientemente documentato in G. Allegretti 2003 e aggiornato in Sintomer-G. Allegretti 2009. Per un'altra applicazione ormai molto assestata (Belo Horizonte) v. De Azevedo e Nabuco, a cura di, 2009.

¹⁵ Come invece è stato spesso ritenuto nelle età delle rivoluzioni settecentesche e del liberalismo, e come pure sembra profilarsi in qualche costituzione contemporanea (per il caso tedesco, v. Vilain, in U. Allegretti (cur.) 2010, p. 304 ss.

gli istituti rappresentativi, e in maniera più diretta, espressione della sovranità popolare così come del principio personalista che informa gli ordinamenti democratici, viene a inserirsi nel disegno complessivo della democrazia rappresentativa, a combinarsi con essa integrandone le lacune e a correggere i difetti di cui questa soffre in forza dei suoi artifici originari e della crisi che con evidenza oggi patisce¹⁶. Ciò che essa essenzialmente si propone è dunque ciò che si può chiamare la ulteriore *democratizzazione della democrazia*, di questa realtà cioè sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare.

Nei confronti della democrazia rappresentativa, le nuove pratiche partecipative inseriscono, anzitutto in procedure amministrative relative ad atti sia singoli che di pianificazione e programmazione, ma anche in attività di decisione di politiche pubbliche (meno frequentemente – benché con una potenzialità per estendersi - su attività di posizione di norme, regolamentari e legislative), articolazioni tra interventi dei cittadini – cittadini singoli, cittadini organizzati – e atti degli uffici amministrativi, burocratici e tecnici, e dei titolari politici delle rispettive istituzioni. Ciò in una complessa articolazione delle procedure mirante a investire tutte le fasi, dall’iniziativa alla decisione al controllo, e per quella data attività in modo normalmente non occasionale ma regolarmente ripetibile. Ciò determina un cambiamento di ruolo sia del cittadino e della società che degli apparati istituzionali: i primi cessando di essere puri destinatari ma divenendo *attori influenti* sul processo, i secondi tendendo a trasformarsi, da gestori assoluti dei poteri da esercitare, in *registi* di un processo decisionale e gestionale che li vede, prima che in posizione di decisori, essi stessi di partecipanti, di destinatari, di recettori.

Con la democrazia diretta, la partecipativa ha un rapporto che è sicuramente di differenza di principio, in quanto le forme tradizionali di democrazia diretta ammesse negli ordinamenti contemporanei sono, come il referendum, l’iniziativa popolare e la petizione, per lo più occasionali e puntuali; e possono esprimere, nel caso del referendum, una decisione superiore rispetto all’agire delle istituzioni rappresentative e, nella normalità dei casi, hanno rispetto a esso un valore esterno; dunque, pur modificando il funzionamento caso per caso di quelle istituzioni, non conferiscono loro una diversità di ruolo rispetto a quello abituale. Momenti di democrazia diretta possono tuttavia rivelarsi inclusi in una procedura partecipativa: per es. nelle giurie decidenti del tipo sperimentato a Berlino¹⁷ e ogni volta che la votazione decisiva di un’assemblea popolare venga inserita in una procedura partecipativa, o quando vengono accolte in seno a esse modalità di autogestione.

Diversi i rapporti con la democrazia deliberativa. Tutt’e due – democrazia partecipativa e deliberativa – nascono come risposta alle insoddisfazioni e alle crisi della democrazia rappresentativa. Tutt’e due sono di origine recente, pur avendo antesignani nella storia anche remota (con indubbe suggestioni provenienti dalla Grecia classica). Hanno tra loro sicuri legami di natura. La componente deliberativa, come si vedrà, è presente nelle procedure di genuina democrazia partecipativa, quali i migliori bilanci partecipativi e il dibattito pubblico. A loro volta, le procedure deliberative trovano nella democrazia partecipativa un luogo privilegiato di applicazione; non l’unico, potendo applicarsi anche all’interno delle forme rappresentative nonostante il prevalente lato “aggregativo” di queste. Esse hanno una vocazione che le avvicina e le dispone a incroci fecondi. Ciononostante, le differenze di genesi – prevalentemente latinoamericana la democrazia partecipativa, nordamericana o anglosassone l’altra, - di tono generale – prevalentemente di origine pratica la partecipativa, teorica la deliberativa - e di applicazione pratica sono notevoli. In particolare, le forme pure di democrazia deliberativa sono praticate liberamente nella società o in sede culturale e più raramente attivate da istituzioni pubbliche, mentre la democrazia partecipativa entra di diritto nella sfera istituzionale. Inoltre, la democrazia partecipativa ha componenti non riducibili alla dimensione deliberativa che pure le è necessaria¹⁸.

Finalmente, i rapporti con la sussidiarietà, beninteso quella orizzontale o sociale (la verticale avendo natura interna alle forme rappresentative). Pur partecipando anch’essa alla sfera dei rapporti tra stato e società, la sussidiarietà attiene alla sfera del “fare”, le pratiche di democrazia partecipativa a quella del

¹⁶ Per svolgimenti su questa che è la funzione fondamentale della democrazia partecipativa, v. U. Allegretti 2009, p. 176 ss., e 2010a, p. 23 ss.

¹⁷ Su cui v. Röcke e Sintomer 2006.

¹⁸ Sono dunque storicamente e logicamente distinte ma non divaricate forme di modificazione della democrazia puramente rappresentativa. E non parrebbe che il loro rapporto sia quello per il quale la democrazia deliberativa è “lo sfondo teorico all’interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della democrazia partecipativa” (come conclude, pur con qualche cautela, Bifulco in Allegretti cur., 2010, p. 69 – v. comunque per tale rapporto *ibidem*, p. 667-71), e neppure forse quello per cui la democrazia deliberativa “è una forma di democrazia partecipativa” (così L. Bobbio 2006, p. 14). Ma si tratterebbe piuttosto di due modalità di approccio della democrazia destinate a *incrociarsi* e così a guadagnare reciprocamente.

discutere e decidere. Anche qui possono esservi fra le stesse incroci, ma la sostanza è tendenzialmente diversa: anche quando la democrazia partecipativa si riferisce ad attività gestionali – per es. di servizi pubblici quali sanità e assistenza – stabilendo ruoli della cittadinanza nel monitoraggio dei servizi e del loro rendimento (e non solo nelle decisioni di impostazione organizzativa e gestionale degli stessi, che è pur sempre sfera decisionale), essa non si esplica in un attività di produzione o gestione, come invece l'attività delle organizzazioni di volontariato o di solidarietà sociale nell'assolvimento di servizi pubblici sotto la responsabilità generale delle amministrazioni.

4. L'articolazione delle finalità

Se l'obiettivo di democratizzazione della democrazia è quello essenziale e maggiormente comprensivo delle finalità delle nuove pratiche, queste rispondono però anche a scopi più articolati, in esso stesso contenuti, che, prima di essere deducibili dalla teoria, sono osservabili nelle esperienze esistenti ed emergono di frequente dalle motivazioni, esplicite o celate, che ispirano i loro promotori e attori.

Già la finalità democratica ha due aspetti, per dir così simultanei: quello oggettivo – democrazia come modo di gestione del potere statale – e quello soggettivo: massima soddisfazione dei diritti delle singole persone. Questo secondo sta a significare che tra i fini della democrazia partecipativa vi è il consentire l'esplicazione dell'iniziativa personale dei cittadini e insieme contribuire alla loro capacitazione in generale, che è senza dubbio accresciuta da quell'esplicazione.

Una componente distinta che a noi sembra connaturale alla democrazia partecipativa – anche se non è sempre presente: lo è in America Latina, non in Europa – è quella di *giustizia sociale* e di *lotta alle disuguaglianze*¹⁹. Una finalità che può essere indubbiamente posta alle esperienze se si pensa che, da un punto di vista generale, il fine di giustizia sociale è acquisito come componente strutturale della democrazia nei tempi e luoghi in cui essa viene sviluppandosi non solo come democrazia formale ma anche come democrazia sostanziale; se si considerano la capacità che i percorsi partecipativi più altamente strutturati possiedono, attraverso il principio di inclusione che presiede loro e sulla base delle caratteristiche personalistiche della partecipazione, di prefiggersi obiettivi di redistribuzione delle risorse e di riduzione delle disuguaglianze; e se si tien conto dei contesti di marcata ingiustizia in cui essi si sono sviluppati in America Latina, ma che sono presenti anche in Europa per effetto delle politiche neoliberiste e delle conseguenze della mondializzazione e vanno acquistando maggiore spessore nel fuoco della grave crisi apertasi nel 2007.

Di fronte comunque al tipo di ingiustizie e di discriminazioni che affliggono le condizioni attuali del mondo, non si tratta solo di affrontare le disuguaglianze di tipo socioeconomico, ma anche le ingiustizie "cognitive" (discriminazioni tra culture) e altre a esse connesse, quali le "storiche" (risultanti dall'ascrizione a popoli subalterni, ad opera dei popoli dominanti – tipiche le situazioni di colonizzazione -, di un passato senza futuro) e le "religiose" (anch'esse discriminate dalle confessioni dominanti), e quelle legate al deterioramento ambientale (queste ultime forse sono le più presenti in percorsi partecipativi europei e italiani, come nelle Agende 21 locali)²⁰. Ciascuna di esse, se presa in considerazione, comporta uno sforzo particolare nella declinazione pratica assegnata al principio di inclusione e applicazioni di dispositivi specifici. Come pure quel principio può portare alla definizione di altre modalità o di altri percorsi, quali quelli volti ad affrontare le condizioni di esclusione operanti verso le donne, i minori, i giovani, gli stranieri, e altri tipi particolari di persone che soffrono qualche forma di emarginazione.

Un altro tipo di obiettivi dei percorsi partecipativi attiene a una sfera di carattere maggiormente strumentale, ma che tuttavia è tutt'altro che estranea alla finalità democratica intesa in senso comprensivo. Si tratta di obiettivi di efficacia ed efficienza, che hanno anch'essi risvolti diversi e si presentano variamente nelle diverse situazioni.

Uno molto generale, rilevabile chiaramente all'osservazione, è quello legato ai caratteri che, in qualche modo da sempre ma oggi in misura vistosa e crescente, si manifestano nelle situazioni sottoposte alle decisioni e alle attività pubbliche e le cui difficoltà si riverberano su di esse. Sono caratteri che conviene enunciare in termini generali come *complessità* e *dinamicità*, e si declinano fra l'altro in tecnicità, multisoggettività, particolarità delle situazioni, incertezza e rischio.

¹⁹ Il tema è messo a fuoco da G. Allegretti in U. Allegretti (cur.) 2010.

²⁰ V. per l'acuta elencazione di queste ingiustizie le pagine di Santos 2008, spec. p. 200 ss. e 245 s.

E' l'affrontamento delle modalità proprie in questi termini di molte circostanze di vita su cui gli organi pubblici sono chiamati a provvedere che si avvantaggia specificamente dei dispositivi di democrazia partecipativa. Questi sono particolarmente adatti, in virtù della molteplicità degli apporti soggettivi che consentono e del carattere di percorso snodato nel tempo e per fasi che aprono, a cogliere aspetti delle situazioni complesse che gli organi politici e amministrativi – malgrado la sensibilità che dovrebbe per missione esser propria dei primi e il frequente attrezzamento tecnico di cui sono normalmente provvisti i secondi – da soli non sarebbero in grado di conoscere e apprezzare pienamente²¹. Tali aspetti si presentano spesso con caratteri particolari alla singola fattispecie e perciò sono a volte meglio conoscibili dagli *stakeholder* collocati nelle varie situazioni che non da esperti lontani e distaccati: da ciò l'utilità di far concorrere con i saperi "scientifici" e i criteri "politici" degli organi istituzionali i *saperi quotidiani o ordinari* (locali, pratici, in francese *savoir d'usage*) di coloro. Lo stesso va detto per la dinamicità di molte realtà che uno sguardo soltanto "ufficiale" potrebbe tendere a misconoscere, data la stabilità della "collocazione" dalla quale sono esaminati dai titolari istituzionali che può tendere a trascurare i loro cambiamenti nel tempo (come la loro collocazione nei luoghi), e che invece gli *stakeholder* sono in grado di "sentire" immediatamente. La tecnica ufficiale viene così ad essere bilanciata dal punto di vista più coinvolto proprio di chi partecipa, e del resto è possibile – e può essere agevolato con vari strumenti – che dal basso siano prospettate anche visioni e progetti alternativi di carattere tecnico esperto²². La oggi nota incertezza di molte conoscenze e valutazioni tecniche, soprattutto se "avanzate", a sua volta può trovare qualche maggiore possibilità in più di scioglimento nell'apporto di altri punti di vista, e così l'affrontamento del rischio ricevere i bilanciamenti che, ancora una volta, possono essere prospettati dalle persone coinvolte, sia nel senso dell'aggravamento delle precauzioni da usare che nel senso dell'accoglienza d'un rischio più elevato.

Queste caratteristiche degli apporti degli *stakeholder* rendono i processi partecipativi specificamente indicati per confrontarsi con situazioni di particolare acutezza, quali la prevenzione o la reazione alle calamità: si conosce il successo di questo modo di affrontare la ricostruzione di centri colpiti da eventi sismici in Friuli e nell'Umbria-Marche, così come per converso le carenze che si vanno sempre più chiaramente manifestando per effetto dei modi centralistici e paternalisti voluti dal governo per la post-emergenza e la ricostruzione de L'Aquila²³. O come l'affrontamento di crisi finanziarie ed economiche, che può trovare beneficio nell'applicazione di procedure partecipative, come un aiuto alla ripartizione migliore dell'onere di taglio della spesa pubblica – talora sperimentato negli ultimi tempi²⁴ – o, a titolo di ipotesi, la possibilità di decisione popolare sul sacrificio di un investimento o la sua orientazione in caso di crisi.

Altri obiettivi presenti nelle pratiche e spesso adottati a loro motivazione possono essere valutati meno positivamente. L'apporto della democrazia partecipativa a una maggiore legittimazione delle istituzioni rappresentative e amministrative, è un effetto atteso e benefico – anche se non sempre ne è dimostrato il raggiungimento –; invece, prospettare e proporsi, come spesso si fa, la rilegittimazione della classe politica ed eventualmente della componente burocratica e tecnocratica delle stesse istituzioni cela il pericolo che, ove cercata come primo obiettivo, essa si traduca in torsione dei processi in cui la si ricerca nei termini distorti di strumentalità egoistica e di pura ricerca del consenso. Elemento tanto più distorsivo è il porre la ricerca del consenso, magari su provvedimenti già decisi, come scopo esplicito delle pratiche o conciliazione dei conflitti: anche quest'ultimo può essere effetto positivo dell'applicazione di un dato processo ma non va posto come sua finalità, essendo anzi fisiologico che un dato percorso partecipativo acquisisca la conflittualità d'una situazione, però risolvendone la decisione.

5. Basi giuridiche

Un indirizzo di azione socio-istituzionale così giustificato dal punto di vista della teoria e della pratica della democrazia, dunque della legittimità sostanziale, dovrebbe aver facilità a essere in pari tempo dotato

²¹ In materia di sicurezza nucleare già nel 1979 in una sentenza del BVG tedesco si leggeva in un parere divergente la necessità di provvedere con un procedimento amministrativo atto a "coinvolgere *tempestivamente* i diversi punti di vista, gli interessi e i timori di *tutti* in partecipanti" (v. la citazione in Denninger 2009, p. 250).

²² Per un'interessante classificazione delle diverse relazioni in cui entrano in diversi procedimenti i tecnici e i profani, v. L. Bobbio 2007, 184 s.

²³ Si vedano per i due modelli i saggi (Crespellani, De Marco, Frisch) pubblicati in *Democrazia e diritto* 1-2009 sul "caso" L'Aquila e il ruolo dannosamente espanso oltre ogni limite che vi ha svolto la Protezione Civile.

²⁴ V. Sintomer e G. Allegretti 2009, p. 133 e 170.

del crisma di legalità formale. Indicarne le basi giuridiche specifiche – ovviamente con riferimento a ogni distinto ordinamento – è comunque necessario, perché le pratiche di democrazia partecipativa e quelle di partecipazione più in generale si inseriscono in realtà dominate dal principio dello stato di diritto, per giunta pervenuto a uno stadio di complessità e stratificazione elevatissimo, e devono quindi trovare compatibilità e collegamento con le normative e le istituzioni previste nel caso di ogni singolo Stato.

Il quesito circa la legalità dei percorsi partecipativi è del resto immanente alle esperienze esistenti e gli operatori lo sollevano di frequente, guardando talora preoccupati ai silenzi dei giuristi, oltre che delle norme, ma tendendo peraltro a muoversi sulla base di un'implicita risposta positiva. La risposta merita di partire da una diretta premessa cautelativa: occorre che in materia il diritto, e i giuristi, osservino *un serio e conseguente atteggiamento di self-restraint*. Non solo per la considerazione generale che raramente è il diritto – soprattutto il diritto legislativo – a dar vita autonomamente a istituti nuovi, mentre esso interviene più efficacemente là dove occorre dare il crisma a elaborazioni già mature, e spesso già sperimentate, nella pratica, con il compito principale di dar loro un ordine e garantirne la regolarità e di assicurarne la compatibilità con il resto dell'ordinamento. Ma, più in particolare, perché nel caso della democrazia partecipativa la sua natura stessa suppone un'elaborazione almeno originariamente spontanea e la delicatezza del suo stesso organamento con istituzioni rappresentative tanto articolatamente strutturate e così stratificate nel tempo come le attuali richiede un primo collaudo da parte della prassi. Del resto, le più fortunate di queste esperienze si sono mosse, almeno nei loro primi passi, in sostanziale spontaneità e con una base giuridica molto tenue e, per altro verso, elastica e flessibile. A Porto Alegre, senza base legislativa superiore, si è provveduto con normative comunali continuamente adattate sulla base delle esperienze pregresse. In Francia le norme di legge, pur avendo spesso dato il primo impulso – così per la *democratie de proximité* e per lo stesso *débat public* – hanno lasciato ampie possibilità di regolazione autonoma agli enti locali e, rispettivamente, alla *Commission Nationale du Débat Public*. In Italia, sia i municipi che i comuni – ad es. Modena e Reggio Emilia – hanno messo in piedi dei parziali bilanci partecipativi con semplici deliberazioni di giunta, e le regioni Toscana ed Emilia-Romagna, tanto più il Lazio, pur dandosi norme legislative, si sono astenute da una disciplina dettagliata e hanno consapevolmente rinviato a determinazioni inferiori autonome.

I fondamenti giuridici tuttavia non mancano e sono tali da assicurare la legalità dell'insieme e la spontaneità che sembra necessaria allo sviluppo della pratica.

La Costituzione, innanzi tutto. Quella italiana è una delle non molte carte costituzionali che esplicitamente parlano della "partecipazione" (art. 3.2). In Europa, la supera quella portoghese, che all'art. 2 prevede "o aprofundamento da democracia participativa" come un principio fondamentale pari agli altri, elencati nello stesso articolo, dello stato di diritto democratico, della sovranità popolare, del pluralismo della società, dell'effettività dei diritti fondamentali, della separazione dei poteri e della realizzazione della democrazia economica, sociale e culturale²⁵. Certamente quella della nostra costituzione è una menzione sommaria, ma è stato il prodotto d'una esplicita discussione a più tappe e d'una consapevole collocazione, frutto di un itinerario che secondo la dottrina ha più rafforzato che non sfumato il principio (dapprima proposto in più contesti, tra cui quello dell'art. 1)²⁶. La partecipazione vi è prevista come obiettivo dell'opera di trasformazione sociale affidata alla Repubblica, collegato a quello del pieno sviluppo della persona umana, ma è chiaro che accanto alla natura di scopo essa vale anche come strumento per quello scopo: infatti si raggiunge partecipazione come forma di capacitazione solo partecipando, praticando (e anche promuovendo) partecipazione. Vi è anche prevista come *effettiva*, carattere che vale come vincolo a predisporre mezzi efficaci a realizzare la partecipazione e come preventiva denuncia di pratiche puramente nominali.

Nella sua generalità, questa norma è *sufficiente a dare fondamento all'inserimento nell'ordinamento di pratiche partecipative anche della massima dimensione*, e non solo a titolo di fondamento di principio ma anche di base puntuale per l'instaurazione di dispositivi concreti, che non è da ritenere necessariamente bisognosa di leggi applicative o autorizzative, bastando valersi della dimensione autoapplicativa del principio fondamentale. Inoltre – ed è un elemento particolarmente prezioso – *la partecipazione è prevista dalla Costituzione nel contesto della norma fondamentale dedicata all'uguaglianza sostanziale e ai compiti di trasformazione sociale*, così da spingere verso l'adozione di pratiche partecipative rivolte puntualmente a

²⁵ A seguito di recenti revisioni della sua costituzione, la Francia è oggi anch'essa provvista di alcuni fondamenti costituzionali della democrazia partecipativa, seppure non di carattere generale: vedine l'analisi in Fromont, in U. Allegretti (cur.) 2010, p. 53 ss. Per un quadro generale delle costituzioni europee sul punto, v. Philip-Gay, in Robbe (cur.) 2007.

²⁶ Per questo ragionamento, e per un recente completo esame dei lavori costituenti, v. Valastro 2010.

creare uguaglianza, se non anche a esigere da loro questa finalizzazione, risolvendo così in positivo l'interrogativo che sopra ci siamo posti.

Da ciò, pare di poter dire, deriva che *ogni livello di governo è in grado, se lo vuole, di praticare e introdurre nel suo ordinamento processi partecipativi*. Date le esigenze di oggi, dovrebbe provvedervi, ovviamente con la gradualità e lo spirito sperimentale proprio di tutta l'esperienza internazionale e nazionale.

Ne è in grado lo Stato: che cosa si attende per trasporre in Italia il *débat public*? Magari con naturali adattamenti e forse con miglioramenti circa l'efficacia e alcune altre modalità dei processi, che in Francia si fanno attendere nonostante proposte legislative da tempo in discussione. Data la conflittualità sollevata da molti progetti di "grandi opere" – si pensi alla Tav in Val di Susa o al sottoattraversamento di Firenze da parte della ferrovia ad alta velocità, per le quali non si è voluto provvedere spontaneamente, come pur possibile –, un dispositivo di questo genere potrebbe democratizzare un aspetto fondamentale della vita delle popolazioni italiane, evidenziare e decidere argomentatamente i conflitti che sollevano, distribuire meglio pesi e vantaggi dei più impattanti interventi territoriali.

Sono del pari autorizzati a introdurre processi partecipativi nelle proprie attività le regioni e i comuni. Sempre in riferimento al dibattito pubblico, lo hanno fatto – sembra con un successo non solo procedurale ma presumibilmente di risultati pratici – il comune di Genova per il braccio autostradale chiamato Gronda di Ponente, e il municipio toscano di Montaione per l'invasivo insediamento turistico progettato a Castelfalfi²⁷. Sperimentano da tempo bilanci partecipativi, in qualche caso di portata ampia (Grottammare, caso stabilizzato da un quindicennio), in altri modesta e parziale, molti comuni italiani, avendo davanti a sé la più sviluppata esperienza di numerose realtà spagnole²⁸.

Più problematica la questione se un livello di governo possa *imporre* ad altri l'adozione di determinati dispositivi. La questione, in linea di massima, andrebbe risolta in senso negativo, non forse e in tutto ricusandone la possibilità, ma – anche quando questa vada riconosciuta – preferendo l'astensione dal porre vincoli, sostituita invece dalla, certo pacifica, possibilità di *promuovere* percorsi dando loro stimoli e appoggio soprattutto finanziario, come fanno le Regioni Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna nei riguardi dei loro enti locali²⁹. La natura della democrazia partecipativa sembra infatti rifuggire, almeno in questa fase ancora sperimentale o di avvio, da vincoli eteronomi, per affidarsi invece alla spontaneità creativa delle varie istanze.

6. Componenti essenziali

Non è qui possibile un'analisi dettagliata dei modi con cui sono congegnati i dispositivi di democrazia partecipativa. Ci si limiterà ad accennare alle problematiche principali, ad alcuni principi di applicazione tendenzialmente generale e ad alcune questioni aperte. Problematiche, principi e questioni riguardano i soggetti sociali e istituzionali, le esigenze e le alternative che rispettivamente li riguardano, le fasi procedurali e i loro sostegni organizzativi, i metodi di discussione, il rapporto tra risultati dei processi e decisioni finali, e i controlli. Come pure riguardano (ma allora più che di principi si tratta di puri orientamenti direttivi) gli oggetti dei processi stessi.

L'identificazione dei soggetti sociali è retta dal *principio di inclusione*. Esso comporta che "tutti", o "chiunque" – secondo espressioni di vari testi normativi e della dottrina³⁰ - o "il pubblico" (quest'ultima è l'espressione della Convenzione internazionale di Aarhus che prevede un completo sistema partecipativo in materia ambientale) possano intervenire nella procedura³¹. Il principio permette di fissare per alcune fasi (per es. quando fosse richiesto di votare in assemblea sul bilancio) qualche restrizione, ad es. ai residenti, ma è tendenzialmente aperto alla massima partecipazione e in ogni caso esclude che possano partecipare solo i soggetti tutelati specificamente in loro situazioni soggettive, come avviene nelle leggi sul procedimento amministrativo ispirate alla difesa dei privati³². Consente di aprire anche a coloro che stanno in posizioni

²⁷ Per una dettagliata analisi, con orientamenti valutativi differenziati, v. rispettivamente gli studi di L. Bobbio e P. Baldeschi in U. Allegretti (cur.) 2010.

²⁸ Per un esame dettagliato della pratica spagnola di bilanci partecipativi si veda lo studio di Ganuza Fernández; per l'analisi di dodici casi italiani, quello di Canafoglia; per l'esperienza laziale l'esposizione di Troisi e Buonocore, tutti in U. Allegretti (cur.) 2010.

²⁹ Per l'esame della questione, v. fra gli altri gli studi di Corsi e Ciancaglini in U. Allegretti (cur.) 2010.

³⁰ V. Cudia, in Deplano (cur.) 2009.

³¹ E tuttavia – poiché mai tutti davvero partecipano – è inevitabile porsi il problema di come avvenga la selezione dei partecipanti (sui vari metodi: autoselezione, selezione mirata, selezione casuale v. L. Bobbio a cura di 2007, p. 179 ss.

³² Sulla differenza della partecipazione democratica da quella degli interessati v. U. Allegretti 2007.

sociali o giuridiche deteriori, come donne, stranieri, minori, e anzi legittima e addirittura orienta a promuovere con idonei mezzi la loro partecipazione. Un *principio di democrazia associativa* rende ammissibile la partecipazione di associazioni di qualunque tipo, anche occasionali (comitati ad hoc); ma il principio di inclusione ha il valore di impedire che solo le associazioni siano chiamate a partecipare o abbiano una posizione di privilegio, come talora esse pretendono. E' vero però che esse fruiscono di fatto di possibilità privilegiate, data la loro struttura, competenza e forza, e che svolgono un ruolo di per sé promozionale anche nei confronti dei singoli (e dei processi stessi); ruolo che è legato al riconoscimento nelle costituzioni contemporanee del valore dell'associazionismo e del pluralismo sociale, rientrando nell'espansione del principio personalista, e che nella Costituzione italiana è sancito dal posto fatto dall'art. 2 alle formazioni sociali. Ovviamente non è possibile discriminazione tra i vari organismi sociali né una restrizione a qualcuno di loro: il che distingue e addirittura oppone la democrazia partecipativa alle forme di consultazione o di codecisione tipiche delle forme antiche e sempre diffuse – si pensi all'Unione Europea, ma non solo - di neocorporativismo o di concertazione, con le quali non possono essere confuse e di cui addirittura, se si generalizzeranno, possono costituire il superamento.

C'è poi un principio che si potrebbe denominare dell'*impegno delle istituzioni*. Le istituzioni, come abbiamo detto, sia nella loro componente politica che in quella burocratica e tecnica – ciascuna col suo ruolo – non solo dall'esistenza di un processo partecipativo non sono disimpegnate, ma sono chiamate dentro di esso a compiti raddoppiati. Doveri di informazione, di trasparenza, di comunicazione dei progetti e finanche delle intenzioni, presenza anche fisica alle varie fasi del processo, lealtà nella collaborazione, un attivismo rispettoso dell'autonomia della società. Alle origini di questi comportamenti sta il riconoscimento dell'esistenza di uno spazio pubblico allargato di ascendenza filosofica habermasiana³³ e quindi del valore della società come componente attivo della vita pubblica, che l'adozione di un percorso partecipativo contiene. Ad esso dovrebbe corrispondere da parte della società, nel pieno esercizio della propria autonomia, un riconoscimento delle istituzioni e della collaborazione con esse.

C'è un *principio di continuità* della partecipazione nelle varie tappe attraverso cui passano le decisioni. Questo principio è evidente dalla Convenzione di Aarhus, che richiede per il campo ambientale – con le forme adeguate per ognuna - la partecipazione non solo alle attività operative concernenti le decisioni relative ad attività specifiche, ma anche a quelle generali e preliminari della creazione delle normative, dell'elaborazione delle politiche, della formazione dei piani e dei programmi, e tutto ciò “quando tutte le alternative sono ancora praticabili”. Naturalmente, il principio si applica a tutte le fasi che trovano luogo all'interno di ciascuna di queste attività. Sotto un altro aspetto, il principio porta a riproporre tendenzialmente la partecipazione per tutti i provvedimenti dello stesso tipo (la democrazia partecipativa non dovrebbe mai essere “occasionale”) e, per quelli che si ripetono in cadenze temporali – tipicamente i bilanci – per ogni cadenza: un principio insomma di iterazione o di normalità dei processi di democrazia partecipativa.

C'è un principio di *adeguatezza dei metodi* organizzativi, logistici, della sequenza tra riunioni, assemblee, tavoli di lavoro e altro, dell'uso di internet e via dicendo, per una partecipazione che deve, lo si ricordi, essere effettiva³⁴.

E c'è, molto delicato, un principio *deliberativo*. Il termine, ormai usuale nel suo sapore britannico, indica la presenza di un tessuto discorsivo, argomentativo, razionale che presiede alla discussione delle questioni e delle alternative di soluzione, e che rende possibile, appunto, le proposte alternative rispetto a quella su cui si apre la procedura. Con tutti i problemi che si presentano per assicurare opportunità di espressione a tutti i soggetti; per dar luogo a una possibilità effettiva di manifestazione sia dei saperi ordinari che dei saperi e di progettazioni esperte provenienti dai partecipanti; per garantire una guida imparziale della discussione – che richiede quasi sempre un coordinamento delle riunioni assicurato da un soggetto indipendente dall'istituzione procedente e un sostegno da parte di facilitatori e di altro personale professionalizzato -. E' questo il principio che determina l'inserzione nella democrazia partecipativa dei principi della democrazia deliberativa: quest'inserzione consente di incrociare, come si è detto, le due tipologie in casi come il bilancio partecipativo (a partire da Porto Alegre), il dibattito pubblico e altri. Un

³³ Denninger 2009, p. 351, sottolinea la “vicinanza” dell'approccio del BVG sul requisito di ragionevolezza generale in tema di sicurezza nucleare alla teoria filosofica del discorso razionale di Habermas e Apel, pur mancando un “dialogo diretto” tra giuristi e filosofi. Ma lo stesso autore (ivi, p. 352) mette in rilievo le differenze fra l'ideale del discorso razionale e il “compromesso” politico spesso necessario sia sul piano legislativo che su quello amministrativo.

³⁴ Anche su questo si può rinviare particolarmente a L. Bobbio (cur.) 2007, p. 185 ss., dove tra l'altro si chiarisce che “i processi vengono, per lo più, progettati” con “un esercizio consapevole”, poiché “hanno bisogno di usare metodologie specifiche”, anche “altamente strutturate”.

elemento fortemente razionalizzatore, e tale da assicurare una buona dose di imparzialità applicativa che porta a inquadrare tutta la discussione e i suoi esiti è dato dai criteri di decisione consacrati, sempre attraverso il dibattito ma con un forte apporto dell'amministrazione, in una fase apposita nella procedura del bilancio partecipativo di Porto Alegre.

Il rapporto tra risultanze delle discussioni e di tutte le fasi istruttorie e decisione dà luogo a uno dei problemi più disputati. E' *il problema, tuttora aperto, della spettanza del potere "deliberante"*. In linea di massima si intende garantire che la decisione finale rimanga nelle mani degli organi rappresentativi, politici, tecnico-burocratici secondo gli ordinamenti preesistenti all'introduzione dei dispositivi partecipativi. E ci si richiama soprattutto al valore dell'investitura elettorale, dimenticando tra l'altro che nella maggior parte degli ordinamenti odierni i provvedimenti puntuali e la gestione sono demandati alle burocrazie e ai corpi tecnici, che non discendono dalla legittimazione elettorale. Il minimo richiesto (ma la mancanza del suo esplicito riconoscimento è il difetto maggiore del *débat public* in Francia) è l'obbligo di motivazione nel caso di respingimento delle risultanze della procedura, fatto proprio infatti dalle leggi toscana ed emiliana. Tuttavia sono presenti in numerosi processi congegni diversi, e non solo elementi politici e di fatto, che mirano a vincolare almeno parzialmente l'autorità decidente al contenuto delle risultanze e alle scelte – magari consacrate da una votazione – del percorso partecipativo. Così nel bilancio partecipativo, oltre che di Porto Alegre, di Grottammare e in casi di municipi romani. In genere si ritiene che decisioni vere e proprie assegnabili a un potere deliberante dei cittadini siano quelle su oggetti "piccoli", come la destinazione di modeste somme per lavori di manutenzione o per altre limitate scelte di assetto urbano e nella gestione di certi servizi sociali (è per es. il caso delle giurie berlinesi e di alcuni esempi anglosassoni).

Finalmente il *principio del monitoraggio e del controllo popolare*. Affacciato da noi (come viene troppo raramente ricordato) anche all'Assemblea Costituente da un emendamento Togliatti-La Rocca che intendeva garantirlo, e scartato affermandone peraltro la possibilità legale dall'Assemblea, esso si ripresenta rafforzato nel quadro della democrazia partecipativa, sia in funzione del monitoraggio in corso d'opera che del controllo ex post della realizzazione, e con riferimento anche al rendimento del percorso partecipativo in quanto tale. I dispositivi relativi sono peraltro fino ad oggi non molto assestati e poco praticati, ma sembrano – e il riconoscimento è comune – appartenere ai requisiti necessari per uno sviluppo soddisfacente della democrazia partecipativa.

Poche parole per quanto riguarda gli oggetti dei processi partecipativi. Come facilmente si può notare, è sul terreno urbanistico che si ha in genere in Europa la maggior frequenza di percorsi partecipativi – e tuttavia anche su questo terreno esistono difficoltà –. Ma comunque esperienze riguardano anche altri e assai vari campi, dai bilanci alle politiche sanitarie, giovanili, culturali. Se viene maggiormente accreditata – a dire il vero, un po' banalmente e soprattutto da chi non segue gli sviluppi di queste cose – la possibilità di applicazione a oggetti di minore portata (problemi di arredo urbano, utilizzazione di singole aree o edifici, piccole spese assistenziali ecc.), essa si mostra sussistere su decisioni di portata ampia e generale; anzi senza voler negare valore ai primi, si può dire che *solo a questa scala può validamente manifestarsi la sua incidenza davvero significativa sui processi democratici*.

7. Prospettive

Per istituti così nuovi, esperienze complessivamente incompiute e spesso sperimentali come quelle di cui abbiamo parlato, è inevitabile proporsi interrogativi sulle prospettive. Altrettanto inevitabile il trascolorare di queste da previsionali in valutative e prescrittive.

Una previsione, del resto, è impossibile. L'evoluzione dell'ultimo decennio è indubbiamente di crescita, sia in Europa che in Italia, e non mancano proposte ulteriori. La crescita naturalmente si affida, oltre che al grado rispettivo di convinzione e di impegno delle sfere istituzionali e dell'opinione pubblica, anche al rendimento positivo o negativo delle esperienze in corso. Se questo appare in genere positivo, tuttavia non mancano casi di insuccesso, e in particolare si è rivelata in vari luoghi una certa "volatilità" dell'esperienza, troppo sensibile innanzi tutto al cambiamento delle maggioranze politiche – il caso di Pieve Emanuele, comune del Milanese sede di un esperimento che sembrava durevole e riuscito di bilancio partecipativo, è sintomatico – e in generale le difficoltà e il rendimento non brillante di alcune esperienze, soprattutto dal punto di vista del seguito realizzativo, inducono a stasi o reflussi. Il rendimento va misurato non solo sull'andamento e gli effetti del singolo processo – che pure è importante – ma anche sulle conseguenze che questo determina in termini di "capitale sociale", cioè di crescita, o talora, diminuzione, dell'insieme di risorse

sociali disponibili³⁵: conseguenze che, se moltiplicate in virtù dei vari casi di applicazione, tendono a generare effetti cumulativi e, quindi ad accreditare o screditare il nuovo corso che la democrazia partecipativa prevede di rappresentare.

Tuttavia ci sono elementi perché nell'insieme possa aversi fiducia nella promozione di un'esperienza idonea a contrastare dal basso, molecularmente e, certo, solo con lenta progressione, le spinte all'involutione della democrazia. D'altronde, non sembra che le altre strade, che pur doverosamente si vanno tentando per tale scopo, siano per il momento più produttive. Non lo è il tentativo di rinvigimento dei partiti, non lo è quello della riforma dei rami alti delle istituzioni che anzi, a stare alle proposte annunciate in Italia dopo le elezioni regionali del 2010, vanno in direzione contraria, costringendo ancora un volta coloro a cui la democrazia sta a cuore a un atteggiamento di strenua difesa della Costituzione e dei suoi equilibri.

Un impegno a favore della democrazia partecipativa sembra dunque doveroso e può essere assunto con speranza. Esso sembra fra i più idonei a contrastare le spinte populistiche, particolarmente forti nel nostro paese. Le contrasta infatti, infatti, in qualche modo sul loro stesso terreno: quello, tanto legato alle condizioni globalizzanti e spersonalizzanti proprie del presente, del bisogno di una "vicinanza" della politica, di una familiarità del potere con le speranze e la vita delle masse, anzi dei singoli, e della denuncia della incapacità di soddisfarvi da parte delle istituzioni normali della democrazia rappresentativa³⁶, di cui peraltro il populismo esaspera la tendenza oligarchica.

Fin dalla Grecia classica, si sa che la democrazia non si è mai pienamente realizzata in maniera stabile, ma si è quasi sempre tradotta, al meglio, in un sistema misto di governo del popolo e di un'oligarchia; al peggio, ha generato il ritorno a forme di governo autoritario pur basate sull'appello alla sovranità popolare. Oggi, il bisogno di prossimità può indurre ad affidarsi all'uomo ritenuto capace di interpretarlo. Si torna bambini, affidandosi a un padre; la democrazia partecipativa, invece, fa appello a persone adulte, capaci di prendere in mano i propri destini: a quale delle due alternative si vuol fare appello? Far appello a quella rappresentata dalla democrazia partecipativa, nel momento attuale della storia italiana, può parere utopistico; ma alcune realtà a essa ispirate vivono, e non stentatamente; d'altronde – per tornare a quel Musil che è uno dei grandi interpreti dell'incertezza della contemporaneità – non bisogna stancarsi di ripetere che "se esiste il senso della realtà deve esistere anche il senso della possibilità" (*op. cit.*, p. 12).

Riferimenti bibliografici

- Allegretti G. (2003). *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*. Firenze: Alinea.
- Allegretti G. (2010). *Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi europei*. In: U. Allegretti, a cura di, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.
- Allegretti G. e M.E. Frascaroli, a cura di (2006). *Percorsi partecipativi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*. Firenze: Alinea.
- Allegretti U. (2006). *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*. In: *Democrazia e Diritto*, n. 3.
- Allegretti U. (2007). *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*. In: *Diritto amministrativo*.
- Allegretti U. (2009). *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*. In: *Democrazia e diritto*, n. 2-2008.
- Allegretti U. (2010a). *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*. In: U. Allegretti, a cura di, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press.
- Allegretti U. (in corso di pubbl., 2010b). *Democrazia partecipativa*. In: *Enciclopedia del diritto. Annali IV*. Milano: Giuffrè.
- Allegretti U., a cura di (2010). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze: Firenze University Press
- Ancora di democrazia partecipativa*, con contributo di autori vari (2006). In: *Democrazia e diritto*, n. 4.

³⁵ Su quest'importante aspetto richiamano l'attenzione le valutazioni di L. Bobbio (cur.) 2007, p. 195 ss.

³⁶ Come analizzato acutamente da Rosanvallon 2008, p. 265-344.

- Arnstein S. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. In: *Journal of American Institute of Planners*.
- Bacqué M.H., Rey H. et Sintomer Y., a cura di (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte.
- Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil.
- Bobbio L., a cura di (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Bobbio L. (2006), *I dilemmi della democrazia partecipativa*. In: *Ancora di democrazia partecipativa, Democrazia e diritto*, n. 4.
- Bobbio L., a cura di (2007). *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Il caso*, con contributi di autori vari (2010). In: *Democrazia e diritto*, n. 1-2009.
- De Azevedo S. e Nabuco A.L. (2009), *Democracia participativa. A experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura
- Democrazia partecipativa*, con contributi di autori vari (2006). In: *Democrazia e diritto*, n. 3.
- Denninger E. (2009), *Al di là delle "dichiarazioni": la realizzazione dei diritti fondamentali mediante l'organizzazione e il procedimento*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, pp. 248 ss.
- Deplano G., a cura di (2009), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*. Monfalcone: Edicom.
- Magnaghi (2000), *Il progetto locale*. Torino: Einaudi.
- Paba G., Pecoriello A.L., Perrone C. e Rispoli F. (2009), *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*. Firenze: Firenze University Press.
- Paci M., a cura di (2005) *Welfare locale e democrazia partecipativa*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino G., a cura di (2007), *Strumenti della democrazia*. Bologna: Il Mulino.
- Pellizzoni L., a cura di (2005), *La deliberazione pubblica*. Roma: Meltemi.
- Raniolo F. (2007), *La partecipazione politica*, Bologna: Il Mulino.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.M., Hériard-Dubreuil B. e R. Lefebvre, a cura di (2007), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. Paris : La Découverte.
- Robbe F., a cura di (2007), *La démocratie participative*. Paris: L'Harmattan.
- Röcke A. e Sintomer Y. (2006). *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*. In: *Democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-2006.
- Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Seuil.
- Santos de Sousa B. (2008). *Diritto ed emancipazione sociale*. Troina: Città aperta.
- Sintomer Y e Allegretti G. (2009). *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.
- Sintomer Y., Herzberg C. e Röcke A. (2008). *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*. Paris : La Découverte.
- Valastro A. (2010). *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*. Relazione alle Giornate di studio *Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*. Università di Perugia.