

Per gli Atti Cagliari, Fac. di Architettura in corso di uscita

Umberto Allegretti

LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELLA “SOCIETA’ LIQUIDA” E NELLA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

Un seminario a mezza strada di un Programma di ricerca scientifica di interesse nazionale ha due obiettivi. Per i ricercatori, fare il punto sulle ipotesi messe a base della ricerca, sulle loro parziali verifiche, sui problemi messi a fuoco e da risolvere; inoltre, tentando di esprimere tutto ciò per il pubblico presente, e sentendo le osservazioni del pubblico, consentir loro qualche passo avanti. Per il pubblico, fruire della comunicazione di parziali risultati della ricerca, esser messi a parte dei problemi e così cominciare a fare dei passi che superino i paradigmi acquisiti e avanzino verso nuovi orizzonti.

A questi avanzamenti il presente Seminario fornisce occasione presentando lo stato dei lavori delle sue quattro Unità di ricerca coordinate nell’ambito del programma “Fondamenti, strumenti e procedure della democrazia partecipativa tra Stato, Regioni, Enti locali e Unione Europea”. In quest’ambito, l’Unità di ricerca di Firenze offre i contributi seguenti:

1) dapprima, si mette a tema un’approssimazione a) al concetto di democrazia partecipativa (DP), b) ai suoi fondamenti e fini sociali, economici e culturali nel presente e nel prossimo futuro; c) al suo fondamento e valore politico e giuridico-costituzionale (a questi obiettivi mira la presente relazione);

2) più dettagliatamente, si esamina: d) lo stato della questione a livello dell’Unione europea (relazione Picchi), e) la recente legge toscana sulla partecipazione, vista come un’interessante ipotesi di sperimentazione di un itinerario normativo a livello territoriale intermedio del proposito di giungere in Italia a realizzazioni di DP (relazione Ciancaglini), f) le nuove procedure giuridiche funzionali alla DP che vengono emergendo attraverso la legislazione regionale in materia di governo del territorio (relazione Cudia).

1. – *Concetto di DP e sue componenti nell’ambito della graduazione della partecipazione (P).*

1.1 - Nell’affrontare la precisazione teorica del concetto di DP si scontano alcune difficoltà, comuni a quella della nozione di partecipazione (P), al cui ambito certamente essa appartiene. Alle difficoltà di principio di questo genere di idee, che di per sé non tollera le angustie di un eccesso di precisione, si sommano quelle derivanti dalle frequenti sovrapposizioni e perfino dalle confusioni che si verificano nel linguaggio anche degli esperti disciplinari, ma particolarmente dei legislatori e della pratica: sovrapposizioni e confusioni anche scusabili perché intervengono tra concetti, magari affini, magari interferenti, financo intrecciati

con quelli di P e di DP, ma in realtà di diversa origine, natura e finalità¹. Inoltre nella fenomenologia italiana gli enunciati di principi partecipativi sono abbondanti (per es. nelle varie generazioni di statuti regionali), anche se riferiti appunto alla P in senso lato e non alla DP, ma complessivamente scarse o deludenti, in qualche caso pressoché nulle, sono le loro realizzazioni. E ciò aumenta gli ostacoli di fronte a rette formulazioni teoriche, in un campo nel quale, più di altri - l'esame delle forme evolute, come il bilancio partecipativo di Porto Alegre dimostra - è la pratica, sulla base certo anche di intuizioni di principio e di sperimentazioni locali rette da regolamenti flessibili, a guidare le razionalizzazioni concettuali, che intervengono necessariamente ex post.

Il bisogno di distinzione coinvolge temi quali: le formazioni sociali; la concertazione; la sussidiarietà verticale e dunque il ruolo e l'interazione tra i vari livelli di autonomia locale (specialmente l'organizzazione di quartiere); la sussidiarietà orizzontale; la partecipazione ai procedimenti amministrativi da parte dei titolari di interessi giuridicamente tutelati; la democrazia diretta nelle sue varie forme (e specialmente i referendum); l'informazione e la trasparenza.

Alcune di queste frontiere e, per altro verso, di questi intrecci sono evidenti. Ad esempio, le autonomie locali, incluse le forme di decentramento dei comuni per quartieri², sono forme di democrazia rappresentativa, seppure prossima ai cittadini; costituiscono un luogo dove la P e la stessa DP possono trovare un esercizio più agevole e migliore che in strutture di rappresentanza più distanti; ma, data anche la forte presa che su di esse ha il sistema partitico per lo più comune al livello nazionale, hanno pur sempre natura rappresentativa e possono offrire resistenze a trasformazioni in senso partecipativo. Anche la partecipazione, così viene chiamata, degli enti di livello territoriale inferiore ad attività proprie di quelli superiori - tipico il concorso dei comuni e delle province all'attività della regione -, pur esprimendo meglio di un governo puramente regionale la ricchezza di espressioni politiche e amministrative della collettività locale, sta ancora nella sfera della democrazia rappresentativa. Così pure, l'informazione può offrire alla P e alla DP un contributo notevole e addirittura indispensabile, ma si pone sul piano degli strumenti e dei presupposti; e ugualmente è di questa natura più in generale la trasparenza istituzionale -; e tuttavia si resta ancora sul piano dei presupposti e degli strumenti che favoriscono ma che non sono di per sé partecipazione. Abbastanza evidente dovrebbe poi essere la diversità tra la partecipazione o intervento garantiti dalla legge 241/1990 e 15/2005 agli interessati nelle procedure amministrative che li riguardano, magari anche mediante le associazioni o comitati che esprimono interessi diffusi, e la partecipazione popolare che prescinde dalla titolarità specifica di posizioni soggettive tutelate puntualmente dall'ordinamento in capo a singoli soggetti³. Senza dubbio anche qui l'interferenza e forse la parentela tra due distinte direttive

¹ Analoghe considerazioni in A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, in "Buone" regole, democrazia e sviluppo. La valutazione normativa nella dialettica tra pubblico e privato, Rubbettino, 2006.

² Su questo ci si è già espressi in tempi lontani: v. U. Allegretti, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977.

di sviluppo dell'ordinamento colpiscono fortemente e con ragione: infatti anche la procedura che ammette l'intervento degli interessati apre lo svolgersi dell'attività dell'istituzione, forse non si dirà alla società in senso forte ma comunque a un suo segmento e insomma al suo esterno sociale. E addirittura ci saranno delle sovrapposizioni tra i due fenomeni specialmente ogni volta che lo svolgimento delle procedure – ad esempio di quelle programmatiche e pianificatorie – accoglie un istituto quale l'inchiesta pubblica, in forme tali da consentire l'intervento di “chiunque” (si veda la relazione Cudia). Più delicata potrebbe essere la proposta di tenere ben distinti dalla DP anche gli istituti della democrazia diretta, che pur essendo sicuramente una forma apprezzabile di intervento della società nei processi di decisione pubblica, spinti talora fino al punto da assorbire quest'ultima, come nelle forme più incisive di referendum, differiscono dalla DP soprattutto per il loro carattere puntiforme e la loro normale occasionalità, che li diversificano dall'accompagnamento costante a una certa attività presente, come vedremo, nella Dp almeno quando pienamente sviluppata.

1.2 - Non indugiamo oltre nell'esame di ognuno di questi fenomeni e delle loro interconnessioni. Preferiamo procedere attraverso il tentativo di cogliere il *proprium* della DP sulla base delle esperienze disponibili e della letteratura che le riguarda, lasciando che da esso emergano anche le differenze con i fenomeni contigui. E poiché intuitivamente la DP è una forma specificativa di un più generale concetto di P, cominciamo con l'osservare che la P può essere presentata in termini generali come “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”⁴.

Ma questo concetto – come è stato da gran tempo chiarito da una famosa proposta di lettura⁵ - si ritrova praticamente in forme e misure di intervento assai varie e abbondano le forme minori e addirittura le mistificazioni (“nonparticipation”, secondo Sherry Arnstein). Perciò è ancora di grande utilità cognitiva la “scala della partecipazione” (*ladder of citizen participation*), costruita nel 1969, sia pure sulla base dei fenomeni (americani) del tempo, da quell'autrice. I gradi proposti da tale scala sono: due di nonpartecipazione, tre di “tokenism” (si tratta più o meno di forme di pura colloquialità: informazione,

³ Per l'analisi di questa diversità v. U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, pp. 779 ss.

⁴ Così ci siamo espressi in U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006, pp. 151 ss. Il termine che usiamo di relazionamento, data la sua forza, può far riferire quest'approssimazione definitoria – come ogni definizione insoddisfacente e con qualche imprecisione o inesattezza – alla DP stessa (così infatti la intende L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2006, pp. 11 ss.). La cosa potrebbe portare a ritenere addirittura che DP e P si identificano, se non fosse che è utile mantenere la differenza essendo chiaro che, storicamente e praticamente, sotto la nozione di P si sono presentate e tuttora si presentano forme di relazione e inserimento della società nell'agire delle istituzioni più modeste e preliminari, che nella scala della P, come si dice poco sotto nel testo, occupano gradini meno elevati delle forme di DP.

⁵ Quella, famosa ma non abbastanza nota ai giuristi, di S. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, in *Journal of the American Institute of Planners*, n. 35, pp. 216 ss.

consultazione e “placation”) e solo tre di vero “potere civico”: la *partnership* – che corrisponde ai nostri organi istituzionali con rappresentanze sociali - il potere delegato di decisione e il governo diretto da parte dei cittadini).

Oggi esistono forme assai più ricche, che vengono appunto riassunte sotto l’etichetta di DP, per le quali si deve rinviare innanzi tutto a esperienze straniere, a partire da quella che viene in genere ritenuta la più compiuta - il Bilancio partecipativo di Porto Alegre e di altre città prima di tutto latinoamericane⁶ -, che sarebbero da classificare in una scala rinnovata e che spesso ne occuperebbero i gradini più alti, pur non trasferendo – almeno di norma - il potere direttamente decisionale formale ai cittadini.

Più che una definizione – difficile poiché, come rileva L. Bobbio⁷, anche nel caso della DP non si tratta di “una forma” ma di forme varie e non codificabili – della DP si potranno vedere alcuni elementi che ne accomunano le diverse espressioni e che costituiscono dei principi, delle direttive di marcia, e danno luogo ad altrettanti problemi, e la cui presenza in maggior o minor grado o viceversa la incompletezza o l’assenza rende presente o soltanto abbozzata o mancante la DP.

Da questo punto di vista, le pratiche maturate in vari paesi consentono di indicare tali elementi come segue. Innanzi tutto, quanto ai *soggetti* partecipanti, la DP suppone la presenza nella procedura di “tutti” (“chiunque”, dice Cudia), ovvero di “ogni persona”, o del “pubblico”, come recita un atto avanzato come la Convenzione di Aarhus 25 giugno 1998, del 1998 (ratificata dall’Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108) nel vincolare gli stati parte a garantire “la partecipazione del pubblico”, appunto, “ai processi decisionali in materia ambientale”⁸. Anche nell’insieme del pubblico sono a volte date delle indicazioni restrittive – per ampliative che appaiano rispetto a forme più risalenti e ristrette di P - come quelle di “cittadini residenti”, di “lavoratori” e “studenti” presenti in un determinato luogo, come fa in via generale la recente legge n.69/2007 della Regione Toscana, che parla prudentemente di P (pur aprendo a forme che possono dirsi di DP) ma che rende possibile, a certe condizioni, anche

⁶ Nel caso di Porto Alegre, si tratta di una realtà citata con la maggior frequenza, ma non indagata in Italia in sede di letteratura giuridica. V. però, per una lettura dal prevalente angolo visuale delle discipline urbanistiche, G. Allegretti, *L’insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003. Per altre realizzazioni nel continente latinoamericano, v. quanto a bibliografia italiana vari saggi pubblicati in *Democrazia e diritto*, n. 3 e 4/2006 (ibidem anche la presentazione di alcune esperienze europee e un bilancio di quelle italiane, sulle quali ultime v. anche G. Allegretti e Frascaroli...).

⁷ L. Bobbio, *op. cit.*, p. 23 s., osserva altresì che ogni modello “dipende dalla natura del problema che si vuole affrontare”.

⁸ Non importa, dato spirito e locuzioni prevalenti in quella Convenzione, che in qualche disposizione di essa il pubblico a cui si apre la P sia individuato come quello “interessato”, forse ingenerando qualche ambiguità. Il pubblico comprende in realtà, secondo la Convenzione, ogni “persona fisica e giuridica” e così anche, ma non certo esclusivamente, le associazioni; mentre il “pubblico interessato” coinvolge solo quello che “subisce o può subire gli effetti dei processi decisionali...o chi ha un interesse da far valere”. Decisivo sarà dunque l’orientamento degli atti che a cascata attuano gli obblighi discendenti dalla Convenzione (direttive europee, legislazioni degli stati).

l'intervento di chiunque (rimandiamo per l'analisi alla relazione Ciancaglini). Le restrizioni ai solo residenti (ma non è poco) si fanno più comprensibili quanto più è assicurata alla procedura un effettivo sbocco decisionale.

Un secondo elemento riguarda il profilo oggettivo. Si tratta innanzi tutto di scegliere *il tipo di attività e di processi* a cui si applica la DP. Qualche volta ci si limita a ipotesi di attività amministrative di impatto limitato: è il caso ad esempio delle materie di intervento delle giurie berlinesi e quello dei licei del Poitou-Charentes in Francia⁹. Altre esperienze hanno ben altra dimensione: si pensi al bilancio partecipativo di un grande comune, eventualmente di una regione o di uno stato; ai piani territoriali di varia scala; alle grandi scelte in materia ambientale; alle decisioni su grandi opere pubbliche. Tutte hanno i loro meriti, ma è chiaro il maggior significato delle ipotesi del secondo tipo. Resta fermo che, almeno per ora (ma forse mai), non è ipotizzabile la generalizzazione di una forma di DP, e men che meno la uniformazione dei vari modelli. Minore sperimentazione hanno le procedure partecipative ad atti di tipo legislativo e normativo, ma esse sono comunque pensabili. Per la Toscana, sono quanto meno adombrate nello statuto, sono state promesse nel corso del lungo processo di elaborazione della legge n. 69/2007 (nella quale però ci si limita – art. 19 – a disporre “la più ampia conoscenza”, prevedendone le forme, delle proposte di legge e dei regolamenti di competenza della Giunta) e, quel che ha avuto notevole significato, sono state applicate al processo di elaborazione di quella stessa legge.

Altro profilo oggettivo è quello dei *momenti della procedura*. Perché vi sia davvero pienezza di processo democratico-partecipativo, la presenza dei partecipanti deve essere assicurata “in tutta la procedura”. Il che vuol dire innanzi tutto apertura fin dalla prima fase; così la convenzione di Aarhus garantisce che la P “avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale P può avere un'influenza effettiva” sulle scelte. L'intervento precoce è essenziale, ma accanto al vantaggio, che ne giustifica la necessità, di consentire discussioni comportanti la prospettazione di genuine alternative e la possibilità di scelte originali, può infatti di per sé andare incontro a qualche difetto non solo dal punto di vista dell'istituzione precedente ma anche ai partecipanti, chiamati talora a misurarsi con un impianto troppo indeterminato del problema. Quest'esigenza è sufficiente – a parte altri profili - per concludere che l'antica forma di intervento mediante osservazioni od opposizioni ai piani urbanistici successivamente all'adozione del piano da parte del consiglio dell'ente territoriale sia assolutamente inadeguata. Ma non basta: bisogna che la possibilità di P continui in tutte le fasi della procedura, fino alla soglia dell'emanazione della decisione, onde seguire le modifiche che si vanno introducendo nel progetto di atto coinvolto.

Incrociando i due profili oggettivi, qualora vi siano – come spesso vi sono: basti pensare alla cascata a più livelli delle pianificazioni urbanistiche – *atti*

⁹ Sul primo, si veda A. Roecke e Y. Sintomer, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*; sul secondo, Y. Sintomer e A. Roecke, *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa*, rispettivamente nel n. 3 e nel n. 4/2007 di *Democrazia e Diritto*, già cit.

e *determinazioni di indirizzo* che precedono i provvedimenti specifici, sono anche quegli atti e quelle determinazioni che occorre aprire alla P. Anche in questo è preziosa la Convenzione di Aarhus, che dopo avere regolato la P alle “decisioni relative ad attività specifiche” prevede – pur rendendo possibile agli stati una sequenza partecipativa distinta - quella a “piani e programmi”, nonché (ancora in maniere misure distinte) alla “elaborazione delle politiche in materia ambientale” e alla “elaborazione di *regolamenti* di attuazione e altre norme giuridicamente vincolanti di applicazione generale che possano avere effetti significativi sull’ambiente”.

Altro requisito: occorre che la P espliciti un reale *condizionamento delle decisioni*. Nella Convenzione di Aarhus si parla di “influenza effettiva” e spesso questa è la sostanza di altre previsioni, nelle quali si precisa il dovere di (reale) presa in considerazione e di motivazione incombente sull’autorità incaricata della decisione o si addossa ad esse il dovere di “tener adeguatamente conto dei risultati della P” (così ancora la Convenzione). E’ questo uno dei punti più delicati della DP: se non si può pensare che essa espropri della capacità decisionale gli organi istituzionali che ne sono formalmente gli affidatari, se non si può cioè pensare che essa esautori la democrazia rappresentativa, tuttavia la P sarebbe resa vana, e addirittura messa in ridicolo e pregiudicata nella sua realizzazione effettiva e nella fiducia del pubblico se non avesse efficacia sui contenuti delle decisioni e se normalmente sboccasse in un facilmente eludibile onere di motivazione contraria da parte delle autorità. Le esperienze più avanzate – e ciò vuol dire anche le più costanti, come quelle dei bilanci partecipativi tipo Porto Alegre – sono invece nel senso che, *normalmente* appunto, l’organo rappresentativo si adegua a quanto risulta dallo svolgimento della P. Perché ciò non generi quelle (in realtà frequenti) gelosie e conflittualità tra rappresentanza e P, naturalmente occorre che, già lungo la procedura, trovi luogo una interazione continua tra istituzioni e pubblico, assicurata dalla partecipazione – per dir così inversa – degli amministratori, dei tecnici e, se occorre, dei politici ai luoghi di svolgimento della P.

Infine – ma nella varie esperienze quest’aspetto è stato finora assai meno verificato – occorrerebbe che la P fosse assicurata anche nel *controllo ex post* dello svolgersi corretto ed efficace della P, cioè che vi fosse la possibilità di verificare il rendimento e la fedeltà effettiva alle decisioni raggiunte da parte delle amministrazioni operative¹⁰.

2. – *Fondamenti e fini sociali, economici e culturali della DP: la DP come elemento di contrappeso alla “modernità liquida”.*

Ma qual è il fondamento e quale il contributo che la DP può dare – oggi e nel prevedibile futuro – alla società? A quella “società di individui” che si è andata sviluppando nei tempi della “modernità liquida” di oggi¹¹?

¹⁰ Su questo v. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2006, pp. 71 ss.

Se ci si riferisce a questo tipo di concetti, come si è fatto in altra sede¹², si può rilevare che nella prima fase della modernità, quella qualificabile come “solida”, la messa in movimento della società premoderna, che si liberava – e in questo senso si voleva già liquida – dalla soggezione all’ autorità divina o ereditaria, dalle stratificazioni per ceti e per corporazioni e dalle consuetudini e obblighi tradizionali, fu tenuta insieme, nell’ ambito dell’ invenzione grande e solida dello stato e della sua forte strutturazione in senso amministrativo, dal funzionamento sulla base dell’ istituto della rappresentanza politica: un meccanismo che bilanciava genialmente libertà del corpo sociale e capacità decisionale delle istanze a cui il potere veniva delegato. Nel suo stadio di evoluzione più avanzata, furono essenzialmente i partiti e i sindacati a render possibile il collegamento tra una società sempre più complessa e istituzioni a loro volta in crescita fortissima di complessità nelle loro competenze di azione, nelle procedure di intervento e nella scala territoriale.

Sempre secondo la prospettiva di Bauman, nella seconda più recente fase della modernità si produce una nuova e più radicale liquefazione legata a una tecnologia sempre più mobile e mobilitante e a un’ economia fortemente liberalizzata e deregolamentata al fine di poterne meglio sfruttare il potenziale. In questa fase, si hanno profonde modificazioni nel modo di porsi sia della società che delle istituzioni rappresentative. La società è consegnata a un processo di radicale individualizzazione, venendo interpretata come il prodotto non di un’ impresa collettiva ma di un compito totalmente privato. Così si espone paradossalmente alla distruzione del soggetto, che è teoricamente il protagonista centrale della modernità ma che dagli esiti di questa struttura è ostacolato e demolito, privato com’ è della radicale interrelazionalità che è propria della natura del soggetto umano qualificata dall’ essenziale relazione con l’ altro¹³. Le istituzioni dal canto loro si fanno esse stesse liquide, sia perché inseguono (e anche provocano con la loro trasformazione) i mutamenti sociali in senso liberalizzatore, conformandosi agli obiettivi del capitalismo liquido propri del complesso tecno-economico, sia perché si frammentano sottoponendosi a un’ alta dispersione in un contesto ormai globalizzato.

Ma, non solo perché in ogni formazione economico-sociale (come è patrimonio di considerazioni condivise) sopravvivono strati delle precedenti formazioni, ma per l’ intima natura di questa “grande trasformazione”, tale tendenza convive anzi impone col suo dominio una costitutiva dualità della struttura sociale. Da un lato, stanno condizioni che beneficiano di libertà: le possibilità privilegiate, prima di tutto, del capitale finanziario fattosi massimamente liquido, ma anche le condizioni di sufficiente benessere economico e di cultura e la capacità di uso del “tempo istantaneo” e di

¹¹ Secondo la nota proposta interpretativa della società attuale che Z. Bauman va proponendo a partire da *Modernità liquida*, trad. ital., Laterza, Roma-Bari, 2002.

¹² V. il cit. U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo*, pp. 787 ss.

¹³ Su ciò ci si può riferire a molti lavori di P. Barcellona, da *L’ individualismo proprietario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, fino a quanto detto nel n° 5 di *L’ epoca del postumano*, . *Lezione magistrale per il compleanno di Pietro Ingrao*, Città aperta, Troina, 2007.

affrancamento dallo spazio¹⁴ che assicurano la fruizione del mondo globalizzato. Dall'altro, si danno situazioni di confinamento entro antichi e nuovi stati ascrivibili – dunque tuttora eminentemente “solide” - diminuite nella loro libertà e felicità dalla potenza stessa delle prime.

Sicuramente queste due condizioni si producono in soggetti umani diversi e distinti, che si possono chiamare “forti” e “deboli”, o “globali” e “locali”, “inclusi” ed “esclusi”, “turisti” e “vagabondi”¹⁵, o in altro modo. Ma possono anche essere in parte condivise dagli stessi soggetti, come quando per esempio soggetti la cui posizione generale è di forza e dunque liquida, per qualche aspetto dei loro bisogni o dei loro obiettivi vengono ad essere coinvolti in situazioni solide – un finanziere, poniamo, teme per la salvaguardia di un bene o di un contesto paesistico o ambientale da lui appropriato o a lui caro, compromesso da un'aggressione tecnica o economica o politica – o come quando la liquidità di una situazione assume colorazione negativa anziché di vantaggio: un contadino di un paese del Sud costretto all'emigrazione, ossia mobilitato rispetto alla sua condizione per sé solida di persona legata alla terra d'origine.

Utilizzando un approccio analitico considerevolmente convergente con quello ora indicato, si può rilevare che in questo stato di fluidità del mondo si intrecciano paradossalmente caso e necessità¹⁶, producendo una singolare simbiosi tra situazioni deterministiche o pensate e volute come tali – innanzi tutto le leggi di accrescimento della tecnica¹⁷ e quelle della normatività economica abitualmente presentate dalla propaganda odierna – e rotture imprevedute e inarrestabili, presenti per esempio nello stesso funzionamento della tecnica.

Si può pensare che sul piano istituzionale le difficoltà proprie di questa fase di avventurosa liquidità e l'incresciosa mescolanza di incombenze deterministiche e di casualità possano essere affrontate con un nuovo registro di rapporti tra istituzioni e società che superi il puro regime rappresentativo, senza abbandonarlo ma correggendolo e integrandolo? Può essere questo un modo di riproporre “la libertà e volontà umane” al posto, o a correzione, del “caso” e della “necessità”, nelle decisioni che si consumano nei processi politici e amministrativi?

Di fronte a comportamenti del ceto politico e delle stesse istituzioni in quanto tali, oltre tutto tendenti alla propria autoriproduzione, spesso incapaci di prendere decisioni che non obbediscano alla sedicente normatività tecnico-economica e ad altri analoghi determinismi – quello della sicurezza ad esempio -

¹⁴ Le nuove dimensioni di tempo e spazio, determinate dal modificarsi del tempo da misura per percorrere un certo spazio a “tempo istantaneo”, emancipato dunque dallo spazio, è naturalmente una caratteristica essenziale, resa possibile dalle nuove tecniche, della modernità liquida: vedi gli acuti svolgimenti del cap. 3 di Z. Bauman, *Modernità liquida*, cit.

¹⁵ Per un'analisi in questi termini vedi Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. ital., Roma-Bari, Laterza, 1999, c. 1, 2, 4.

¹⁶ Vedi ad esempio P. Barcellona, *L'epoca del postumano*, cit., dove, a p. 14, si legge: “La libertà e volontà umane, di cui ci siamo stoltamente compiaciuti, sono totalmente sostituite dal caso e dalla necessità (corsi originali) che presiedono al processo evolutivo dell'intelligenza calcolante-selettiva”.

¹⁷ Esemplarmente anche se in modo estremo profilate da E. Severino, *Il destino della tecnica*, Milano, Rizzoli, 1998.

e che hanno abbandonato a tali sistemi normativi ogni capacità decisionale, o che altrimenti prendono decisioni razionalmente imprevedute e quindi costituenti esse stesse determinanti di eventi casuali, la democrazia partecipativa potrebbe ricostituire un grado più soddisfacente di libertà umana, associando ai processi di scelta e di decisione tutti i soggetti, gli uomini e le donne, che ne hanno l'interesse e la volontà e integrando la varietà delle componenti oggettuali che, in crescenti situazioni di complessità quali sono le attuali, si presentano in molti di essi. Con questo si avrebbe un parziale riequilibrio delle situazioni solide contro la liquidità esorbitante del capitale e dei soggetti forti, globali e inclusi – costretta, questa, a un ridimensionamento –, con un recupero agli esclusi di una qualche capacità di movimento. E si darebbe un'irruzione di libertà contro l'associazione di caso e necessità in processi dove quella libertà è solo affermata e non realizzata: in conformità dunque alla massima ideologia del nostro tempo, applicata però non unicamente a quei singoli che soli possono permettersela ma all'universale (una libertà che quindi non può prescindere, elementarmente, dall'uguaglianza). E dunque, insieme, si renderebbe possibile una riemersione del soggetto, e con essa della sua dimensione collettiva. E ancora, la riappropriazione del sacro, inteso come l'indisponibile, il trascendente il singolo e la stessa collettività umana – non necessariamente il religioso, dunque¹⁸. Da ciò la preferenziale coagulazione delle sperimentazioni di democrazia partecipativa sull'ambiente, sul territorio¹⁹, sull'identità locale da salvaguardare (o ricostruire, o costruire) nei confronti del globale, sulla bellezza da salvare dall'aggressione dell'utile, sulla giustizia distributiva ritrovata sotto il dilagare della massimizzazione del profitto e dell'invasione della competitività²⁰.

3. – *Quale contributo della DP alla rivitalizzazione della democrazia*

Se la DP ha dunque un significato in sé e per la società, possiede essa anche un significato politico e giuridico per il sistema politico, per il sistema democratico? Può essa portare un contributo alla risoluzione o almeno al

¹⁸ Vedi P. Barcellona, *Critica della ragion laica. Colloqui con Michele Afferrante e Maurizio Campa*, Troina, Città aperta, 2006, nonché *L'epoca del postumano*, cit., pp. 36 ss.

¹⁹ Soprattutto nella versione di "luogo" propria di teorie urbanistiche quale quella di A. Magnaghi, di cui vedi *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

²⁰ E' perciò naturale collegare il carattere procedurale del fenomeno partecipativo a certi obiettivi sostanziali: ciò non solo alla luce della realtà della maggior parte delle esperienze oggi osservabili – dai bilanci partecipativi e dell'urbanistica partecipata dell'America latina ai casi italiani di Grottammare o di Marghera, alle aspirazioni maturate nell'esperienza dei bilanci dei licei del Poitou-Charentes (vedi le osservazioni di Y. Sintomer e A. Roecke, *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes*, cit., pp. 65 ss.) – ma per considerazioni di teoria. Per cui il dilemma posto, a questo riguardo, da L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 12 s., andrebbe risolto nel senso di riconoscere che la nozione formale di processo partecipativo è *normalmente* da integrare con una finalizzazione sociale. Del resto non è stato così, almeno per una lunga fase dopo l'introduzione del suffragio universale, per la democrazia nella sua versione rappresentativa, che ha trovato nella sua cifra "sostanziale" il naturale complemento della sua natura formale?

miglioramento della sua crisi? Intuitivamente si direbbe di sì e lo si vorrebbe qui mostrare.

Che siamo in una fase di crisi della democrazia non abbiamo bisogno di provarlo. E dunque neanche ha bisogno di essere provata la necessità che troviamo degli ausili per affrontare questa crisi: possiamo ammetterne la semplice consapevolezza. E' questo il presente *paradosso della democrazia*. Nella nostra epoca, la democrazia avanza nel valore che le viene assegnato e nella diffusione che sperimenta in vaste parti del mondo (pur non mancando paesi ed aree in cui ancora manca). Nessuno osa contestarne più la superiorità – del resto già non lo si faceva nell'epoca precedente, tant'è vero che gli stati socialisti si richiamavano alla cosiddetta democrazia popolare. Può essere ciò il semplice segno dell'egemonia occidentale, ma è un fatto. E tuttavia essa è soggetta a grandi e crescenti difettosità. Se ne rilevano spesso gli indici più vistosi: per esempio la diffusione di un crescente, anche se talora oscillante in direzione inversa, astensionismo elettorale. Più profondamente, la sfiducia nella politica e nel ceto che la impersona, il discredito e lo scetticismo nella soluzione politica dei problemi, l'avvertenza addirittura che la politica è essa stessa un problema anziché una soluzione. L'autoreferenzialità di questo ceto politico, la chiusura su se stessi di quelli che una volta erano i canali normali della democrazia – i partiti -, giustamente posta sotto accusa. Del pari è sentita spesso come corporativizzazione e svalutata l'azione dei sindacati, altro veicolo della democrazia tradizionale. La corruzione dei politici e degli amministratori è messa in evidenza, anche trascurando come quasi incolpevole quella del ceto economico dirigente. Comunque, la funzionalità della democrazia a soddisfazione delle varie esigenze sociali, la sua capacità di efficienza è messa in questione. *L'entropia della democrazia*²¹ appare evidente.

Le indagini più penetranti del fenomeno concordano, pur da punti di vista diversi (politologico, storico) nel rilevare che “il fattore centrale di crisi della D all'alba del XXI secolo” è la sua involuzione oligarchica: “la formazione di una nuova classe dominante, politica ed economica”²² una “democrazia oligarchica” nella quale “il ‘popolo’ si esprime ma chi conta sono i ceti possidenti”²³, mentre è “perduto il senso della distinzione tra interesse pubblico, sorvegliato da organismi pubblici attenti a stabilire la loro competenza autonoma, e interessi privati preoccupati di se stessi”²⁴, mentre l'ineguaglianza aumenta e crea divaricazioni di ricchezza e benessere che nella sua epoca d'oro la democrazia aveva sconfitto. Su questo dà il suo enorme contributo – non solo anche se particolarmente in Italia - quella “conquista dell'opinione” che è determinata dal potere mediatico e televisivo, la cui forza di penetrazione è data non tanto dalle sue manifestazioni “direttamente” politiche, quanto dai suoi “silenzii” e dalla capacità di sostituire lo sconfitto metodo “concettuale” di propaganda con

²¹ Quest'espressione è usata da C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. ital., Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 17.

²² Così C. Crouch, *op. cit.*, p. 60.

²³ V. L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 331.

²⁴ V. C. Crouch, *op. cit.*, p. 59.

l'immagine della "vita felice di tutti i giorni... di infinite 'persone qualunque'" trasmettente il "culto della ricchezza" e la "sovraabbondanza delle merci"²⁵. Sul piano strettamente politico, ciò determina quel ritorno del "bonapartismo" che, all'epoca del primo come del terzo Napoleone, costituì la saldatura tra potere politico ed economico²⁶.

Si può tentare di inquadrare lo stato attuale di quel "prodotto instabile" che è la democrazia²⁷, nella parabola che Crouch descrive come "postdemocrazia"²⁸. Essa accomuna permanenza della democrazia e della rappresentanza; arricchimento (o pretesa di arricchimento) di forme che vanno oltre quelle tradizionali e che costituiscono gli aspetti positivi della postdemocrazia fondati sulla contestazione del governo ma non dello stato (che possono essere chiamati, diremmo, elementi di democratizzazione); e gli aspetti negativi – invero attualmente tendenti a prevalere – che stabiliscono un "ritorno alla predemocrazia" il cui profilo più notevole è appunto quello della formazione di nuove e vecchie oligarchie economiche che distruggono lo stato sociale e l'uguaglianza.

La DP può dare un suo contributo per affrontare questa crisi su tutt'e tre i piani.

Sul piano degli aspetti negativi, essa può fornire mezzi di lotta al privilegio come abbiamo mostrato esaminando il punto della modernità liquida: nei procedimenti pieni di DP le oligarchie sono costrette alla discussione dei loro progetti (per es. le grandi opere). Sul piano degli aspetti positivi, dà alla società una possibilità di intervento che essa non ha mai avuto, quindi arricchisce in direzione della democrazia le decisioni concrete e quelle più generali. Rappresenta dunque un vero elemento di democratizzazione. Sul piano della permanenza della democrazia, le offre una manutenzione, vivificando le istituzioni rappresentative immettendole a contatto con il contesto societario, soprattutto nella sfera amministrativa. Si supera così quella amministrazione che ancora uno dei massimi sostenitori della democrazia del sec. XX indicava come sottratta ai meccanismi diretti della democrazia per lasciarli alla indiretta guida degli organi politici posti al suo vertice²⁹.

Questo contributo si può avere sia negli stati democratici assestati sia in quelli di avviamento alla democrazia. Nei primi, può arrestarne parzialmente la crisi, senza per questo sostituire il bisogno di più generali riforme politiche. Nei secondi (come le nascenti democrazie dell'America centrale³⁰), può supplire alla

²⁵ V. L. Canfora, *op. cit.*, pp. 326 ss. Per il rilievo che questa è la via attraverso cui ha agito sulla formazione dell'opinione pubblica italiana il potere televisivo di Berlusconi v. anche U. Allegretti, *Le strategie giuridiche della nuova maggioranza*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2003 (fascicolo dedicato al *Sistema Berlusconi*), pp. 114 ss., e ivi altre citazioni.

²⁶ Sui "cardini" del bonapartismo v. ancora L. Canfora, *op. cit.*, pp. 120 ss.

²⁷ V. sempre L. Canfora, *ibidem*, p. 332.

²⁸ Per questo v. C. Crouch, *op. cit.*, specialmente alle pp. 17 s. e 86 s.

²⁹ V. H. Kelsen, *La democrazia nell'amministrazione*, in *Il primato del Parlamento*, trad. ital. a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1982 (il titolo originale del contributo è *Demokratisierung der Verwaltung*)

³⁰ L'esempio è illustrato da J. Vàsconez e M. A. Bossano, *I bilanci partecipativi in America Latina. Dalla legittimazione soviale alla legalizzazione istituzionale*, in *Democrazia e Diritto*, n.

mancanza o rudimentalità dei meccanismi politici cominciando a introdurre ai livelli meno elevati dell'amministrazione quella presenza della società che ancora non si ha il coraggio di introdurre a livello politico o che qui funzionano in maniera assolutamente primitiva. L'importante è che negli uni come negli altri la DP – pur coi limiti che comporta – sia introdotta con veracità di intenti e di realizzazioni uscendo dalla retorica e dalle mistificazioni che potrebbero falsificarla.

L'Italia rientra nei paesi del primo tipo, e in essa lo stato critico e addirittura accentuatamente entropico della democrazia è particolarmente acuto. Ma gli esperimenti, ormai abbastanza disseminati quanto meno a livello locale, di procedimenti vari seppur spesso imperfetti di DP, e l'interesse che attualmente spinge alla loro diffusione, aprono alla speranza di trovare spirito e strumenti per controbilanciare l'entropia con nuove e più vitali energie.

3/2006, pp. 15 ss., e J.P. Vargas e D.A.Zamuner, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America Centrale*, *ibidem*, pp. 24 ss..