

# DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: CHE COS'È?

*di Valentina Pazé*

## 1. *Oltre la democrazia rappresentativa*

“Democrazia partecipativa” è una formula paradossale, in cui l’aggettivo appare pleonastico rispetto al sostantivo. Ogni e qualsiasi teoria della democrazia che sia minimamente plausibile, infatti, implica l’idea della partecipazione, diretta o indiretta, dei cittadini all’assunzione delle scelte collettive. Secondo la definizione minima, e rigorosamente formale, di Bobbio, ad esempio, “per regime democratico si intende primariamente un insieme di regole di procedure per la formazione delle decisioni collettive, in cui è prevista e facilitata la partecipazione più ampia possibile degli interessati”<sup>1</sup>. Una democrazia che non sia partecipativa, potremmo concludere, non è una democrazia. Il che non significa – ovviamente – che ogni e qualsiasi forma di partecipazione sia qualificabile come democratica<sup>2</sup>.

In realtà con la formula oggi molto frequente, e per certi versi già inflazionata, “democrazia partecipativa”, si intende alludere a forme di partecipazione che non si limitano all’esercizio dell’elettorato attivo e passivo, né alla militanza in partiti politici e associazioni. A forme di partecipazione che vanno “oltre” la democrazia rappresentativa. Nella storia recente simili tentativi di superamento non sono certo nuovi. Ne ricordo tre, sintetizzabili nelle formule: democrazia diretta, democrazia delegata e democrazia sociale.

<sup>1</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, p. XXII.

<sup>2</sup> Sulle condizioni e precondizioni che rendono la partecipazione democratica si è soffermato in più occasioni M. Bovero. Cfr. *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000.

La democrazia *diretta* sappiamo tutti in che cosa consiste. È un modello di democrazia esemplato sull'esperienza antica del governo della *polis* ateniese, in cui il potere di assumere decisioni collettivamente vincolanti spettava all'assemblea, cui avevano diritto di partecipare tutti i cittadini, e la maggior parte delle cariche pubbliche era assegnata attraverso il sorteggio. È il genere di democrazia difeso da Rousseau, che tuttavia, nell'atto stesso di propugnarlo, si diceva convinto che fosse impossibile da realizzare nelle condizioni della società moderna<sup>3</sup>. Gli odierni regimi di democrazia rappresentativa prevedono, in molti casi, il ricorso ad alcuni istituti tipici della democrazia diretta, come il referendum e le leggi di iniziativa popolare. La presenza di strumenti di questo genere non trasforma naturalmente una democrazia rappresentativa in democrazia diretta. C'è però oggi chi pensa sia divenuto tecnicamente possibile, e idealmente desiderabile, coinvolgere *tutti* i cittadini in *tutte* le decisioni collettive, anche in uno Stato di grandi dimensioni, sfruttando le potenzialità offerte da Internet. La democrazia diretta rinascerrebbe così sotto forma di "democrazia elettronica", consentendo la partecipazione continua dei cittadini al processo legislativo attraverso referendum *on line*<sup>4</sup>. Senza necessariamente scomparire, la rappresentanza risulterebbe profondamente trasformata, perché gli elettori potrebbero controllare e monitorare costantemente il comportamento dei loro rappresentanti e dettare loro le istruzioni sulle decisioni da prendere. Il che ci rimanda a un secondo possibile modo di superare la democrazia rappresentativa, parente stretto di quello di cui stiamo parlando, la democrazia delegata.

Se, quando parliamo di democrazia diretta, il riferimento obbligato è Rousseau, l'ideale della democrazia *delegata* richiama immediatamente alla mente Marx, la Comune di Parigi, i teorici dei consigli<sup>5</sup>. In questo caso i cittadini (o i lavoratori) eleggono dei rappresentanti, che sono però concepiti come semplici delegati o portavoce degli interessi dei loro elettori. Istituti tipici della democrazia delegata sono il mandato imperativo e la revocabilità delle cariche. In virtù del primo, i rappre-

<sup>3</sup> J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1994, pp. 92-94.

<sup>4</sup> G. Casaleggio, B. Grillo, *Siamo in guerra. La rete contro i partiti*, Chiarelettere, Milano 2011.

<sup>5</sup> Cfr. in particolare K. Marx, *La guerra civile in Francia*, Editori Riuniti, Roma 1974.

sentanti sono tenuti ad attenersi rigidamente alle istruzioni ricevute dai loro elettori; in virtù del secondo, possono essere “mandati a casa”, se inadempienti. Come è noto, la moderna democrazia rappresentativa è nata, invece, all’insegna del divieto del mandato imperativo, argomentato da Sieyès e da Burke e alla fine previsto da tutte le costituzioni della modernità, e di una diversa concezione della rappresentanza, in base alla quale l’eletto è un fiduciario degli elettori ed è tenuto a esercitare il suo mandato “nell’interesse della nazione”<sup>6</sup>. È superfluo aggiungere che un filo rosso lega la democrazia diretta alla democrazia delegata: i rappresentanti vincolati da mandato imperativo sono tenuti a decidere come deciderebbero i cittadini che li hanno scelti. Non è un caso che Rousseau, paladino, nel *Contratto sociale*, della democrazia diretta, nelle *Considerazioni sul governo della Polonia* si esprima a favore di una versione di democrazia delegata.

L’ultimo modello che ho ricordato è la democrazia *sociale*. Si tratta di un modello che, a rigore, andrebbe contrapposto non alla democrazia rappresentativa, ma alla democrazia *politica* (sia essa rappresentativa, diretta o delegata). L’espressione democrazia sociale è stata usata da Bobbio in alcuni scritti risalenti agli anni Ottanta per riferirsi all’adozione di procedure democratiche in ambiti diversi da quello strettamente politico, per il quale erano state originariamente pensate e rivendicate. Una volta conquistato il suffragio universale – sostiene Bobbio – l’ulteriore estensione del processo di democratizzazione non dipende più dalla domanda “chi vota?”, ma dalla domanda “dove si vota?”<sup>7</sup>. Una società si dirà tanto più democratica quanto più sono numerosi gli ambiti della vita sociale che si auto-governano e si autogestiscono. Quante più sono le sfere in cui il flusso decisionale procede dal basso verso l’alto, e non viceversa. La democrazia sociale non è alternativa alla democrazia rappresentativa, ma ne costituisce un’e-

<sup>6</sup> Per una chiara ricostruzione degli argomenti pro e contro il mandato imperativo, cfr. P. Meaglia, *Il potere dell’elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, prefazione di G. Pasquino, Città Aperta Edizioni, Troina (En) 2006, pp. 209-223.

<sup>7</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia* cit., p. 16, ma anche Id., *Stato governo e società. Per una teoria generale della politica*, Einaudi, Torino 1985, pp. 147-148. Il riferimento all’istituto del voto non va preso alla lettera: dall’argomentazione e dagli esempi di Bobbio si capisce che intende riferirsi, più in generale, alla partecipazione alle decisioni da parte dei soggetti subordinati.

stensione e un prolungamento, in spazi tradizionalmente gestiti in base a logiche autoritarie, come la scuola, la fabbrica, la famiglia, le chiese, l'esercito, l'apparato amministrativo. Tra i riferimenti teorici della democrazia sociale c'è, di nuovo, il filone consiliare. Ma Bobbio pensa soprattutto alle rivendicazioni dei movimenti sociali nati in Italia nel decennio compreso tra le due date simbolo del 1968 e del 1978, che hanno condotto all'istituzione degli organi collegiali nella scuola e di una rappresentanza studentesca nelle università, alla nascita dei consigli di quartiere e di circoscrizione e a forme incoative, più o meno compiute, di democratizzazione dei luoghi di lavoro, del sindacato, della polizia, delle chiese.

## 2. *Democrazia partecipativa: che cos'è?*

Armati di questo strumentario concettuale, proviamo ora a chiederci che cosa si intende oggi, comunemente, quando si invoca la democrazia partecipativa. Nuove versioni di democrazia diretta, delegata, sociale? O qualche cosa di completamente nuovo e inedito? Per rispondere, può essere utile procedere a una piccola rassegna degli usi, spulciando tra alcuni dei testi più significativi sull'argomento comparsi nell'ultimo decennio.

Il primo riferimento, pressoché obbligato, è un influente volume di David Held del 2006, *Modelli di democrazia*<sup>8</sup>. Qui la teoria della democrazia partecipativa viene fatta risalire ad alcuni testi degli anni Settanta di Carole Pateman, Crawford Brough MacPherson e Nicolas Poulantzas, in cui si poneva l'esigenza della democratizzazione della società, oltre che dello Stato, attraverso l'introduzione di forme di partecipazione ai processi decisionali in tutte le sfere, a partire dal mondo del lavoro e dalla vita interna dei partiti<sup>9</sup>. Qualcosa che assomiglia da vicino a ciò che Bobbio chiamava "democrazia sociale", dunque. Va detto però che la maggior parte degli autori che oggi ripropongono l'ideale della democrazia partecipativa non pensano a simili esperienze.

<sup>8</sup> D. Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 2006; trad. it. *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna 2007.

<sup>9</sup> Ivi, pp. 357-371.

Archon Fung e Erik Olin Wright, ad esempio, in un volume che si propone di analizzare diversi casi di “*empowered participatory governance*”, si concentrano su quattro esempi: la riforma del sistema scolastico di Chicago, con l’introduzione di un Local School Council formato da rappresentanti di genitori, insegnanti, abitanti del quartiere, studenti; il bilancio partecipativo di Porto Alegre; un’altra versione di bilancio partecipativo realizzata in India; una legge degli Stati Uniti che prevede il coinvolgimento attivo dei cittadini nella protezione delle specie protette<sup>10</sup>. Chiarirò meglio nel prossimo paragrafo in che cosa consiste il bilancio partecipativo, ma è bene fin d’ora ricordare che, nella versione portoalegrina, esso prevede la convocazione di assemblee chiamate a esprimersi direttamente sulla programmazione degli investimenti comunali e l’elezione di rappresentanti legati da mandato imperativo ai loro elettori.

Un’accezione ancora diversa di democrazia partecipativa si ricava da un testo recente di Yves Sintomer, intitolato *Il potere del popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*<sup>11</sup>. Già coautore di un interessante volume sul bilancio partecipativo di Porto Alegre, Sintomer si occupa in questo libro di giurie cittadine, ossia di piccoli gruppi di persone, selezionate attraverso il sorteggio o altri metodi per ottenere campioni sociologicamente rappresentativi di una certa popolazione, a cui le autorità si rivolgono per ottenere un parere su un problema circoscritto. Di giurie cittadine si occupa anche il numero speciale del 2006 della rivista “Democrazia e diritto”, interamente dedicato alla *Democrazia partecipativa*, dove gran parte dei contributi vertono comunque sui bilanci partecipativi sperimentati, in diverse versioni, in America latina, Spagna e Italia, e dove è riservato uno spazio anche all’istituto francese del *débat public* e al modello del “federalismo municipale solidale” teorizzato dall’urbanista fiorentino Alberto Magnaghi<sup>12</sup>.

Bisogna aggiungere che la democrazia partecipativa non fa parte solo del lessico degli studiosi. Risale al dicembre 2007 la Legge regio-

<sup>10</sup> A. Fung, E.O. Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York 2003.

<sup>11</sup> Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa* (2007), Dedalo, Bari 2009. Ma cfr. anche M.H. Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découvert, Paris 2005.

<sup>12</sup> Cfr. “Democrazia e diritto”, n. 4, 2006.

nale toscana sulla partecipazione (il cui titolo preciso è: “*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”), che ha istituito una *Autorità regionale per la partecipazione* incaricata di organizzare dibattiti pubblici sulle grandi opere su modello del *débat public* francese, prevedendo il sostegno della regione anche a “progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico” proposti da cittadini, enti locali, scuole e simili<sup>13</sup>. Anche nel caso dei dibattiti pubblici, l’obiettivo è di consentire ai cittadini di esprimersi direttamente su questioni specifiche, senza la mediazione delle istituzioni rappresentative.

Ce n’è abbastanza per accorgersi che sotto l’ampio ombrello della democrazia partecipativa trova posto un campionario estremamente vario di esperienze, spesso minuziosamente codificate, molte delle quali interpretabili come tentativi di traduzione pratica dei tre ideali di superamento della democrazia rappresentativa sopra illustrati.

Talvolta a queste stesse esperienze ci si riferisce con la formula “democrazia deliberativa”, che pone l’accento sulla centralità che in esse assume il momento della discussione informata (in inglese: *deliberation*). Sull’opportunità di distinguere tra democrazia partecipativa e deliberativa, e sui criteri più appropriati per farlo, non c’è accordo tra gli studiosi. Altrove ho proposto di riservare l’appellativo democrazia *partecipativa* agli strumenti finalizzati ad allargare la cerchia di coloro che prendono parte alle decisioni collettive e democrazia *deliberativa* a quelli che mirano a migliorare la qualità delle scelte, attraverso la promozione della discussione informata all’interno di gruppi di piccole dimensioni<sup>14</sup>. In base a questo criterio, non rientrano nel modello della democrazia partecipativa strumenti, come le giurie cittadine e i sondaggi deliberativi, che si basano sulla costruzione di “mini-pubblici”, comportando dunque una selezione a monte dei partecipanti da parte di soggetti istituzionali o accademici. Tali strumenti, oltretutto, sono stati per lo più ideati da scienziati politici e sociali a fini di ricerca, per

<sup>13</sup> Per un’analisi di alcuni processi partecipativi organizzati in applicazione di questa legge, cfr. A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma 2012.

<sup>14</sup> V. Pazé, *In nome del popolo. Il problema democratico*, Laterza, Roma-Bari 2011, pp. 139-140 e Id., *Partecipazione, deliberazione e bene comune*, in “Ragion pratica”, 39, dic. 2012.

verificare in quale misura la deliberazione, assistita da facilitatori ed esperti, è in grado di modificare le preferenze di cittadini “comuni” e poco politicizzati. Le procedure partecipative di cui mi occuperò nelle pagine che seguono, invece, nascono per affrontare problemi e conflitti della vita reale, coinvolgendo tutti i cittadini potenzialmente interessati, siano essi individui singoli o militanti in associazioni e movimenti.

### 3. *Un campionario di nuove procedure*

Il bilancio partecipativo nasce a Porto Alegre, nel 1989, per iniziativa della coalizione di sinistra uscita vincitrice dalle elezioni e dei movimenti popolari che l’avevano sostenuta. Si tratta di un sistema per coinvolgere direttamente la cittadinanza nelle decisioni sulla destinazione di una quota del bilancio comunale, attraverso la convocazione di assemblee di quartiere in cui i cittadini si confrontano tra di loro e con esponenti delle istituzioni e votano su proposte di opere o servizi da sottoporre al consiglio comunale. Se ci si fermasse qui, potremmo sostenere che a Porto Alegre è stata realizzata una forma di ibridazione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Ma i partecipanti alle assemblee del bilancio partecipativo, oltre a discutere e a votare su specifici progetti di spesa, eleggono dei delegati nel Consiglio del bilancio partecipativo (COP), l’organismo incaricato di operare una sintesi tra le richieste provenienti dalle diverse assemblee cittadine. Tali delegati sono, in base al regolamento, vincolati da mandato imperativo ai loro elettori, che possono in qualsiasi momento revocarli. È evidente qui il richiamo al modello della democrazia delegata, cui fa riferimento in modo esplicito l’ex sindaco di Porto Alegre Raul Pont, evocando i precedenti della Comune parigina, dei soviet nella prima fase della rivoluzione bolscevica, dei consigli di fabbrica di inizio Novecento<sup>15</sup>.

In realtà è difficile valutare fino a che punto il vincolo di mandato – assente in versioni di bilancio partecipativo sperimentate altrove – è stato effettivamente rispettato in più di vent’anni di funzionamento del “modello Porto Alegre”. Quello che è certo è che i delegati, teoricamen-

<sup>15</sup> Cfr. R. Pont, *La democrazia partecipativa. L’esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, a cura di N. Simeone, Edizioni Alegre, Roma 2005.

te legati da mandato imperativo ai loro elettori, sono soggetti anche ad altri, ben più cogenti, vincoli, essendo tenuti, in base al regolamento, a rispettare criteri solidaristici per la ripartizione delle risorse tra le varie zone della città<sup>16</sup>. È a questi vincoli esogeni, di natura quasi “costituzionale”, che si pongono come limiti al volere della maggioranza, che si deve probabilmente il segreto del successo del “modello Porto Alegre” in termini di riduzione delle diseguaglianze e di risanamento delle zone degradate della città. Ciò deve farci riflettere sui limiti del principio della partecipazione popolare che, di per sé, è aperta ai più diversi esiti. Lo dimostrano alcune esperienze di bilanci partecipativi europei, sperimentati in forma semplificata, senza il correttivo dei “criteri”, in cui le assemblee, frequentate dal “ceto medio riflessivo”, hanno finito col concentrare gli investimenti pubblici sui quartieri meno bisognosi<sup>17</sup>.

Una seconda famiglia di procedure partecipative è riconducibile al modello del *débat public*. Se la patria del bilancio partecipativo è Porto Alegre, quella del *débat public* è la Francia, dove tale procedura di consultazione della cittadinanza è stata istituita per legge nel 2002<sup>18</sup>. Come funziona il *débat public*, nella versione francese? Quando una pubblica amministrazione si trova a dover decidere su progetti ad alto impatto ambientale, la legge prevede che la questione possa essere sottoposta a una autorità indipendente, la *Commission nationale du débat public* (CNDP), che si incarica di organizzare un “dibattito pubblico”. Per progetti che superano una certa soglia di spesa la sottoposizione alla CNDP è obbligatoria; per progetti meno onerosi l’apertura di un dibattito pubblico è solo possibile e dipende dalla richiesta in tal senso avanzata da una serie di soggetti (il committente, un certo nume-

<sup>16</sup> I “criteri” cui sono tenuti ad attenersi i delegati del COP, a cui spetta la decisione finale sulla proposta di investimenti da sottoporre al consiglio comunale, sono tre: le preferenze espresse dai cittadini, il numero degli abitanti e il grado di carenza di opere e servizi di ciascuna zona. A questi criteri, nel corso degli anni, sono stati assegnati “pesi” differenti. Cfr. in proposito M. Gret, Y. Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris 2002, pp. 44 sg.

<sup>17</sup> Cfr. Y. Sintomer, G. Allegretti, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma 2009, p. 120.

<sup>18</sup> Cfr. I. Mansillon, *L'esperienza del “débat public” in Francia*, in “Democrazia e diritto”, n. 3, 2006 e AA.VV., *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris 2007.



ro di parlamentari, una comunità locale o una associazione di tutela dell'ambiente riconosciuta a livello nazionale).

Concretamente, il dibattito pubblico consiste nella promozione di una campagna di informazione e di discussione su un determinato progetto – che può avvalersi dei media più disparati, dalla stampa alla radio al *web* –, che si rivolge a tutti i cittadini, compresi i militanti di associazioni e comitati. Il fatto che i cittadini siano invitati a pronunciarsi su una specifica politica può fare venire in mente lo strumento del *referendum*, tipica manifestazione di democrazia diretta. Nel caso del dibattito pubblico, però, non si chiede ai cittadini di esprimere semplicemente un “sì” o un “no” a un determinato progetto. Lo scopo del dibattito pubblico è offrire a tutti coloro che sono in qualche modo interessati a una “grande opera” di farsi un’opinione informata e ragionata sull’argomento, rendendosi conto dei reali benefici e oneri che essa comporta. Particolarmente significativo è il contributo che il dibattito pubblico – se bene organizzato – può fornire al superamento della disuguaglianza tra diversi soggetti nell’accesso alla sfera pubblica. Ciò può avvenire, ad esempio attraverso la pubblicazione e diffusione, a carico degli organizzatori, di materiale informativo prodotto da gruppi e associazioni che diversamente non avrebbero a disposizione i mezzi per fare sentire le loro ragioni, in dissenso con quelle dei grandi committenti<sup>19</sup>.

Se questo, a grandi linee, è il modo in cui funziona un dibattito pubblico, ne esistono diverse versioni. Aspetti delicati riguardano l’identità dei soggetti che possono attivarlo, il ruolo dell’Autorità indipendente chiamata a gestirlo e la sua composizione. Un altro punto critico riguarda la definizione dell’agenda di discussione. Esiste una bella differenza tra un dibattito pubblico organizzato per stabilire *se* realizzare una “grande opera”, e uno convocato per decidere *come* realizzarla, dopo che la decisione fondamentale è già stata presa. Molte polemiche che hanno accompagnato lo svolgimento dei primi esperimenti italiani di “democrazia partecipativa” sono legate al fatto che la cittadinanza – o una sua parte – si è sentita scippata dalla possibilità di esprimersi sulle questioni politiche davvero rilevanti (“abbiamo bisogno di una nuova autostrada?”, “La costruzione di una linea ferroviaria ad alta velocità è una priorità?”) e relegata al ruolo subalterno di chi viene consultato

<sup>19</sup> I. Mansillon, *L'esperienza del “débat public” in Francia*, cit., p. 109.

*ex post*, per legittimare scelte assunte ad altri tavoli<sup>20</sup>. In ogni caso, non si può negare che il dibattito pubblico si sia rivelato potenzialmente in grado di influire sulla decisioni dei soggetti istituzionali, se è vero che in circa un terzo dei casi di “grandi opere” sottoposte a dibattito pubblico in Francia, fino al 2006, si è “arrivati a un adattamento, a una modifica o all’abbandono della versione iniziale del progetto”, da parte del committente, e in alcuni casi all’accoglimento di varianti proposte da associazioni della società civile<sup>21</sup>.

Tra le nuove procedure messe a punto per coinvolgere la cittadinanza nei processi decisionali non vanno dimenticate quelle riconducibili alla *e-democracy*. Le nuove tecnologie si prestano a essere usate in modi diversi da parte delle istituzioni pubbliche, che possono limitarsi a offrire informazioni ai cittadini, ad esempio pubblicando *on line* documenti e atti di pubblico interesse. In questo caso il flusso comunicativo rimane unidirezionale: dall’amministrazione ai cittadini. Le istituzioni possono però anche attivare forme di interazione bidirezionale, invitando i cittadini a firmare petizioni o a partecipare a referendum *on line* e possono, infine, promuovere la loro partecipazione attiva ai processi decisionali. È questa la strada che ha intrapreso la Regione Puglia nel proporre alla discussione della cittadinanza alcune bozze di disegni di legge (sulla trasparenza, sullo sport, sulla tutela delle coste e del paesaggio). Ciò è avvenuto attraverso la convocazione di incontri pubblici, l’apertura di tavoli di concertazione con le parti sociali, l’attivazione di canali di comunicazione via *web* per accogliere suggerimenti di integrazioni ed emendamenti da parte dei cittadini. Anche in questo caso, la stella polare sembra essere il superamento della cultura della delega e la restituzione ai singoli cittadini, ma anche ad associazioni,

<sup>20</sup> Nel caso della Gronda di Genova, ad esempio, i cittadini erano stati invitati a scegliere quale tracciato avrebbe dovuto seguire il nuovo tratto autostradale, non se erano d’accordo con questo tipo di intervento. Lo stesso dicasi per i soggetti coinvolti nell’Osservatorio per la Tav in val di Susa, anch’esso propagandato come uno strumento di democrazia partecipativa. Cfr. L. Bobbio, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze 2010 e A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Jovene, Napoli 2011, cap. 5.

<sup>21</sup> I. Mansillon, *L’esperienza del “débat public” in Francia*, cit., p. 112.

movimenti, comitati attivi sul territorio, del potere di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico, pur rimanendo alle istituzioni la responsabilità di dire l'ultima parola sulle varie questioni.

#### 4. Potenzialità e problemi

Che dire di questa proliferazione di esperimenti di democrazia partecipativa o deliberativa o “di prossimità”?

Farò un'osservazione banale notando che questa effervescenza partecipativa avviene in una fase storica in cui le istituzioni locali si sono un po' ovunque uniformate al “modello americano”, caratterizzato dall'elezione diretta di “governatori” e sindaci, dalla predominanza degli esecutivi sui legislativi, dalla tendenza alla personalizzazione della politica<sup>22</sup>. Le istituzioni si aprono alla società civile proprio nel momento in cui hanno raggiunto il grado più basso di legittimità democratica, per via di sistemi elettorali dagli effetti pesantemente distorsivi, che sovra-rappresentano forze politiche spesso minoritarie, e di leggi e regolamenti che hanno rafforzato i poteri delle giunte a scapito di quelli dei consigli. In questo contesto è concreto il rischio che “la creazione di spazi di partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni” venga usato strumentalmente dalle élites al potere per “compensare la sempre più fragile legittimazione elettorale” di cui godono<sup>23</sup>. E si dovrebbe forse iniziare a interrogarsi sulla necessità di riportare un po' di deliberazione dentro le assemblee rappresentative – come prevede la forma di governo parlamentare tutt'ora contemplata dalla nostra Costituzione – invece di limitarsi a “esternalizzarla” nella società.

Non bisogna d'altronde dimenticare che i processi partecipativi di cui ho parlato sono tutti – senza eccezioni – di tipo consultivo e sono per lo più promossi e gestiti dall'alto. È allora estremamente importante *da chi e in che modo* vengono attivati e gestiti perché, di per sé, si prestano a usi populistici, come nel caso del sindaco o del presidente

<sup>22</sup> L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari 2002, p. 188 e F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, il Mulino, Bologna 2009.

<sup>23</sup> G. Allegretti, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea Editrice, Firenze 2003, pp. 33-34.

della Regione che si appella direttamente ai cittadini per superare l'opposizione del consiglio a un suo provvedimento.

Intendiamoci. Il valore consultivo delle procedure di democrazia partecipativa è inevitabile, perché si porrebbe, altrimenti, un serio problema di legittimità democratica. Il paradosso delle esperienze di democrazia partecipativa istituzionalizzata finora sperimentate è che coinvolgono, di fatto, molte meno persone di quanto non faccia la tanto vituperata democrazia rappresentativa. Una classica critica rivolta al “modello Porto Alegre” dai suoi oppositori è che i partecipanti alle assemblee che eleggono i delegati nel Consiglio del bilancio partecipativo oscillano, a seconda degli anni e delle stime, tra l'1,5% e il 6% dei residenti adulti<sup>24</sup>. Molti meno di coloro che si recano alle urne per le elezioni amministrative. “Quante persone hanno partecipato al bilancio partecipativo l'anno scorso? – chiede polemicamente un consigliere comunale dell'opposizione allo studioso che lo intervista – Poco più di diecimila. Io sono stato eletto da un numero di persone molto maggiore”<sup>25</sup>. Un discorso analogo può essere fatto per altre forme di partecipazione diretta alle scelte collettive che, ben più onerose del semplice esercizio dell'elettorato attivo, coinvolgono inevitabilmente una minoranza, spesso composta dalle persone più informate, attente e politicizzate. Non è difficile immaginare che, se si assegnasse valore vincolante alle proposte della “minoranza attiva” consultata attraverso gli strumenti della democrazia partecipativa, anche quando fossero in contraddizione con l'orientamento politico della maggioranza che siede in consiglio comunale o regionale, si leverebbero le proteste – legittime – da parte dei cittadini-elettori. Sotto il profilo della democraticità delle decisioni, dunque, è corretto che siano i rappresentanti democraticamente eletti ad assumersi la responsabilità finale di decidere. E che la volontà dei cittadini “attivi”, espressa attraverso bilanci partecipativi o dibattiti pubblici, sia destinata ad avere un peso *politico* – tanto più rilevante quanto più la minoranza dei partecipanti è stata in grado di interpretare interessi generali – ma non un valore *giuridicamente* vincolante per i decisori istituzionali.

<sup>24</sup> Gret e Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, cit., p. 76.

<sup>25</sup> B. de Sousa Santos, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Città Aperta, Troina 2003, p. 432.

Ci si può chiedere, allora, a che cosa serva tentare di rendere più inclusivi i processi decisionali. Vuota ritualità partecipativa, che non intacca se non in minima parte la configurazione fondamentale oligarchica degli odierni regimi “democratici” (secondo alcuni, ormai, “post-democratici”)? Credo che una simile conclusione sarebbe eccessiva. Un positivo apporto che la democrazia partecipativa può fornire al miglior funzionamento delle istituzioni rappresentative riguarda la circolazione delle informazioni e delle opinioni, senza le quali la democrazia rischia davvero di trasformarsi in un vuoto simulacro. Una procedura come il dibattito pubblico, se istituzionalizzata e affidata a un’ autorità indipendente, può contribuire a garantire quel diritto fondamentale (in sé e per la democrazia) che è il diritto all’informazione. Diritto che è riconosciuto in tutte le costituzioni democratiche, ma rimane troppo spesso sulla carta, in particolare nel nostro paese, a causa della concentrazione del potere mediatico e delle abissali diseguaglianze nella possibilità di accesso ai mezzi di comunicazione. Il diritto all’informazione – come è noto – ha due dimensioni. Per un verso, inteso come diritto *di informare*, è un classico diritto di libertà, che richiede, per essere effettivo, che vengano rimossi gli “ostacoli di ordine economico-sociale” che impediscono, di fatto, alle persone di far conoscere la propria opinione. Per un altro verso, come diritto *ad essere informati*, è un diritto sociale, a ricevere un’informazione, se non proprio “veritiera”, il più possibile completa, pluralistica, libera da censure<sup>26</sup>. Un’istituzione come la *Commission nationale du débat public*, che presiede in Francia all’organizzazione dei dibattiti pubblici, svolge un ruolo importante nel garantire il diritto dei cittadini all’informazione, in entrambe le accezioni, anche se limitatamente ad alcune questioni particolarmente controverse.

C’è poi la funzione di educazione alla cittadinanza che la partecipazione a processi discorsivi può svolgere. Anche a questo proposito, non si può non riflettere sul fatto che il bisogno di creare dall’alto arene deliberative “artificiali” si fa sentire proprio quando i soggetti collettivi entro i quali si è compiuta, per una lunga stagione, l’alfabetizzazione politica di ampi strati della popolazione, sono in via di avanzata decomposi-

<sup>26</sup> Sulle due dimensioni del diritto all’informazione, cfr. L. Ferrajoli, *Principia Juris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. II, *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 419 sgg.

zione. Penso in primo luogo a sindacati e partiti politici di massa. Ci si può chiedere se il coinvolgimento estemporaneo in un dibattito pubblico o in un bilancio partecipativo, chiamato il più delle volte a esprimersi su problematiche prettamente locali e di natura amministrativa, possa davvero rappresentare l'equivalente funzionale della discussione sulle grandi questioni politiche che si svolgeva nelle case del popolo e nelle sedi dei partiti. Il dubbio è legittimo. Ma si tratta comunque di un contributo alla formazione del cittadino educato, in cui Bobbio intravedeva una delle tante "promesse non mantenute" della democrazia.