

Dilemmi della democrazia partecipativa

di Luigi Bobbio

La democrazia partecipativa è una nuova *forma* di democrazia, come suggerisce – sia pure cautamente – l’ultimo numero di *Democrazia e diritto* (U. Allegretti 2006a)? O non è piuttosto un’aspirazione di carattere generale che può assumere volti diversi o addirittura contrastanti? Se scriviamo “democrazia partecipativa” sulla finestrella di Google, otteniamo un numero impressionante di pagine: 121.000 in italiano, 827.000 in spagnolo, 1.011.000 in inglese¹, 1.090.000 in francese. La diffusione di questa espressione, che è probabilmente recente², è stata rapidissima in tutto il mondo ed è un evidente sintomo del disagio provocato dalle derive oligarchiche e asfittiche della democrazia rappresentativa. Ed è quindi di grande importanza che una rivista di riflessione sulle istituzioni, come *Democrazia e diritto*, abbia cercato di fare il punto sul significato e sulle concrete applicazioni di questo concetto.

E, tuttavia, se guardiamo al contenuto di quelle pagine web troviamo veramente di tutto: giuristi che ragionano sui referendum, politologi che parlano della partecipazione elettorale, gruppi politici di base che rivendicano le primarie, social forum che si interrogano sul nuovo modello di sviluppo, sindaci che sperimentano bilanci partecipativi. Si direbbe che la democrazia partecipativa sia diventata un ombrello piuttosto largo che copre pratiche e intenzioni di svariatissima natura.

Quando parliamo di democrazia partecipativa ci riferiamo – secondo l’elegante e pertinente definizione di Umberto Allegretti (2006b, p. 156) – a “un relazionamento della società con le istituzioni” che comporta “un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”. Ma come può svolgersi questo relazionamento? Quali e quante facce può assumere? Quali vantaggi e quali rischi comporta ciascuna di esse? La mia impressione è che non ci troviamo di fronte a una *forma* di democrazia, ma piuttosto di fronte a insieme eterogeneo, contraddittorio e informe di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici che cercano spesso solo a parole, qualche volta anche con concrete esperienze, di aprire qualche breccia nella cittadella del governo rappresentativo. Proviamo allora a spaccettare il concetto di democrazia partecipativa e guardare attentamente che cosa c’è dentro. Quello che troveremo saranno una serie di bivi o dilemmi che non possiamo fare a meno di affrontare. Qui cercherò di discuterne alcuni, ma ce ne sono sicuramente molti altri.

¹ Questa cifra è la somma delle pagine che contengono le espressioni “participative democracy” e “participatory democracy”.

² E’ verosimile che l’aggettivo “partecipativo”, non registrato dal mio Zingarelli del 1983, sia stato importato dal portoghese con la diffusione dell’esperienza portoalegrense.

Procedurale o sostanziale?

La democrazia partecipativa è particolarmente esposta alla contrapposizione tra concezioni procedurali (o meglio: processuali) e concezioni sostanziali. Poiché la domanda di partecipazione ha quasi sempre alle spalle una forte motivazione politica, è facile che la democrazia partecipativa non sia vista come un bene in sé ma come un mezzo per raggiungere specifici risultati politici: per conseguire una maggiore giustizia sociale, per porre un freno ai grandi interessi o cambiare il modello di sviluppo. Quando i movimenti rivendicano la democrazia partecipativa, intendono soprattutto che le istituzioni debbano aprirsi alla *loro* influenza e ai *loro* temi. La partecipazione è il veicolo per aprire una breccia nel pensiero unico delle *élites* al potere. Si suppone, insomma, che l'apertura delle istituzioni alla partecipazione faccia entrare nel loro orizzonte nuovi contenuti, veicolati dai movimenti stessi.

Un esempio di concezione sostanziale della democrazia partecipativa si trova nell'intervento di Alberto Magnaghi (2006) su *Democrazia e diritto*. "La democrazia partecipativa – scrive Magnaghi - ... [va interpretata] come uno *strumento* di 'liberazione' della vita quotidiana individuale e collettiva dalle sovra-determinazioni e coazioni del mercato" (ivi, p. 135, corsivo mio) e come "un importante antidoto ai modelli imperial-militari della globalizzazione economica" (ibidem). Magnaghi immagina un processo sociale che, grazie alla valorizzazione del 'saper fare' sociale e locale, sia in grado, tramite la partecipazione, di sviluppare "reti civiche e forme di autogoverno responsabile delle comunità locali" (ivi, p. 143), "contro scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere" (ivi, p. 136, corsivo nel testo). L'accento è chiaramente sugli esiti. La scommessa è che l'interlocuzione tra cittadini e istituzioni generi un mutamento in questa direzione.

Ma la democrazia partecipativa è davvero capace di mantenere simili promesse? Ovviamente dipende da quali gruppi sociali sono coinvolti e dal tipo di coscienza critica che hanno sviluppato. Ma la partecipazione, di per sé, può portare in qualsiasi direzione.. Anzi, le esperienze finora sviluppate tendono a smentire quell'ipotesi. Studiando i casi più noti e longevi di bilancio partecipativo in Italia, Stefania Ravazzi è giunta alla conclusione opposta: le decisioni prese dalle assemblee dei cittadini risultano "poco innovative e riguardano prevalentemente interventi di ordinaria amministrazione o progetti di breve periodo", sono scelte di basso profilo che "non [sconvolgono] la politica di distribuzione dell'ente, né le prerogative dei rappresentanti con cariche di governo" (2006, p. 77). Può darsi che il difetto stia nei metodi adottati (come la stessa Ravazzi suggerisce), ma quali sono i metodi giusti? I sostenitori della concezione sostanziale della democrazia partecipativa sono molto vaghi su questo punto. E spesso si trincerano dietro una petizione di principio secondo cui "[u]na partecipazione *autentica* implica ... una concezione e una pratica dello sviluppo alternative a quelle dominanti" (Pecoriello e Rispoli 2006, p. 132, corsivo mio). Mi pare più lineare il ragionamento di quei critici sudamericani del bilancio partecipativo secondo cui "è utopistico cambiare lo stato delle cose ponendo l'accento sull'aumento della partecipazione popolare... Il PT a Porto Alegre e Lula hanno fallito non per non aver consultato abbastanza il popolo, ma perché han-

no scelto un modello economico che non ha modificato i presupposti di quello attuale” (Gomes 2006³).

Insomma, la politica non può essere sostituita dalla partecipazione.

I proceduralisti, a loro volta, non sono indifferenti agli esiti. Ritengono che la partecipazione possa generare soluzioni migliori, più in sintonia con i bisogni di tutti i soggetti coinvolti e a diffondere il senso di appartenenza alla collettività. Ma non definiscono l'autenticità della partecipazione in base ai risultati che consegue. Una partecipazione è buona se tutti i soggetti sociali coinvolti hanno avuto modo di esprimersi, di informarsi e di contare – indipendentemente dai risultati concreti che essa consegue. Ecco quindi un primo dilemma della democrazia partecipativa. Essa nasce da una aspettativa politica radicale, che rischia però di essere frustrata dal concreto svolgimento della partecipazione stessa. Immagina un popolo in grado di contrapporsi alle élites dominanti, ma finisce probabilmente per imbattersi in situazioni più complesse e sfumate. Invoca la partecipazione ma contemporaneamente vorrebbe forzarne i processi. La democrazia partecipativa soffre di questa surdeterminazione politica che da una parte la alimenta e le dà forza, ma nello stesso tempo rischia di deviarla e travolgerla.

Partecipativa o deliberativa?

Se la democrazia *partecipativa* ci arriva dall'America Latina, dal mondo anglo-germanico ci è giunto un altro concetto fondamentale, quello della democrazia *deliberativa*. Che differenza c'è? La democrazia deliberativa nasce su un altro piano, **meno politico e più filosofico**, anche se è ormai ampiamente utilizzata per analizzare esperienze concrete (Fung e Wright 2003) o per proporre metodologie di intervento partecipato (Gastil e Levine 2005). Secondo i “deliberativisti”, l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella **discussione fondata su argomenti (*deliberation*, in inglese)** tra *tutti i soggetti* coinvolti dal tema sul tappeto. Le numerose esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso dell'*confronto argomentato*, dall'altro l'*inclusione* di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. La democrazia deliberativa è, quindi, **una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti**. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico. Richiede inoltre che la discussione si svolga in forma aperta e generalizzata, ossia che tutti i punti di vista presenti nella società siano presenti nella discussione in condizione di effettiva parità, mentre questo requisito non è sempre esplicitato nelle formulazioni – specie in quelle più “politiche” – della democrazia partecipativa. I movimenti sociali che si battono per la partecipazione sono spesso restii ad aprire il confronto con le posizioni che ritengono antitetico alle proprie e tendono a considerare la partecipazione più in termini di pressione verso le istituzioni che di dialogo con i propri avversari. E se questa posizione appare del tutto conseguente in un'ottica di lotta politi-

³ Segnalazione di Giovanni Allegretti, 2006, p. 56.

ca, è meno chiaro se essa possa essere accettabile all'interno di una democrazia che voglia essere partecipativa. Ecco quindi il secondo dilemma: la *democrazia partecipativa* è un ideale politico, caldo ma largamente indeterminato e multiforme; la *democrazia deliberativa* offre punti di riferimento più netti e precisi, stabilisce un argine molto fermo alle possibili derive populiste della prima, ma è nello stesso tempo un ideale più freddo ed impolitico e, forse per questo, meno attraente.

Tutti o qualcuno?

Il terzo dilemma è quello veramente importante e ineludibile e si può riassumere così: partecipazione, d'accordo, ma di chi? a quali soggetti si rivolge la partecipazione? E' curioso che su un aspetto così cruciale le risposte dei sostenitori della democrazia partecipativa siano spesso sfuggenti. La risposta canonica è "tutti i cittadini", ma – detta così – si tratta di una risposta tanto generica quanto disarmante. E' ovvio che i cittadini che parteciperanno non saranno mai tutti, ma solo una parte (una piccola parte) e ciò potrà determinare squilibri di ogni genere nel contenuto delle decisioni.

Per sciogliere questa incongruenza, alcuni specificano che la partecipazione non riguarda i cittadini in generale, ma solo quella parte che costituisce la "cittadinanza attiva". I cittadini attivi sono i cittadini consapevoli e organizzati che si impegnano per il bene comune e sono chiaramente distinguibili dai "produttori alienati e atomizzati, consumatori passivi, appendici della democrazia televisiva" (Magnaghi 2006, p. 143-144 n.13). Ma questo giudizio è chiaramente inammissibile sul piano istituzionale. Nessun "relazionamento tra società e istituzioni" può fondarsi su una simile discriminazione. Oltretutto in questo modo si finirà per dare spazio ai punti di vista organizzati e per togliere ogni chance di partecipazione agli interessi che non riescono ad esprimersi in forma associata. E poi chi decide concretamente se un gruppo organizzato fa parte della cittadinanza attiva o di quella passiva? Nel concetto di cittadinanza attiva non è implicito un giudizio di valore che esclude chi propone versioni del bene comune non condivise da chi parla?

Altri ancora rispondono (ed è la risposta più frequente): "i soggetti più deboli". Non c'è dubbio che questa sia la scommessa fondamentale della democrazia partecipativa. L'esclusione dei cittadini che sono normalmente senza voce sarebbe la sconfitta peggiore per qualsiasi progetto di partecipazione. Ma questa affermazione rimane troppo spesso avvolta in un'aura retorica. I cittadini più deboli – a differenza dei "cittadini attivi" – sono anche i più difficili da coinvolgere. I resoconti delle esperienze di partecipazione nei quartieri di edilizia popolare in Italia ci parlano di persone che si rifiutano di aprire la porta di casa o di partecipare a qualsiasi momento di aggregazione come racconta Marianella Sclavi (2002) per il caso di via Arquata a Torino; o di persone cariche di risentimento che si scatenano gli uni contro gli altri nelle assemblee di scala secondo la testimonianza di Massimo Bricocoli (2002) sullo "sporco lavoro di quartiere" svolto a Cinisello Balsamo. In molti contratti di quartiere, i soggetti veramente deboli non riescono mai a comparire sulla scena: sono sostituiti (spesso egregiamente, ma non è qui il punto) da rappresentanti (esterni) di associazioni, da insegnanti o da operatori sociali.

Insomma è troppo facile dire: “i più deboli”, bisognerebbe confrontarsi con le specifiche difficoltà che questo comporta. Spesso, poi, il problema è anche quello – opposto - di riuscire a coinvolgere “i soggetti più forti”. I proprietari immobiliari, i costruttori, gli imprenditori hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e occulti, ma – proprio per questo – sono poco disponibili a esporsi al confronto nell’arena pubblica. La democrazia partecipativa ha, viceversa, la vitale necessità di includere i poteri forti e di far sì le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo. Se non ci riesce, ossia se si mantengono due canali separati, è probabile che le richieste dei forum pubblici verranno regolarmente frustrate dalla connivenza occulta tra interessi forti e élites politiche.

Chi, dunque, deve partecipare alla democrazia partecipativa? *Tutti* o *qualcuno*? Il principale paradosso della democrazia partecipativa sta proprio qui. Ambisce a includere *tutti*, ma – di fatto – riesce a concretamente a coinvolgere solo *qualcuno*, ossia una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata. Come risolvere questa contraddizione e evitare le distorsioni che ne possono conseguire? Se non è possibile mettere in pratica compiutamente il principio di inclusività, sono tuttavia disponibili alcuni metodi che permettono – sia pure imperfettamente – di approssimarsi ad esso. I metodi principali sono tre: qualsiasi progetto di democrazia partecipativa dovrebbe fare i conti con i pregi e i difetti di queste tre concrete possibilità.

Il metodo della porta aperta

Il metodo più semplice e più praticato consiste nell’aprire il forum partecipativo a chiunque lo desideri, ossia nel tenere la porta aperta. Si basano su questo modello le assemblee pubbliche e anche i bilanci partecipativi. In queste sedi qualsiasi cittadino può entrare, ascoltare, prendere la parola. Il metodo della porta aperta non è affatto banale: costituisce un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente vengono assunte le scelte pubbliche. Nelle sedi in cui si decide, infatti, le porte sono normalmente chiuse.

E tuttavia il metodo della porta aperta va incontro a due grosse difficoltà. La prima riguarda il numero dei partecipanti. L’esperienza mostra che le persone disposte a partecipare sono una frazione minuscola della popolazione. Nel caso sicuramente più noto e importante, quello del bilancio partecipativo di Porto Alegre, la partecipazione alle assemblee di quartiere e agli incontri informali non è riuscita a superare la soglia (obiettivamente modesta) del 5-7 per cento (Gret e Sintomer 2002, pp. 75-76). Negli altri casi i tassi di partecipazione rimangono notevolmente al di sotto: attorno all’1-2 per cento in Spagna (Ganuza 2006, p. 82) e in Italia. Ciò non può non avere riflessi sulla legittimità delle scelte compiute dalle assemblee. Come osserva un consigliere di minoranza di Grottammare (il comune pioniere del bilancio partecipativo in Italia), “il 2% delle persone può decidere per la popolazione intera?... il bilancio partecipativo .. [è] uno scudo ben congegnato per portare avanti le decisioni di una minoranza mascherate da decisioni allargate” (cit. in Ravazzi 2006, p. 82). In queste condizioni l’influenza effettiva dei meccanismi

partecipativi è rimessa più alla volontà politica degli amministratori (con tutti i rischi che questo comporta) che loro alla forza oggettiva.

Ma non è solo, né principalmente, un problema di numeri. Assai più grave è la questione della *disomogeneità del coinvolgimento* (Vargas Céspedes e Zamuer 2006, p. 38). Anche se la porta rimane aperta, è probabile che la soglia venga varcata soltanto da persone di un certo tipo: militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, habitué della partecipazione (Röcke e Sintomer, 2006, p. 90). Non c'è solo il rischio dell'autoesclusione da parte della "cittadinanza passiva", c'è anche il rischio – più grave – che si verifichi un'autoesclusione politica, nel senso che risulti di fatto scoraggiata la partecipazione di persone appartenenti a reti politiche diverse da quelle della maggioranza al governo del comune (G. Allegretti 2006, p. 56). Al bilancio partecipativo del Municipio XI di Roma "le associazioni che hanno partecipato sono quelle invitate dal Municipio... C'è il rischio di un rapporto biunivoco, come se ci fosse un patto di intesa, tra alcune associazioni e il governo del Municipio", commenta un partecipante (in D'Albergo *et al.* 2005, p. 104). Nel bilancio partecipativo di Morsane-sur-Orge i cittadini non hanno altra scelta che quella di adattarsi alla grammatica del discorso pubblico che si impone in un ambiente fortemente connotato dalla presenza del Partito Comunista Francese (Talpin 2006). L'autoselezione dei partecipanti e l'isomorfia politica tra governo e assemblee, rischiano di minare profondamente la credibilità di queste esperienze.

Il metodo del microcosmo (i punti di vista)

Questo problema può essere aggirato costruendo artificialmente uno spazio circoscritto che rispecchi il più ampiamente possibile gli interessi e i punti di vista presenti nella società di riferimento: possiamo parlare di un *microcosmo* (Sintomer 2007), di un *minipubblico* (Fung 2003) oppure, con un'immagine più evocativa, di ricreare il *mondo in una stanza*. Una possibilità per insediare questo microcosmo consiste nel riunire un numero limitato di persone che possano rappresentare in modo significativo l'intera gamma degli interessi e delle posizioni che gravitano attorno alla questione sul tappeto. Questo presuppone l'esistenza di un agente esterno che sia interessato a costruire questa sede di discussione e che sia disposto a rintracciare pazientemente, attraverso un'operazione di *outreach* e senza pregiudizi, i diversi interessi (anche minuti o minoritari) che potrebbero contribuire ad affrontare il problema. Può sembrare una condizione proibitiva (o troppo illuminista), ma è quello che normalmente succede nelle esperienze di urbanistica partecipata. Gli animatori fanno esattamente questo: girano per il territorio, parlano con le persone nei mercati e nei bar, cercano di capire quali interessi rischiano di essere trascurati e cercano quindi di dare vita a microcosmi inclusivi che, almeno nelle intenzioni, non lascino fuori nessuno. Questo è del resto il processo messo in atto da Susan Podziba (2006) per istituire un comitato che redigesse il nuovo statuto della città di Chelsea: non basta "aprire la porta", bisogna "andare a cercare". Il risultato di questo sforzo sarà sempre imperfetto, ma non sono infrequenti i casi in cui la composizione del microcosmo appare ragionevolmente inclusiva, date le condizioni culturali e sociali in

cui si opera. Questo approccio richiede la presenza di un attore esterno che sia nello stesso tempo imparziale, appassionato, intelligente e aperto. Si tratta una condizione impossibile? Certo non è comunissima, ma può darsi che la professionalizzazione di questi ruoli possa favorirne la comparsa (ma ci ritornerò tra breve).

Il metodo del microcosmo (il campione casuale)

Il microcosmo può essere costruito anche in un altro modo: selezionando un campione causale della popolazione di riferimento. In questo caso non avremo più a che fare con militanti, leader naturali o cittadini attivi (come è probabile che avvenga nel caso precedente), ma con cittadini assolutamente comuni, che non varcherebbero mai la porta di un'assemblea o non si candiderebbero mai a un tavolo sociale. Se l'obiettivo della democrazia partecipativa è quello di dare voce a chi normalmente non ce l'ha, non c'è dubbio che la selezione per sorteggio costituisce una risposta particolarmente forte. Anche qui si verifica un'autoselezione: non tutti i cittadini sorteggiati accettano di partecipare e alla fine il campione presenta sempre qualche distorsione rispetto all'universo. Ma, per questa via, è possibile aprire la partecipazione alla cittadinanza (anche quella "passiva") assai più profondamente che con qualsiasi altro metodo. E consente di riunire attorno a uno stesso tavolo o in una stessa sala un mix di persone particolarmente variegato, per professione, età e ambiente sociale (e di assicurare – e non è poco - una parità numerica tra donne e uomini), quale non è dato di riscontrare in nessun altro ambito partecipativo.

La scommessa che sta dietro a questo approccio è che qualsiasi cittadino, messo in condizioni di interloquire con gli altri e di assumere le informazioni necessarie, sia in grado di esprimere posizioni puntuali su qualsiasi problema pubblico e costruire, insieme agli altri, soluzioni intelligenti. Il metodo della selezione casuale (Manin 1993, Carson e Martin 1999) è alla base di moltissime esperienze (giurie di cittadini, sondaggi deliberativi, consensus conferences etc.) (Bonanni e Penco 2006, Sintomer 2007) che stanno cominciando a prendere piede anche in Italia (Bobbio e Ravazzi 2006, Ravazzi et al. 2006, Giannetti e Lewanski 2006, Mannheimer 2007). In alcuni paesi (British Columbia, Ontario e Paesi Bassi) i governi hanno affidato a un'assemblea di cittadini estratti a sorte il compito di definire il sistema elettorale, per evitare che questa scelta fosse imbrigliata dai veti incrociati dei partiti (Lewanski e Bobbio 2007). In Grecia il partito socialista ha compiuto la scelta inusuale di affidare la scelta del proprio candidato sindaco della città di Marousi a 160 cittadini estratti a sorte⁴.

La selezione casuale dei partecipanti suscita preoccupazioni e riserve. Ci si chiede se i cittadini inesperti, proprio perché inesperti, non finiscano per essere manipolati dai politici o anche dai facilitatori (Regonini 2005). Questo rischio non può essere eliminato completamente, ma può essere tenuto in qualche modo sotto controllo quando l'impostazione dell'esperienza sia gestita (come del resto avviene sempre in questi casi) da un comitato promotore in cui siano rappresentati tutti i diversi punti di vista in

⁴ Per la documentazione di questa esperienza si veda: www.aueb.gr/statistical-institute/deliberative-polling/index_en.htm

gioco e a cui sia affidato il compito di garantire l'equilibrio delle informazioni e delle testimonianze. Può inoltre suscitare dubbi il fatto di affidare questioni altamente controverse a cittadini che per lo più si trovano in una posizione defilata e rischiano perciò di banalizzare i termini della questione e di risultare troppo docili rispetto alle posizioni dominanti. Per i politici è più comodo affrontare cittadini comuni e inesperti che vedersela con attivisti consapevoli e agguerriti. Il sorteggio casuale potrebbe costituire per loro una facile scappatoia (Ginsborg 2006). Si potrebbe però obiettare che i militanti non sono esclusi da queste arene, ma vi partecipano come testimoni. Toccherà a loro trovare gli argomenti giusti per convincere la platea dei cittadini comuni. Un contraddittorio diretto tra militanti e amministratori rischia, come spesso succede, di non trovare alcuno sbocco. Può essere invece interessante osservare quello che succede quando esso viene svolto di fronte a un campione di cittadini comuni che possono porre domande, discutere e pronunciarsi nel merito. Certamente questo tipo di discussione risulterebbe più fredda (Fung 2003), ma in certi casi non sarebbe male "raffreddare" la temperatura del dibattito (specie quando si è ormai da tempo cristallizzato in posizioni definite e contrapposte)..

Resta il fatto che queste forme di democrazia partecipativa hanno un debole effetto sul rafforzamento della società civile e del capitale sociale (Ginsborg 2006). I cittadini sorteggiati, una volta terminata la loro esperienza, torneranno verosimilmente alle loro occupazioni di sempre e avranno pochi stimoli per riaffacciarsi sull'arena pubblica. Ma che cosa succederebbe se queste esperienze venissero replicate e generalizzate? Nessuno può dirlo, ma potremmo cominciare a immaginarlo.

Metodi misti

Poiché tutti i tre metodi hanno i loro specifici inconvenienti, spesso si cerca di combinarli insieme. Nelle giurie dei cittadini di Berlino (Röcke e Sintomer, 2006) è stato creato un apposito microcosmo formato in parte da rappresentanti di associazioni e in parte da cittadini sorteggiati. Nell'Electronic Town Meeting organizzato dalla Regione Toscana nel novembre 2006 a una grande maggioranza di amministratori e membri di associazioni che avevano aderito volontariamente è stato affiancato un piccolo gruppo di cittadini qualsiasi. Strumenti che richiedono solitamente uno o due giorni, come le giurie di cittadini, i town meeting o gli Open Space (OST), possono acquistare un senso diverso come momenti di un processo più lungo e articolato. Le discussioni che si svolgono nel microcosmo possono essere amplificate con vari mezzi al fine di coinvolgere – sia pure meno intensamente - un pubblico più ampio, come per esempio ha fatto Susan Podziba (2006), riuscendo a mantenere un collegamento tra il microcosmo (la commissione che doveva decidere lo statuto comunale) e il macrocosmo formato delle svariate associazioni presenti nella città. In generale, la combinazione e la contaminazione dei metodi e degli approcci, allo scopo di costruire percorsi partecipativi a misura dei problemi e delle circostanze, costituiscono uno dei temi di riflessione e di sperimentazione più interessanti (Carson e Hartz-Karp 2005).

Dal basso o dall'alto (o da fuori)?

Proprio perché la democrazia partecipativa è “relazionamento tra società e istituzioni”, essa non può essere promossa esclusivamente dall'alto o dal basso (Vargas Céspedes e Zamuer 2006, pp. 36-37). Se viene promossa esclusivamente *dal basso* rischia di costituirsi in modo politicamente parziale ed escludente e di non fare breccia nelle istituzioni (un network tra movimenti può essere un'esperienza politicamente importante di partecipazione, ma non costituisce di per sé un'esperienza di democrazia partecipativa). Se viene promossa esclusivamente *dall'alto* rischia di essere piegata alle convenienze dei decisori politici, allo scopo di confermare (e legittimare) scelte già assunte o di creare un cortocircuito populista. Entrambi i rischi sono sempre in agguato. Bisognerebbe perciò trovare, di volta in volta, un difficile equilibrio tra le due spinte.

Ma forse, a ben vedere, alla democrazia partecipativa serve anche un contributo *dall'esterno*, ossia da parte di attori che di trovano al di fuori della mischia. Soggetti di questo tipo svolgono già un ruolo fondamentale in molte esperienze partecipative: pensiamo agli animatori o agli accompagnatori sociali che operano nei progetti di urbanistica partecipata, ai facilitatori che assistono le interazioni nelle giurie di cittadini o nei focus group, agli esperti che progettano i percorsi di partecipazione e ne curano l'attuazione. Attorno alle pratiche di partecipazione sono fiorite e si sono moltiplicate queste nuove figure professionali perché si ha l'impressione che la democrazia partecipativa, esposta com'è al rischio della strumentalizzazione (sia da parte dei movimenti che da parte dei politici) non possa fare a meno di un *soggetto terzo* che sia nello stesso tempo capace e neutrale, insomma di uno straniero competente. Nel caso francese del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture è stata la stessa legge nazionale ad affidare la gestione del processo a un'autorità indipendente.

Questo passaggio che a me sembra imprescindibile e tutt'altro che accidentale, può creare legittime preoccupazioni. Giancarlo Paba teme che l'avvento di facilitatori non schierati e indifferenti alla sostanza dei problemi in discussione, finisca per seppellire questioni sociali calde nella fredda retorica del tecnicismo (Paba 2002, cit in Pecoriello e Rispoli, p. 118). Ma estraneità non significa indifferenza. Al contrario, il facilitatore è un amico, in senso aristotelico, delle parti in causa (Forester 1999): si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere. L'imparzialità del facilitatore è infatti cosa assai diversa (e per certi versi opposta) da quella del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere condotta *sine ira ac studio*. Non cerca l'equidistanza, ma – potremmo dire – l'equivicinanza.

Anche la competenza non è da sottovalutare. Tra un'assemblea “spontanea” in cui chiunque può tenere il microfono quanto gli pare e un'interazione assistita in piccoli gruppi dove tutti possono interloquire, scambiarsi idee e ragionare insieme c'è un abisso. E' ormai disponibile una ricchissima gamma di strumenti per l'ascolto, l'interazione e la gestione dei conflitti (Bobbio 2004). Credo che nessuna espe-

rienza di democrazia partecipativa possa prescindere. Gli esperti, se sono veramente capaci (e ce ne sono), svolgono una funzione decisiva.

Decisionale o consultiva?

I fautori della partecipazione reclamano spesso che le decisioni scaturite dai forum partecipativi siano dotati di qualche forza vincolante per i decisori politici. Dietro questa richiesta c'è una ragione profonda. Nulla è più frustrante, per chi partecipa, di accorgersi che le conclusioni raggiunte collettivamente dopo tanto impegno sono ignorate, strumentalizzate o distorte dai *policy makers*. E purtroppo accade molto spesso. Ma la soluzione non può essere quella di attribuire per legge un valore vincolante alle decisioni dei forum partecipativi. La loro forza deve risiedere nell'*influenza* che riescono a esercitare, non nei *poteri legali* che sono loro attribuiti. Quando viene conferito a un'assemblea il potere di assumere decisioni vincolanti per l'intera collettività, le si impongono contemporaneamente numerose restrizioni di carattere formale: per esempio regole sulla titolarità a partecipare, sul numero legale, sulla verifica dei poteri, sulla formazione dell'ordine del giorno, lo svolgimento della discussione e le votazioni. Dove c'è potere decisionale, ci devono essere garanzie. Oltretutto la democrazia partecipativa è sempre fatta da esigue minoranze, mentre la democrazia rappresentativa è legittimata da milioni di voti

La democrazia partecipativa non è una replica - con altri protagonisti - della democrazia rappresentativa. E' una cosa diversa. La mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove. Naturalmente anche la democrazia partecipativa deve darsi regole, come ormai tutti sottolineano, ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative. L'obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza.

Di fatto le scelte che scaturiscono dalle esperienze partecipative – anche quelle più importanti e più riuscite – non hanno mai un potere giuridicamente vincolante. A Porto Alegre vi è stata una lunga discussione su questo punto e alla fine si è preferito – credo saggiamente – lasciare il bilancio partecipativo in una sfera non giuridica: la *câmara municipal* conserva i suoi pieni poteri nelle decisioni sul bilancio e potrebbe disattendere le indicazioni che vengono dalle assemblee. Se non lo fa, è per via dell'influenza che l'*orçamento partecipativo* esercita, non per obbligo. In Francia il *débat public* sui progetti di infrastrutture non si conclude con alcuna decisione o raccomandazione, ma semplicemente con un rapporto che presenta i termini del dibattito: spetterà poi al proponente decidere se, alla luce di quelle conclusioni, il progetto va mantenuto, lasciato cadere o modificato. E ci sono comunque stati casi in cui il proponente ha rinunciato o corretto il progetto, pur senza avere alcun obbligo. La democrazia partecipativa si muove in

un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire “consultivo”. La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa, che però possono essere variamente condizionate da specifici impegni pubblici assunti autonomamente dai decisori politici.

Tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa esiste una tensione ineliminabile. Esse si basano su fonti di legittimazioni diverse e contrastanti: da una parte il consenso debole e poco informato (il voto) da parte di tutti i cittadini (o quasi); dall'altra la partecipazione attiva di pochi. E si basano su modalità di interazioni antitetiche: formali nel primo caso, informali nel secondo. Non è possibile, né augurabile, ricondurle ad unità. Devono piuttosto continuare a convivere in una situazione di diffidenza reciproca permanente.

Quali approcci per quali problemi?

Paul Ginsborg ha recentemente sostenuto che i modelli partecipativi non sono tutti uguali, ma che occorre introdurre “elementi gerarchici di valutazione” (Ginsborg 2006, p. 79). La distinzione che egli propone è tra quegli approcci che si fondano sulla selezione casuale dei partecipanti e che hanno natura occasionale e limitata nel tempo, e il bilancio partecipativo, secondo il modello di Porto Alegre: quest'ultimo ha, ai suoi occhi, un'indubbia superiorità perché è un'esperienza continuativa, che si rinnova da un anno all'altro, e perché ha un carattere aperto: “mira a coinvolgere la maggior parte possibile della popolazione” (*ibidem*, p. 85). Un approccio partecipativo va giudicato, secondo Ginsborg, sulla base della sua capacità di irrobustire la società civile e le sue associazioni e di rafforzare la “connessione tra partecipazione e rappresentanza” (*ibidem*).

Ma questa distinzione appare troppo rigida e astratta. La scelta di un modello piuttosto che di un altro dipende dalla natura del problema che si vuole affrontare. La partecipazione è irrimediabilmente legata a processi decisionali specifici ed è volta a “scelte politiche concrete” (Ganuza 2006, p. 73). Non tutti i problemi possono essere affrontati con gli stessi strumenti. Un conto è se si vuole ripartire le spese di investimento del comune secondo criteri di giustizia sociale e territoriale, un altro conto è se si vuole decidere il tracciato o le finalità di una infrastruttura, la riqualificazione di un quartiere degradato, nuovi percorsi di sviluppo per una comunità o se si vogliono assumere nuovi indirizzi in campo ambientale, paesaggistico o energetico, elaborare lo statuto di un comune per rigenerare la democrazia di una città corrotta o definire un nuovo sistema elettorale. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre non è un modello “superiore” agli altri: è semplicemente una risposta, straordinariamente potente, che è stata data a un problema specifico che in quella città appariva particolarmente grave e importante: quello della ripartizione degli investimenti comunali tra quartieri centrali e periferici. Tanto è vero che nelle città europee dove è stato introdotto per imitazione, ma dove il tema delle spese di investimento comunali non era percepito come altrettanto decisivo, ha dato frutti minori (talvolta anche deludenti, sia in termini di partecipazione sia per la qualità delle decisioni assunte). Le vie della democrazia partecipativa vanno reinventate ogni volta, combinando approcci, metodologie o modelli esistenti, a seconda della questione che si vuole af-

frontare. Non vedo nessun interesse a stabilire classifiche. Mi pare più interessante sperimentare percorsi *ad hoc* che consentano la massima possibilità di partecipazione per la cittadinanza attiva e per quella passiva, per le associazioni di sinistra e per quelle di destra, per le donne e per gli uomini, per i soggetti veramente deboli e per quelli forti, senza attribuire situazioni indebite di monopolio agli “habitué della partecipazione” (Röcke e Sintomer, 2006, p. 90). Personalmente trovo molto saggia la scelta che la Regione Toscana⁵ sta compiendo, non a caso, al termine di un lungo processo di partecipazione, a favore di una legge che non si limiti ad affermazioni di principio (già presenti, senza alcun esito, in migliaia di statuti regionali, provinciali e comunali), non pretenda di imporre regole o di attribuire poteri giuridici, ma che incoraggi e sostenga l’apertura, anche sperimentale, di processi partecipativi e garantisca che la selezione dei progetti sia affidata a soggetti competenti e neutrali. La democrazia partecipativa non è (forse ancora per molto tempo) una *forma* di democrazia. Prenderà forma, pian piano, man mano che si creeranno occasioni e si inventeranno strumenti. Possibilmente senza preclusioni.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti, U. (2006a), “Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa”, in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 7-13.
- Allegretti, U. (2006b), “Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti”, in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 151-166.
- Allegretti, G. (2006), “Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali”, *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 42-69.
- Bobbio, L e Ravazzi, S (2006) “Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L’esperienza di una giuria di cittadini”, in *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 89-112.
- Bobbio, L. (a cura di) (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI.
- Bonanni, M. e Penco, M. (2006), *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Milano, Franco Angeli.
- Bricocoli, M. (2002), “Uno sporco lavoro di quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo”, in *Animazione sociale*, n. 3.
- Carson, L. e Martin, B. (1999), *Random Selection in Politics*, Westport, Praeger Publishers.
- Carson, L. e Hartz-Karp, J. (2005), “Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls, and Forums”, in J. Gastil and P. Levine (a cura di) (2005), pp. 120-138.
- D’Albergo, E., Lotrecchiano, D. e Moini, G. (2005), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma, Comune di Roma.

⁵ Il documento preliminare *Orientamenti per una legge regionale sulla partecipazione*, discusso in Consiglio Regionale il 27 marzo 2007, è reperibile presso: www.regione.toscana.it/partecipazione/

- Forester, J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge Mass., MIT Press.
- Fung, A. e Wright, E. O. (a cura di) 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York, Verso.
- Fung, A. (2003), "Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences", in *The Journal of Political Philosophy*, 11, pp. 338-367.
- Ganuzza F. E. (2006), "Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 70-86.
- Gastil, J. e Levine, P. (a cura di) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Giannetti, D. e Lewanski, R. (2006), "Inclusione, qualità ed efficacia della deliberazione nelle Giurie di cittadini", Paper presentato al convegno annuale Sisp, Bologna, settembre 2006.
www.sisp.it/sisp_convegnoannuale_paperroom2.asp?id=518
- Ginsborg, P. (2006), *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi.
- Gret, M. e Sintomer, Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte.
- Gomes, M. (2006), "Símbolo del foro, Presupuesto participativo (Op) recibe críticas", in *Carta Maior*, 25 gennaio, www.cartamaior.com.br.
- Hirst, P. (1999), *Dallo stalinismo al pluralismo: saggi sulla democrazia associativa*, Torino : Bollati Borin-ghieri.
- Lewanski, R. e Bobbio, L. (2007), "Legge elettorale: facciamola scrivere ai cittadini", in *Reset*, di prossima pubblicazione.
- Magnaghi, A. (2006), "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 134-150.
- Mannheimer, R. (2007), "Funziona perché le persone vogliono contare", in *Reset*, n. 99.
- Manin, B. (1993), *La democrazia dei moderni*, Milano, Anabasi.
- Paba, G. (2002) "Per una pianificazione partecipata e inclusiva", in G. Paba e C. Perrone (a cura di), *Cittadinanza attiva. Il coinvolgimento degli abitanti nella costruzione della città*, Firenze, Alinea.
- Pecoriello, A. L. e Rispoli, F. (2006), "Pratiche di democrazia partecipativa in Italia", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 115-133.
- Podziba, S.(2006), *Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia*, Milano, Bruno Mondadori.
- Ravazzi, S. (2006), "Quando i cittadini decidono", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 61-89.
- Ravazzi, S., Podestà, N., Chiari, A. (2006), *Una giuria di cittadini*, Torino, Dipartimento di studi politici, Working paper n. 7. www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf
- Regonini, G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- Röcke, A. e Sintomer, Y. (2006), "Estrazione a sorte e democrazia partecipativa : riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 87-100.
- Sclavi, M. (2002), *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, Eleuthera.
- Sintomer, Y. (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- Talpin, J. (2006), "Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs", in *Politix*, n. 75, pp.13-31.

Vargas Céspedes, J.-P. e Zamuer D. A. (2006), "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 24-41.