

Umberto Allegretti

## Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Sommario: **1. La democrazia rappresentativa come forma “normale” della democrazia moderna** – 1.1 La rappresentanza come potere e come rapporto – 1.2. Società e rappresentanza: dai circoli alla formazione dell’opinione pubblica ai partiti – 1.3. La dimensione oligarchica della democrazia rappresentativa. La sua “duplice legittimità”: gli apparati burocratici e il ruolo dei tecnici – 1.4. La complessità della democrazia; la rappresentanza e le elezioni come sua forma “minima” - **2. La partecipazione, componente costitutiva della democrazia** – 2.1. Tucidide, un discorso di Pericle e la democrazia ateniese – 2.2. Le molteplici forme della partecipazione. I dispositivi partecipativi degli anni sessanta e settanta – **3. La democrazia partecipativa come contributo al processo di democratizzazione** - 3.1. La “novità” dei procedimenti di democrazia partecipativa e il ruolo della “invenzione” brasiliana – 3.2. La varietà di pratiche della democrazia partecipativa e la loro circolazione e disseminazione. 3.3. Le principali esperienze italiane e il loro fondamento costituzionale – 3.4. Le finalità complesse delle pratiche di democrazia partecipativa e i loro principi regolativi – 3.5. I presupposti per la vitalità della democrazia partecipativa: difficoltà e speranze.

1.1 – La democrazia moderna nasce e si sviluppa come democrazia rappresentativa. Se non bastasse a sostegno di questa convinzione la coscienza comune, che normalmente vede la democrazia e i problemi che essa incontra con riferimento al valore e alle criticità degli organi rappresentativi e dei sistemi elettivi che costituiscono il cuore dell’esperienza democratica come vissuta nel nostro tempo, sovengono i pensatori e gli storici che documentano come la democrazia in senso moderno si sia formata a partire dal Settecento con la natura di democrazia rappresentativa (tra gli autori nordamericani, Dahl; Bernard Manin tra i francesi).

Le rivoluzioni americana e francese, come già la precedente rivoluzione inglese del Seicento, hanno preso da istituti medievali creati nell’ambito di ordinamenti politici monarchico-aristocratici la grande idea della rappresentanza come strumento per governare stati di larghe dimensioni fondati sulla sovranità del popolo o della nazione. Essi, a differenza delle piccole comunità, non potevano infatti essere retti con forme di democrazia diretta, come lo erano state Atene e altre polis greche. Con l’età liberale post-rivoluzionaria, la rappresentanza – avente il suo strumento essenziale nell’elezione degli organi di governo da parte del corpo dei cittadini da rappresentare – si è estesa a tutti i paesi conquistati agli ideali liberali; anche se ciò inizialmente è avvenuto in società ancora oligarchiche e perciò rette da sistemi di suffragio elettorale ristretto, il sistema rappresentativo si è poi trasmesso agli stati che via via si democratizzavano accogliendo il suffragio universale.

La rappresentanza, se ne analizziamo il concetto, è insieme situazione, una situazione di potere, e un rapporto (Nocilla e Ciaurro): i governanti sono investiti dagli elettori dei poteri di governo; ma

poiché devono legiferare e amministrare in loro vece nell'interesse di chi li ha eletti, è essenziale che mantengano con questi un rapporto di sintonia e di conformità durevole per tutto il periodo di titolarità del potere.

1.2 - La prima componente, la situazione di potere, è la più evidente e può tendere a diventare esclusiva nel modo di pensare pratico e nell'attenzione stessa della teoria, giungendo a sottrarre i rappresentanti a un effettivo controllo da parte dei rappresentati nel corso della permanenza in carica. Comunque fin dall'inizio si danno forme di relazione tra società e istituzioni che tendono a realizzare il rapporto: dai circoli e club del periodo rivoluzionario che operano per la scelta dei rappresentanti ed esercitano il loro potere di influenza sulla formazione delle politiche; allo svolgersi in generale di quella che viene chiamata la "opinione pubblica" (v. la celebre opera di Habermas); alla creazione di partiti, dapprima formati essenzialmente da raggruppamenti magari temporanei dei sostenitori delle varie personalità che formano la rappresentanza ma poi divenuti organismi di massa e di massa, capaci di azione estesa e incisiva. Interverranno poi una varietà di altre associazioni tra cui una funzione nevralgica è svolta dai sindacati che partecipano ad attività latamente politiche e non solo di rappresentanza dei lavoratori nel rapporto di lavoro. Si pensi al ruolo determinante di espressione della cittadinanza che hanno avuto i partiti nella genesi della nostra Repubblica e della sua Costituzione e essi e i sindacati lungo molti decenni della sua vita.

1.3 - Tuttavia, e seppure questo carattere fatto non venga sempre riconosciuto, la democrazia rappresentativa è legata per sua natura alla creazione di un'oligarchia dirigente, che può tendere ad avocare a sé un potere privo di vera responsabilità. Ciò si rivela alle origini per la natura oligarchica delle idee e delle forme istituzionali che rispecchiano il liberalismo post-rivoluzionario. Ma, quando prendono piede gli sviluppi in senso democratico, un analogo difetto tende a riprodursi in forma diversa anche con un elettorato più largo e con un funzionamento dei parlamenti e dei governi più articolato: accade infatti che il rapporto eletti-elettori si faccia difficoltoso e il controllo dei primi sui secondi problematico proprio in funzione dell'accresciuta complessità del sistema, così che la rappresentanza tende a ridursi da rapporto a pura situazione di potere. Non è un rimedio adeguato lo sviluppo di quella che viene chiamata democrazia pluralistica (in un senso particolare dell'espressione), esplicantesi nell'influenza sulle rappresentanze politiche delle entità portatrici di interessi particolari, che rispondono al promovimento di questi molto più che non dell'interesse generale della società ed esercitano la loro azione attraverso il lobbismo più spinto.

Inoltre, la democrazia rappresentativa non ha mai potuto far a meno, con il consolidarsi di un fenomeno nato con lo stato moderno e le grandi monarchie dell'assolutismo, di una complessa struttura amministrativa e di un ceto burocratico, più tardi anche di uno strato di tecnici; tanto che si deve riconoscere (cosa che non viene fatta chiaramente a livello di teoria; ma v. Rosanvallon, 2008) che a suo fondamento c'è una "duplice legittimità", politica e tecnica.

1.4 - Ma la democrazia è una realtà più complessa che non la sua elementare espressione nel fenomeno della rappresentanza e delle elezioni. Ridurla a questa dimensione vorrebbe dire darle una "definizione minima" (N. Bobbio). Essa, come effetto di tappe storiche non indolori, è fatta del

riconoscimento dei diritti di libertà delle persone e delle formazioni sociali; dell'uguaglianza formale e da un certo punto in avanti anche di quella sostanziale che si avvale della tutela di diritti sociali sia materiali che culturali; della tutela delle minoranze e del più vasto pluralismo sociale, religioso, culturale; della soggezione dello stato, inclusi gli atti legislativi, al diritto, garantita da magistrature indipendenti e specializzate, civili, penali, amministrative e costituzionali; dell'esistenza di una pluralità di autorità e, oltre quelle centrali, di una pluralità di livelli locali di governo, le une e gli altri in rapporto tra loro di distinzione di competenza e di possibilità di dialettica; inoltre, a seguito di recenti contrastati sviluppi va accettando di vincolare le attività internazionali dello stato a organizzazioni mondiali e continentali in funzione di pace e giustizia tra i popoli.

La sua complessità non toglie anzi, malgrado il suo forte valore che alimenta un continuo processo di democratizzazione, sembra incrementare il costante riprodursi al suo interno di situazioni critiche, che vanno oggi oltre quelle crescenti della rappresentanza politica, e che riguardano tutti gli elementi ora richiamati: dalla crisi dei diritti di libertà a quella dell'uguaglianza e dei diritti sociali, alle difficoltà nei rapporti con le minoranze, alla crisi che investe la legalità sovrapponendovi una serie di illegalità e scorrettezze, ai rapporti problematici tra i vari poteri dello stato e tra i poteri centrali e i poteri locali, fino alle crisi nelle relazioni internazionali divenute globali e tali da produrre effetti sconvolgenti sulla vita interna delle singole democrazie.

2.1 Collegato a tutti questi caratteri è un altro elemento che è sempre stato ritenuto una componente necessaria della democrazia: la partecipazione.

Ne fa fede un famoso passo di Tucidide, che mette in bocca a Pericle questa solenne proclamazione: "La cura degli interessi privati procede per noi [gli ateniesi] di pari passo con l'attività politica [...]. Siamo gli stessi a partecipare agli interessi comuni". Nella polis ateniese, che nella storia a noi nota appare la prima invenzione di un'articolata democrazia (nelle strutture e nelle tecniche sebbene non nella cittadinanza, che non era generalizzata a tutti suoi membri), si aveva un'ampia e a quanto pare abbastanza effettiva partecipazione, realizzata mediante una serie di istituti: dalla competenza alle maggiori decisioni dell'assemblea formata da tutti i cittadini aventi pieno titolo, alla rotazione nelle cariche amministrative e giudiziarie affidata al sorteggio e a una durata breve, all'elezione di alcune tra esse: solo quest'ultima corrisponderebbe alla nostra rappresentanza (che però i Greci non teorizzarono) mentre il cuore della democrazia ateniese erano le altre forme aventi natura di democrazia diretta. In seno a questa esperienza partecipativa un elevato processo discorsivo sosteneva i procedimenti decisionali con la pratica della "argomentazione" razionale (Sintomer, 2007, 2011; U. Allegretti, 2011). E vi era, come risulta da altri passi dello stesso Tucidide, un'elevata soggezione alle leggi e una cura delle libertà e dell'uguaglianza dei cittadini.

2.2. Ma la partecipazione è nozione molto generale; si possono riscontrare nel suo uso una buona quindicina di fenomeni ormai classici, raggruppabili in sei categorie: le forme di partecipazione indiretta dei cittadini che intervengono nel funzionamento della democrazia rappresentativa (per prima la partecipazione alle elezioni); gli istituti di democrazia diretta, dei quali i più importanti

sono i referendum aventi valore decisionale; la democrazia pluralistica esprimendosi nell'azione dei gruppi di interesse; le forme di autonomia di base del tipo movimenti, comitati e simili che intendono determinare dall'esterno le decisioni delle istituzioni; la partecipazione procedimentale e organica di privati e di formazioni sociali a sostegno dei propri interessi; fino alle forme di autogestione e di sussidiarietà per l'esercizio di talune attività pratiche.

Si tratta di modalità di azione che indubbiamente vivificano in diversi sensi e in diverse forme il funzionamento della democrazia rappresentativa, arricchendone la fenomenologia e migliorandone le prestazioni. Esse negli anni sessanta e settanta sono fiorite pressoché in tutto il mondo: in Italia basta ricordare quelle che all'epoca destarono maggiori speranze, come le originarie forme di decentramento dei comuni e la rete dei consigli scolastici, ma anche il gran numero di organi istituzionali in cui erano chiamati ad avere una rappresentanza associazioni e gruppi di interesse espressivi della società. Molte di queste forme sono sopravvissute, ma provocando generali disillusioni perché rivelatesi complessivamente poco efficaci, così che hanno conosciuto nel decennio seguente una parabola discendente.

3.1. Negli anni novanta hanno però preso l'avvio in vari ordinamenti istituti sensibilmente diversi, e globalmente più efficaci, che tengono conto dell'insoddisfazione generata dalle forme partecipative del passato; è a essi che conviene riservare il nome di democrazia partecipativa che pure viene spesso usato in sensi più generici e allusivi ma che dovrebbe invece indicare un gruppo di fenomeni partecipativi ulteriore rispetto a quelli prima conosciuti. La grande invenzione che segna quest'innovazione è il bilancio partecipativo inventato a Porto Alegre in Brasile (sul quale v. G. Allegretti, 2003); vi si affiancano rapidamente altri procedimenti, tanto da mettere di fronte a un'intera famiglia di fenomeni aventi tratti comuni o simili. Sebbene non pervengano a una generalizzazione nella diffusione nelle grandi aree geopolitiche e neppure all'interno dei singoli stati ma si mantengano per lo più in uno stadio di sperimentazione, essi conoscono un'intensa circolazione e una disseminazione in paesi diversi e in settori diversi dei vari ordinamenti (U. Allegretti, 2008, 2009, 2011).

Un'altra sorgente per i fenomeni di democrazia partecipativa è data dalle proposte di "democrazia deliberativa" (su di essa, Bifulco, 2011), per lo più di matrice angloamericana ma che ha nella teoria habermasiana dello spazio pubblico e dell'agire comunicativo un alto grado di elaborazione. Deliberazione, come si sa, vuol dire metodo argomentativo di confronto tra le diverse posizioni ideali e pratiche, che parta da un'apertura di ciascuno a prendere in considerazione le ragioni altrui e da una disposizione a quello che viene chiamato "l'apprendimento reciproco". Fra la democrazia partecipativa e la democrazia deliberativa si creano così intrecci di pratiche ma anche rapporti di tensione legati a riferimenti concettuali e a esperienze dissimili (Sintomer, 2011).

3.2. Oltre al bilancio, o piuttosto ai vari tipi di bilanci partecipativi, che restano esperienze particolarmente incisive, le forme più diffuse di democrazia partecipativa riguardano interventi sul territorio: provvedimenti pianificatori in materia urbanistica, sia nella macro- che nella micro-progettualità; procedimenti ambientali, anche sulla scorta dell'importante convenzione internazionale di Aarhus (che pone precetti fondamentali per tutte le fasi della disciplina

ambiental e peraltro in pochi stati è seriamente attuata); interventi sulle grandi opere pubbliche – nei quali una modalità regolata dalla legislazione statale, assai discussa ma sicuramente di alto interesse, è il dibattito pubblico previsto in Francia - ; progettazioni partecipate di singole piccole opere (sistemazione di aree pubbliche, recupero di vecchi edifici e simili). Inoltre, alcuni processi di decisione in materia culturale e altre; intervento in procedimenti normativi, inclusa la stessa regolamentazione della partecipazione; ancora, giurie civiche, consensus conference, focus group e town meeting aventi gli oggetti più diversi.

La ragione generale che inquadra queste innovazioni è il tentativo di porre un rimedio alla messa in difficoltà e alla stessa degradazione della democrazia, che si fanno sensibili proprio nei paesi in cui le istituzioni democratiche erano affermate e in un tempo nel quale esse sembrerebbero non trovare rivali in altri tipi di regime, mentre poi la stessa democrazia è in affanno nell'insediarsi dove era prima assente. Infatti le esperienze di democrazia partecipativa vorrebbero fornire una delle risposte possibili alla tendenza delle forme democratiche rappresentative alla loro ossificazione e recessione di fronte al sorgere in democrazia di oligarchie politiche ed economiche che ne corrompono il respiro, nonché alla pretesa, non separata da quel degrado, da parte delle burocrazie tradizionali così come della scienza e della tecnica insediate dentro le istituzioni, di avere il monopolio delle decisioni più sagge nell'interesse pubblico in situazioni in cui per contro esse mostrano la loro insufficienza nel fronteggiare esigenze umane sempre più complesse. E le nuove modalità di agire democratico dovrebbero nel contempo contribuire a rimediare alle difficoltà rivelatesi nelle altre componenti della democrazia, fronteggiando gli sviluppi delle ineguaglianze e temperando quel misto di autoritarismo paternalistico, di inefficienza e di difetto di sostenibilità che grava le istituzioni dello stato sociale, dando qualche sfogo ai conflitti che coinvolgono le minoranze, aiutando a controllare le illegalità nell'azione politica e amministrativa, realizzando una maggiore compatibilità tra le attività delle varie istanze organizzative e perfino individuando un maggiore equilibrio tra i riflessi della globalizzazione e le esigenze di un sano localismo. Un carico di ragioni che può parere eccessivo, se non si tenesse conto che non si tratta di pretendere rimedi generali e decisivi nel breve periodo ma di entrare in una fase di ricerca di nuove configurazioni sperimentali da saggiare via via, tenendo peraltro conto delle buone prove fatte in alcuni contesti anche di paesi da noi lontani, dai quali si accetta di imparare.

La caratteristica comune a questi istituti è di essere *procedure* nelle quali i cittadini "ordinari", senza che sia loro richiesto un titolo specifico di interesse giuridicamente protetto inciso dal provvedimento previsto, sono abilitati a intervenire sull'attività decisionale delle istituzioni secondo modalità stabilite anche se non rigide. Sono perciò procedure che allargano il processo decisionale oltre le autorità competenti, le quali peraltro vi mantengono la loro presenza e di norma restano titolari della definitiva decisione. Esse smuovono sicuramente le istituzioni dalla indisturbata quiete (si fa per dire) da cui amano restare avvolte, ma al tempo stesso sollecitano la società e i singoli che la compongono e li smuovono, a lor volta, dall'abitudine alla delega, dalla pigra inerzia, dalla "ricerca del padre" che li affranca dalla fatica dell'agire e dalla responsabilità del deliberare, istituendo dunque una sfida duplice, non si sa se maggiormente rischiosa per le istituzioni o per la società. Si ha quindi una democratizzazione dell'attività normativa o amministrativa, senza però che la democrazia rappresentativa sia soppiantata ma in modo che

venga arricchita e resa maggiormente legittimata e possibilmente più efficace nel soddisfare i bisogni della comunità; e insieme una maggiore capacitazione di questa nell'immaginare soluzioni alle proprie esigenze e nel rendersi coprotagonista della loro soddisfazione.

3.3. Pratiche di questo tipo sono risultate diffuse in Italia dopo il 2000, un po' in tutte le forme sopra richiamate, sotto l'influenza degli esempi di Porto Alegre e di altre città brasiliane e latino-americane pervenuti a notorietà per effetto dei Forum Sociali mondiali decollati sulla base dell'esperienza portoalegrese. La loro disseminazione, inclusa quella dell'istituto più incisivo quale il bilancio partecipativo (su cui v. l'analisi delle esperienze italiane nel quadro di una più vasta analisi delle esperienze europee in Sintomer-G. Allegretti, 2009), si è moltiplicata lungo il primo decennio del secolo soprattutto a livello di amministrazioni locali di varia ampiezza: da piccoli comuni come quello pioniere di Grottammare, a comuni medio-grandi come Arezzo, Modena, Reggio Emilia, fino a comuni grandi, Genova in una ipotesi di grande opera pubblica e Roma, nei due ultimi tipi prevalentemente al limitato livello di circoscrizioni di decentramento, ad alcune province; in alcuni casi con l'incentivazione delle amministrazioni regionali (Toscana, Lazio; quest'ultima ha sperimentato anche in proprio, in una legislatura dominata dal centrosinistra, una forma di economia e dunque di bilancio partecipativo; per un'analisi di molte esperienze italiane v. U. Allegretti cur.).

Non si può certo parlare di innovazioni generalizzate e negli ultimi anni si può perfino constatare un loro messa in difficoltà sia in dipendenza del clima politico generale di populismo e di ripiegamento dei partiti sul proprio potere, sia della crisi economica che si è scaricata su una generale contrazione dell'intervento pubblico e in particolare sulle restrizioni finanziarie delle possibilità di azione degli enti locali. Molte esperienze, per esempio in tema di bilanci partecipativi, si sono viste costrette a ripiegare, rispetto alle ambizioni precedenti, su forme meno robuste e spesso più marginali.

Eppure non si è di fronte a svolgimenti da considerare opzionali, ma di trasformazioni del modo di operare dei poteri pubblici e della società che rispondono non solo allo spirito generale della democrazia repubblicana ma a un preciso principio di partecipazione formulato nel fondamentale art. 3 cpv. della Costituzione. Un principio che, essendo scritto senza trarne in seno al testo costituzionale dirette conseguenze applicative, può apparire gracile ma invece non solo autorizza e promuove ma, letto anche alla luce dell'appartenenza al popolo dell'esercizio e non solo della titolarità della sovranità (art. 1 cpv.), dovrebbe rendere obbligatori sviluppi in senso conforme delle regole da seguirsi nell'attività normativa e amministrativa degli enti pubblici, innescando sotto questo aspetto un compito che può esser detto di attuazione costituzionale.

Quanto alle fonti normative ordinarie che possano mettere in moto tali sviluppi, esse sono da ritenersi distribuite su tutto l'arco delle fonti stesse, autorizzando sia la legge statale e nel suo campo la legge regionale a porre previsioni in materia, sia gli enti locali a svolgere nella creazione di procedure partecipative le proprie competenze regolamentari divenute ormai generali in ordine all'esercizio delle loro funzioni sulla base della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

Questo non significa che sia da richiedere che le fonti normative entrino in una dinamica di regolamentazione degli istituti di democrazia partecipativa che ne regoli puntigliosamente, in forma specifica per i vari campi di azione a cui applicarle, previsioni e procedure. Soprattutto nella fase ancora sperimentale in cui ci troviamo, sarà saggio attenersi a una sorta di self-restriction dell'attività normativa, a favore piuttosto di un'invenzione sul campo delle forme migliori per ogni applicazione lasciata alla creatività non solo delle singole istituzioni ma anche della stessa cittadinanza partecipante, che ha già provato la sua utilità in altri ordinamenti (U. Allegretti, 2008, 2011).

Per ora, di fronte al germinare poco notato di propositi di regolazione di alcune pratiche partecipative – come per esempio di una legge statale che introduca il dibattito pubblico “alla francese” sulle grandi opere - affacciatosi negli ultimi anni, e a differenza di altri paesi come alcuni stati latino-americani, Brasile per primo, in Italia non si è avuto più che qualche caso di legge regionale (oltre quelli già citati, i casi di normative dell'Emilia-Romagna e più esilmente dell'Umbria), organizzato più che altro in forma di legge generale di promozione di procedure lasciate poi alla libera invenzione dei vari enti, a cui va aggiunto – e forse ha un significato maggiore - qualche limitato svolgimento del principio partecipativo in normative di settore come le leggi in materia di urbanistica e di ambiente.

3.4. Se dunque sono da auspicare non più che normazioni “leggere” per innovazioni così delicate, sono per contro enunciabili alcuni principi regolativi deducibili dall'esame delle esperienze estere più progredite e dalla teoria che ormai tende a formarsi nella letteratura soprattutto sociologica, di scienza politica e delle scienze urbane, il cui valore giuridico direttivo sembra da accogliere dato il loro nesso con un corretto svolgimento del principio partecipativo (U. Allegretti, 2011). Tra questi, sembra vi siano: l'apertura generalizzata della procedura a tutti i cittadini (termine che ovviamente include anche gli stranieri), anche in misura non universale, ma spesso necessariamente selezionati con l'uso di strumenti statistici, e comprese le formazioni associative interessate ma senza privilegi rispetto ai cittadini ordinari; la piena informazione del pubblico, che è presupposto indefettibile per una reale partecipazione e la necessaria presenza nelle fasi della procedura di rappresentanti politici e tecnici delle istituzioni; la partecipazione assicurata nelle varie fasi influenti sulla decisione, a partire dalle prime quando si tratta ancora dell'individuazione di criteri generali e di proposizione di un'iniziativa (previsioni in tal senso vi sono nella convenzione di Aarhus e in alcune leggi in materia urbanistica). Poi l'adozione di un metodo “deliberativo”, che è l'aspetto su cui confluiscono democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, la garanzia della presa in considerazione e della connessa motivazione della decisione da parte dell'autorità competente al provvedimento finale, e (si dovrebbe, ma è spesso un punto carente dell'esperienza) il controllo della realizzazione delle decisioni. Naturalmente è richiesta anche la messa a punto del metodo tecnico di condotta della procedura (L. Bobbio, cur.), secondo modalità molto variabili da un caso all'altro e sulla base delle scelte ritenute preferibili che non possono essere vincolanti oltre un'adeguatezza necessaria al rispetto degli altri principi. Tra i metodi, sono utili e talora indispensabili quelli informatici e telematici, ma non sono in generale sufficienti perché poco adeguati alle possibilità o preferenze di una parte della popolazione, mentre da

un'altra parte (soprattutto le fasce giovanili) sono prediletti, ma in ogni caso risultano troppo "freddi" per sostituire integralmente modalità più "fisiche" e classiche.

Delicata è poi la precisazione delle finalità che concretamente ci si prefigge con l'introduzione d'una procedura partecipativa (anche su questo v. U. Allegretti, *ibidem*). L'esperienza mette qui in guardia: nella realtà infatti non mancano approcci superficiali e anche distorsioni. Se l'arricchimento della democrazia e la maggior crescita della dignità della persona sono indubbiamente gli scopi più generalmente adottati dell'itinerario innovativo, essi possono venire oscurati da utilizzazioni strumentali e pratiche fittizie, come la ricerca da parte delle istituzioni d'una propria legittimazione puramente esteriore o di un consenso più o meno artificiale, frequente nell'epoca di diffidenza che le circonda, e il tentativo di sedazione di un conflitto piuttosto che la sua limpida emersione in vista di una soluzione praticabile. Non sono di per sé in contrasto, ma possono in concreto esserlo, le finalità di democratizzazione e quelle di efficienza dell'azione pubblica (che stanno per esempio a cuore alle esperienze tedesche). Dal nostro impianto costituzionale discende con evidenza la finalità più squisitamente di democratizzazione e quella di crescita delle persone e della loro dignità e capacità. E questo – dato che la finalità partecipativa è espressa dal testo costituzionale nel quadro della trasformazione della società in senso solidaristico ed egualitario – si dovrebbe combinare con scopi di promovimento della giustizia sociale a cui finalizzare le esperienze, senza trascurare il conseguimento di una maggiore imparzialità ed efficienza dell'azione pubblica richiesta per l'amministrazione dall'art. 97. Invece, in Italia, ma del resto in generale in Europa (Sintomer e G. Allegretti, 2009), a differenza che in America latina dove campeggiano vistosamente a partire dalla proto esperienza di Porto Alegre, legata alla volontà di inserimento dei quartieri informali nella struttura della città, questi scopi non sono spesso presenti e dichiarati o lo sono in maniera indiretta, come quando si tratta della riqualificazione di quartieri degradati o di pratiche rivolte all'inserimento di gruppi sfavoriti, come gli stranieri o per altro verso i giovani.

3.5. Nel quadro complessivamente evocato, è difficile dire, con riferimento particolare al nostro paese, quale sviluppo è possibile delle saltuarie esperienze attualmente rintracciabili. Due generali presupposti sarebbero necessari per un loro avanzamento. Da un lato, occorre che da parte delle varie istituzioni, a livello anzitutto politico (e dunque anche dei partiti) e anche burocratico e tecnico, ci si convinca della necessità dell'apporto dei cittadini per una maggiore articolazione della democrazia e per l'ottenimento di un più alto livello di efficienza dell'azione pubblica, unitamente a una fiducia nella capacità delle persone, che spesso viene contestata, di crescere nell'affrontamento delle questioni normative e amministrative. Dall'altro e reciprocamente, è necessario che da parte dei cittadini e dei loro movimenti spontanei e associativi si superi quel clima di pressoché totale sfiducia nella politica e nel funzionamento delle istituzioni che è profondamente penetrato nell'atteggiamento, soprattutto delle parti più deboli ed esposte della società che sono quelle a cui maggiormente possono giovare istituzioni di democrazia partecipativa complementari a quelle rappresentative. Al punto da incidere non solo sul loro atteggiamento nei confronti dei partiti e delle rappresentanze, ma anche su quello verso le possibilità innovative di affrontare i conflitti non unicamente attraverso dure contrapposizioni di



base ma altresì attraverso una trattazione in procedure partecipate condotte in spirito deliberativo.

Le notazioni prevalenti sull'attuale clima politico-sociale sono infatti nel senso di un persistere e incrudire della contrapposizione tra stato e società, che può anche far maturare parziali soluzioni per la via del conflitto ma che non manca di promettere nell'insieme squilibri e sofferenze ulteriori. Giova tuttavia sperare o, meglio, operare per il progresso di un'esperienza che indubbiamente risponde alle esigenze del nostro tempo, al passaggio stesso attraverso la crisi economica e alle necessità da tutti avvertite di "democratizzazione della democrazia".

### Bibliografia

G. Allegretti, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003

U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-2008, pp. 175 ss.

Id., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa* ( a cura dello stesso), Firenze University Press, Firenze, 2010

Id., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali IV*, pp. 295 ss., 2011

Id. (cur.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010

R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali IV*, pp.271 ss., 2011

L. Bobbio (cur.), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli, 2004

N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995

R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, trad. it., Ed, Riuniti, 2005

J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it., Laterza, Bari, 1984

B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996

D. Nocilla- L. Ciaurro, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVIII, pp. 543 ss., 1987

M Revel et al, *Le débat public: une experience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007

P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, 2008

Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, trad. it., Dedalo, Bari, 2009

Id., *Délibération et participation: affinité électorale ou concepts en tension?*, in *Participations*, n. 1., pp. 239 ss., 2011

Y. Sintomer-G. Allegretti, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma, 2009