

Giuseppe Cotturri

## La democrazia partecipativa

### 1. Perché la partecipazione

La partecipazione negli ultimi anni è tornata all'attenzione soprattutto con riferimento all'esperienza del Bilancio Partecipativo, realizzata in Brasile con successo crescente a Porto Alegre dal 1989, poi in altre città e estesa infine al bilancio di uno degli Stati della federazione (Rio Grande do Sul). Scritti dei principali protagonisti e sindaci di Porto Alegre - Tarso Genro, Ubitaran de Souza, Raul Pont - sono stati tradotti in altre lingue e anche in Italia. Si sono realizzate limitate imitazioni di quella pratica, procedendo anche a modifiche degli statuti e dei regolamenti comunali: da noi, ad es., a Grottaferrata, nell'XI Municipio di Roma, a Pieve Emanuele, e poi Vimercate, Piacenza, Monterotondo. In altre città c'è chi lo propone (Bari, tesi di laurea).

Il movimento dei movimenti *new-global* nel Forum Sociale Mondiale, tenuto nella città brasiliana "culla" del Bilancio Partecipativo, ha assunto tale esperienza come simbolo e elemento identificativo d'una democrazia "sostanziale". Ci si interroga su quanto sia estensibile tale "modello" e su quanto possa giocare il rafforzamento dal basso per contrastare l'egemonismo e l'autoritarismo dei più potenti attori della globalizzazione. La domanda di fondo è: la strategia della democratizzazione, a livello planetario e nei singoli stati, può contrastare il neoliberismo imperante e le strategie di militarizzazione che lo sorreggono?

Come si vede, aspettative cruciali e sicuramente eccedenti caricano di interesse tali discorsi, e per questa eccedenza l'attenzione subito si appunta su ogni altro segnale di un ritorno della partecipazione, cerca generalizzazioni. Si mettono allora nel conto, confusamente ma per ragioni comprensibili: ambientalismo, ondate pacifiste, girotondi e primarie, liste civiche, Terzo Settore e cittadinanza attiva. Ritengo che, tra tali manifestazioni, quelle che cercano di intervenire ancora sulla costituzione di rappresentanze istituzionali (primarie appunto, liste civiche e candidati di "società civile"), manifestano scontentezza e effervescenze diffuse, ma non aggiungono sostanzialmente nulla di nuovo al sistema politico: il primato dei poteri delegati non è scosso. L'oscuro oggetto del desiderio, di quel confuso accostare cose diverse, invece credo sia altro: è come se si cominciasse a configurare una "teoria generale della democrazia partecipativa". Si evoca una forma più alta di quella *soltanto* rappresentativa, e anche delle integrazioni referendarie di essa (democrazia diretta), che presentano non pochi limiti. Sistemi di rappresentanza e poteri popolari diretti, al di là delle astratte e furibonde contrapposizioni del Sessantotto (ricordiamo Sartre e la contestazione studentesca), possono infatti convivere, ma il tessuto connettivo per rigenerarli, secondo queste più recenti spinte, dovrebbe essere fornito

da una terza *componente di sistema*, ora più matura: la democrazia partecipativa appunto.

A fronte di questa ambizione, sul piano del buon senso si può dire almeno una cosa: qualunque cosa concorra a un più forte radicamento popolare dei sistemi politici locali e nazionali (magari anche di quelli sovranazionali), se si accompagna alla crescita di conoscenze e consapevolezza delle popolazioni, può giovare. E si può aggiungere che, per gli orientamenti anche teorici del rilancio partecipativo di questi anni, può nascere una forza ben maggiore di quando furono operate contrapposizioni antiistituzionali e lacerazioni politiche difficilmente sanabili. Certo, ce ne erano ragioni profonde: società complesse e avanzate, incomparabilmente ricche di informazione e possibilità comunicative, mettono in tilt il grande “artificio” politico della modernità. Grave è l’insufficienza delle istituzioni rappresentative, rispetto alle capacità espressive e di governo socialmente diffuse, formate nel tempo. Ma la crisi dei partiti e dei parlamenti, fino al limite del travolgimento, porta pericoli per tutti. I detentori dei più potenti mezzi di comunicazione, nel nostro paese e non solo, ne hanno approfittato per dare l’assalto al potere politico. Incombe sul pianeta un impensato modello “platonico”, il governo di pochi, ma non saggi e sapienti, quanto piuttosto capaci di controllare e manipolare le opinioni pubbliche. Un temibile “regime dei custodi”, scrisse ormai ventisei anni fa un grande studioso democratico americano (R. A. Dahl).

A maggior ragione si deve dunque salutare con favore il fatto che - passata una generazione e realizzato un apprendimento diffuso - spinte in forte ripresa e più mature si pongono ora come istanze di *affiancamento* del sistema rappresentativo, *allargamento* della sfera dei soggetti influenti per il governo (*governance*, non solo *government*), nuovo *bilanciamento* tra poteri delegati e poteri trattenuti nelle mani dei cittadini. Per questi ultimi, le nuove forme partecipative si caratterizzano come esperienze volte a superare i limiti di efficacia delle mere consultazioni, che già si praticano: si cercano i modi di intervento vincolante nella decisione finale, o addirittura - è il caso più innovativo, specificamente italiano - modi per la realizzazione diretta di iniziative sociali autonome, che devono trovare il sostegno della autorità pubblica se corrispondenti a un interesse generale (si configura e si auspica una circolarità “virtuosa” di impulsi tra poteri pubblici e privati, reciprocamente sussidiari: art.118.4 della Costituzione, dopo la revisione del Titolo V nel 2001). La cittadinanza attiva, in questo specifico senso, è - ripeto - il fatto più innovativo e quello che sta già aprendo un diverso futuro di sistema politico (ho scritto più volte su questo e comunque qui voglio rinviare alla imminente pubblicazione di un saggio di Giovanni Moro).

Ai fini di una considerazione generale e preliminare della prospettiva partecipativa, tuttavia, possiamo in questa sede tralasciare le distinzioni e insistere sugli aspetti che possono accomunare le varie spinte. Parliamo di modalità destinate a integrare lo sviluppo democratico, arricchire e completare i concreti sistemi di

governo con snodi articolati di rapporto tra forze diffuse variamente attive, e forze selezionate e ristrette di professionisti della politica. La autonomia delle competenze socialmente diffuse non chiede solo di essere riconosciuta e messa a valore, chiede il sostegno di propri spazi e modi diretti di intervento, e chiede regolazioni del rapporto con gli apparati della rappresentanza e della amministrazione. Tale regolazione deve basarsi sulla complementarietà dei distinti poteri e, come s'è detto, sulla logica sussidiaria che deve animarne i rapporti. Se queste sono le possibilità e le intenzioni, figure e culture del governo politico-rappresentativo potrebbero superare quella "sindrome dell'assedio", che le ha ripiegate per troppi anni su patti e convergenze di "puro ceto" politico, sognando impossibili "normalizzazioni" dei rapporti fiduciari e di delega. Si potrebbero allora riqualificare ruoli e funzioni istituzionali, poggiando su un più largo scambio dialogico e cooperativo con forze esterne. Per questo appunto ho detto prima che una nuova fase della partecipazione può nutrire ragionevolmente speranze maggiori che nel passato: cittadini attivi, a vario titolo e in varie forme, possono trovare una convergenza fruttuosa con attori tradizionali della politica. E, nel caso italiano, questa convergenza in ipotesi può consentire di portare a una qualche conclusione anche quel *processo costituente*, attraverso cui si sta conducendo una lunga e travagliata transizione.

## *2. Peso e qualità della partecipazione*

Una delle questioni cruciali è intendere come la crescita *quantitativa* della partecipazione sociale sia condizione per il miglioramento *qualitativo* delle politiche e della politica. Contro la enfattizzazione del valore degli "allargamenti" in genere si richiamano ragioni tecniche e di principio. Il coinvolgimento attivo di cittadini, libero e volontario, ha per ciò stesso carattere limitato: è episodico, discontinuo, occasionale, per definizione riguarda minoranze. La estrema varietà degli interessi cui si applica, la variabilità delle opinioni, il pluralismo sociale infine assai faticosamente e lentamente trovano modi di composizione: l'azione di governo invece richiede stabilità, continuità e, se possibile, tempestività, cose che solo "macchine istituzionali" si ritiene possano assicurare. Infine, ed è il punto più rilevante di principio, le decisioni pubbliche assicurano pace sociale per la legittimazione democratica che le sostiene, cioè che deriva dall'essere espressione di una maggioranza popolare. Si ritiene comunemente quindi che a gruppi minoritari di cittadinanza attiva non si debba consentire una particolare possibilità di incidenza sulle decisioni di ultima istanza: pertanto essi sostanzialmente devono restare confinati a ruoli consultivi. In questi limiti, però si ammette, possono risultare di aiuto all'amministrazione: sono "antenne sociali" di bisogni e problemi diffusi, portano qualche competenza utile, creano anche un canale informativo verso il basso delle difficoltà o intenzioni dei governi, quindi possono risolversi in strumento di consenso.

L'approccio limitativo, così riassunto, ha una certa diffusione e muove idee e esperimenti in vari paesi. Il pensiero democratico americano è giunto a proporre per

l'adozione di decisioni importanti il ricorso a forme di *minipopulus* (Dahl, appunto, contro il regime dei custodi): un pubblico attento e selezionato di qualche centinaio di persone – un migliaio per le decisioni nazionali – accuratamente informate e in contatto tra loro con le moderne tecnologie. Poche decine di persone, altrettanto bene informate e scelte per sesso, età, professione (in modo da rispecchiare la composizione delle comunità locali), sono chiamate in Danimarca e, sperimentalmente, in Francia a realizzare “conferenze dei cittadini” su grandi questioni – come scelte energetiche, uso di Ogm, procreazione assistita, antenne per ripetitori – alle cui conclusioni le autorità del territorio debbono in qualche modo attenersi (J. Testart).

E' evidente che tali ipotesi sottovalutano la questione della rilevanza quantitativa della partecipazione, e assumono solo il problema di come connettere alle scelte pubbliche competenze necessarie, ma meno interessate corporativamente alla detenzione e gestione del potere, di quanto non siano quelle degli esperti e dei professionisti della politica. Grande cura è messa alla formazione e informazione dei partecipanti all'esperimento, e anche alla temporaneità dell'incarico, nonché allo scioglimento del gruppo, affinché non si formino appunto nuovi “corpi di esperti” stabilmente connessi al potere. E l'attenzione data alla “rappresentatività” del campione vuol rafforzare l'assunto che, volontà così formate, possono essere dette corrispondenti a quelle che l'intera popolazione esprimerebbe, se fosse possibile informarla adeguatamente e su tutti i problemi.

Si possono fare diverse osservazioni pro e contro. A favore: 1) l'idea che comuni cittadini possano raggiungere competenze pienamente utili al governo è sicuramente apprezzabile; 2) così anche è significativo che si voglia pervenire a manifestazioni dell'interesse generale sottratte alle distorsioni che derivano da posizioni privilegiate di potere. La combinazione di questi due punti aiuta a liberarsi delle giustificazioni tecnocratiche dei sistemi elitari. Elementi critici di queste proposte invece sono: a) il fatto che, se il percorso formativo e l'informazione dei partecipanti sono “curate” da organizzatori e esperti esterni al gruppo – come intendono i sostenitori di queste esperienze – rimane un fondamento elitario, pedagogico e in fondo di “custodia”; b) l'ovvia constatazione che, per quanto sia ritenuto rappresentativo il gruppo, la sua autorità deve cedere a quella delle rappresentanze istituzionali, elette dal voto popolare: e infatti assai deboli sono i vincoli concretamente posti, o ipotizzati, per la decisione finale di queste. Tuttavia in proposito va annotato un punto, che vedremo più avanti essere concretamente utile: le decisioni delle rappresentanze devono dare trasparenza ai motivi di eventuale scostamento dalle indicazioni dei cittadini, e deve esserci un seguito pubblico del confronto.

Al di là di queste considerazioni, però, mi pare decisivo andare oltre i limiti di queste teorizzazioni e delle relative pratiche, per una ragione di fondo. La assoluta irrilevanza quantitativa della partecipazione promossa e messa a frutto in quei modi

non fa della “politica diffusa” (G. Marcon) un elemento sostanziale di cambiamento sociale. La struttura della società resta immutata: un ceto, più o meno esteso di politici professionali e di burocrati, sarà preminente in quanto addetto all’agire pubblico (in Italia questo ceto e le burocrazie connesse sono particolarmente allargati e incidenti per costi e interessi propri); mentre la generalità dei cittadini sembra debba applicarsi – in ipotesi – al “privato” e all’economico, sostanzialmente al proprio particolare. La società non *incorpora* politica, non nasce *l’homo civicus* come figura generalizzata (F. Cassano), il potere non si disloca più di tanto dalle istituzioni alla comunità. Una estensione quantitativa rilevante della partecipazione, invece, avvia queste trasformazioni e introduce dinamiche nuove, salutari per lo sviluppo democratico.

Bisogna intendere bene il contenuto progettuale di questa insistenza sulla quantità. Spesso l’idea partecipativa di basa su una rappresentazione schematica e povera della questione del potere. Si pensa semplicisticamente che la ripartizione di esso tra un gran numero di persone sia il miglior antidoto contro le pretese e la deriva di poteri autoritari. Si manifesta così solo una preoccupazione di contenimento e “neutralizzazione”, ma non si dà risposta alla domanda di efficacia dell’azione di governo, che pure è decisiva nel processo sociale. Sotto questo profilo, è sbagliato immaginare il contrasto tra partecipazione e poteri delegati come un gioco “a somma zero”: ciò che la prima guadagna, i secondi perdono. Al limite, così ragionando, polverizzazione e distribuzione universale dei poteri tra gli individui realizzerebbero il massimo di partecipazione concepibile, ma prospettano solo uno scenario “entropico”: nessun potere sarà più dato, nessuna energia più esperibile per il governo, la società sarebbe consegnata a una “morte della politica”, e quindi anche delle speranze di autogoverno. Dubito, poi, che questo sia quello cui pensava Marx, parlando (oscuramente, purtroppo) di “estinzione del diritto e dello stato”.

La partecipazione, come avanzamento sperimentale sulla via dell’autogoverno sociale, trae forza piuttosto dal fatto che solo per il suo tramite si possono prendere decisioni, altrimenti non attingibili. Il gioco è appetibile, in quanto può essere a somma positiva. Quello che né i privati da soli, né le pubbliche amministrazioni da sole possono fare, diviene concepibile se si configura una modalità di “amministrazione condivisa” (Arena, Montebugnoli). Prendiamo argomento dal Trattato che adotta una costituzione europea: elaborato e deciso da rappresentanze molto separate non poteva avere altra forma di quella che effettivamente ha avuto – un dettagliato e illeggibile regolamento dei complicatissimi rapporti tra i poteri *istituiti*, in oltre settecento articoli (tra testo e protocolli annessi). Ma non ha *costituito* un “popolo europeo”, e dunque non è ancora in senso proprio la *costituzione politica* dell’Europa – a meno che non si creda, come alcuni sostengono, che possa darsi una costituzione senza popolo. Non è un caso che il Trattato non abbia previsto un referendum europeo per l’approvazione finale (che, tra parentesi, un testo scritto in quel modo non avrebbe potuto raccogliere). E si capisce anche che, pur manifestando retorico

favore per la “democrazia partecipativa” (artt. I-46.3 e I-47), esso dica nettamente che “il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa” (art. I-46.1), e che la partecipazione sia confinata a una pratica soltanto “discorsiva”. La strada della democrazia sovranazionale dunque è ancora molto lunga e in salita...

La partecipazione larga non porta solo competenze, che altrimenti restano trascurate, e non esercita solo pressione e controllo sui decisori eletti. La partecipazione larga realizza una crescita culturale e politica dei partecipanti, promuove una intelligenza diffusa dei problemi di governo, abitua alla necessaria *commisurazione tra risorse e bisogni* (questa, credo, è la più significativa definizione di politica), quindi favorisce la condivisione larga di scelte di priorità nelle realizzazioni e negli investimenti. Si assumono responsabilità e si accettano anche sacrifici, perché c’è la verifica diretta della compatibilità delle proprie ragioni con quelle altrui, si formano “patti sociali” concreti, si elabora un consenso ben altrimenti profondo. Partecipazione larga è, anzitutto, questo processo collettivo di apprendimento e maturazione politica. Il grande valore della esperienza di Porto Alegre sta, appunto, in tale politicizzazione e crescita della società (Pont): numericamente modesta agli inizi, con l’accrescersi dei poteri e delle risorse assegnate alla città i partecipanti sono presto divenuti migliaia, poi decine di migliaia (nel ’94 più di 11mila, nel ’95 più di 15mila, nel ’97 20mila); proporzionalmente ancora più alta la partecipazione al bilancio dello stato (in 400 Municipi 160mila persone nel 1999).

Si dirà che, rispetto alla popolazione di Porto Alegre (1.290.000 abitanti) o a quella della regione metropolitana (3.300.000), questi numeri sono sempre indicativi di minoranze relativamente esigue. Ma credo che la questione non va posta in relazione al totale della popolazione: rispetto a questa, la cittadinanza attiva non può essere sostitutiva, né può rivendicare una qualche “rappresentatività” (tornerò più avanti su questo punto). Cosicché essa non può inficiare la legittimazione maggioritaria dell’agire delle rappresentanze elettive. La questione della consistenza quantitativa dei cittadini attivi ha rilevanza in relazione al numero degli addetti tradizionali all’attività politica. Ad es., rispetto agli iscritti dei partiti in quella realtà brasiliana (che contano poche migliaia), attraverso l’invenzione del Bilancio Partecipativo, discutendo per zone territoriali e per grandi temi, si è resa attiva una fascia di popolazione incomparabilmente più ampia. Questa per ragioni evidenti non può rinchiudersi in logiche di ceto, deve trovare accordi sociali complessi al proprio interno e con altre fasce, deve scegliere obiettivi largamente condivisibili, e solo a queste condizioni è giunta, come è giunta, alla capacità di investire perfino un nodo “duro” come la politica di equità fiscale, imparando a “strumentare” le proprie scelte di piano, tra entrate e uscite. E’ un processo educativo di massa, che produce scelte precise (con un organo intermedio di delegati) e vincola *sostanzialmente* gli organi elettivi tradizionali. Voglio aggiungere ancora due annotazioni su quella esperienza: il processo educativo-partecipativo è promosso da forze politiche (di sinistra) e sostenuto da leggi e norme costituzionali; ma è autoregolato (modi di partecipazione,

incompatibilità, agenda) e combina limitati *inputs* esterni con quanto autonomamente si apprende nell'esperienza partecipativa stessa: sostanzialmente è forte la *autodirezione*.

### *3. Sulla tensione strutturale governati/governanti e su una nuova dialettica della democrazia*

La insistenza sulla partecipazione larga consente di comprendere meglio quel che si vuol dire, circa la dislocazione sociale della politica. Non si tratta solo della "corrispondenza" delle scelte a interessi più larghi, meno definiti dal privilegio. C'è di più. La forza diffusa e la forza delegata e concentrata in un ristretto gruppo di addetti ai lavori non suscitano gli stessi sentimenti negli individui comuni. L'esperienza partecipativa comunica una passione democratica, che si scopre condivisa, lega agli altri. La spinta egualitaria e un orientamento alla "giustizia sociale", nel farsi del processo, rivestono del loro abito l'impegno comune per il buon governo sociale. Si muovono quindi anche questi sentimenti, non solo le capacità razionali diffuse in tutta la popolazione. La capacità di giudizio pertinente su ciò che a ciascuno conviene non si disgiunge quindi, in tale contesto, dalla considerazione di quanto può capitare ad altri: la motivazione più ricorrente tra chi si mobilita in forme di cittadinanza attiva contro la "malasanità", per esempio, è indicata dall'intento "che non capiti ad altri quello che è successo a me" (G. Moro). In conclusione questo tipo di attivazione concorre alla costruzione di società più coese e solidali: al di là della specifica incidenza, essa quindi ha funzioni di direzione politica complessiva, non diversamente dalle funzioni delegate a istituzioni di rappresentanza.

Il governato, che cresce nella propria capacità di intervento governante, mostra che governo è una funzione che può essere estesa oltre l'organizzazione di istituzioni e professioni specifiche. La qualità delle democrazie in cui questo avviene è sicuramente migliore, poiché le decisioni sono più conformi a un sentire diffuso e perché l'esercizio di poteri delegati ha meno argomenti e minori opportunità per arrogarsi privilegi e riprodurre disuguaglianze. E' vero naturalmente che una disuguaglianza di fondo permane sempre tra governanti e governati, perché è strutturale, connessa all'esigenza funzionale che un certo grado di delega sia sempre consentito in sistemi complessi e soprattutto in dimensioni territoriali estese (è l'argomento più insistito di Dahl, per la preservazione dei sistemi rappresentativi). Ma ridurre l'idea che le rappresentanze siano detentrici esclusive del potere pubblico concorre a ridurre il risentimento per questa disuguaglianza. Spesso si sottovaluta questo aspetto, o lo si respinge, stigmatizzandolo come "invidia", ma - a fronte della concentrazione personalistica e corporativa del potere - c'è un malessere permanente in chi, con la democrazia, aspira alla libertà e allo sviluppo anche della propria persona. Essere sottoposti a pochi, abilitati a prendere le "decisioni generali", dà frustrazioni, alimenta risentimenti, indebolisce la fiducia nel sistema: si constata infatti una contraddizione, nel fondamento di esso. La ricerca dunque di una riduzione

dei poteri delegati, accompagnata da una diffusa crescita nei cittadini di capacità individuali di governo e autogoverno, non può non apparire cammino fisiologico verso forme più equilibrate e tollerabili di democrazia. Le forze professionali e istituzionalizzate della politica, se intendessero questo, troverebbero modo anche di riannodare il consenso.

La diffusione delle capacità e la dinamica dei sentimenti consentono, infine, di intendere meglio le dialettiche nuove dei poteri che occorre prospettare. Abbiamo già fatto un cenno alla maggiore complessità legata alla tripla combinazione di poteri delegati, poteri diretti referendari e poteri di partecipazione. La difficoltà centrale è che questi ultimi si collocano a metà, tra quei due primi, ma non sono assistiti dal medesimo fondamento sulla maggioranza della popolazione. Chi punta a svalutare le esperienze partecipative larghe, anche quella esemplare di Porto Alegre come abbiamo visto, insiste quindi su questo loro essere comunque manifestazioni di minoranze sociali. In questa insistenza c'è un retropensiero, circa la tendenza prevaricatrice connessa al favore per minoranze attive: Sartori ad es. più volte ha lamentato gli abusi e le distorsioni indotti da quelle più "chiassose". Sul punto occorre soffermarsi, perché il rispetto del criterio di maggioranza è basilare per le democrazie, e perché il primato delle istituzioni rappresentative appare tanto più insuperabile, quanto più non si sappia sciogliere questo nodo.

Abbiamo già detto che le forze della partecipazione non devono pretendere di avere "rappresentatività" rispetto al resto della popolazione. A muoversi in questa prospettiva – come i sostenitori americani e europei di "conferenze di cittadini", sopra richiamati – si finisce in un vicolo cieco. I cittadini attivi, pochi o molti che siano, sono sempre *alcuni cittadini*, un gruppo concreto: una presenza rilevante, da valorizzare, ma non i rappresentanti dell'assenza o passività di altri. Non sono neppure specchio della comunità larga, proprio per quel loro attivismo: sono forse la parte "migliore" - o secondo altri la più temibile - ma il grosso della popolazione non gli somiglia e non c'è nessuna ragione per ritenere che vi si riconosca. La responsabilità verso gli assenti, i passivi, i silenziosi, è e resta delle rappresentanze elettive, in virtù del meccanismo che le esprime. Carl Schmitt diceva che il sistema della rappresentanza è una soluzione alla abituale assenza di un soggetto popolare stabilmente attivo. (Se poi anche la partecipazione al voto fosse molto scarsa, il problema che si porrebbe sarebbe altro, dal valorizzare spinte partecipative di minoranze: sarebbero in discussione radicamento e tenuta della democrazia).

Nella ipotesi che dobbiamo considerare normale – esperienze relativamente estese ma sempre minoritarie di cittadinanza attiva, a fronte di partecipazione elettorale di una grandissima maggioranza sociale - si può legittimamente presumere che possa esserci contrasto tra cittadini attivi e interessi delegati nelle forme general-generiche della rappresentanza elettiva. E sta nella responsabilità dei governanti verso l'intera comunità rilevarlo e trovare le possibili vie di mediazione. Nei loro confronti, ripeto, associazioni e movimenti civici si pongono solo come gruppi



concreti di cittadini, non stanno in rappresentanza di altri (altra cosa è che, per agire, associazioni e movimenti abbiano regole *interne* di rappresentanza, impegnative per i soli aderenti, e che questo autorizzi gli esponenti di tali associazioni a intrattenere rapporti o definire convenzioni con i governi). Se la partecipazione attiva tuttavia è un valore riconosciuto nel sistema, allorché essa si realizza il decisore istituzionale non può limitarsi ad accoglierla o contrastarla solo sulla base consueta della propria valutazione dell'interesse generale, conformemente al mandato rappresentativo che lo sorregge. Occorre che egli faccia verifiche più ampie e eventualmente avvii una procedura che promuova altra partecipazione, coinvolga i silenziosi, aiuti a trovare un punto di mediazione. A me sembra infatti che questo sia il portato più rilevante, della già citata norma costituzionale conquistata in Italia (art.118.4): l'attività civica diretta all'interesse generale non deve chiedere autorizzazioni, né può essere vietata; è scritto invece che le istituzioni di tutti i livelli devono favorirla.

Questo "favore", oltre a tradursi in varie possibili politiche di sostegno, assurge a criterio costituzionale per una transizione di sistema. Se infatti attività autonome di cittadini non si esplicano, le decisioni e l'attuazione amministrativa resteranno tradizionalmente nelle mani dei rappresentanti pubblici. Ma se intervengono attività civiche di questo tipo, il decisore pubblico (salvo ricorso al giudice, per accertamento della conformità a beni e valori della Costituzione) deve incamminarsi su una strada finora inesplorata. Dovrà convocare altri cittadini a un confronto: infatti, poiché il perseguimento *concreto* di un interesse generale appare ora valore aggiunto nel sistema, egli non potrà opporvi una *presunta* volontà generale, a lui genericamente delegata, ma dovrà curare che si verifichi un *effettivo riconoscimento* sociale della rilevanza dell'interesse agito. E questo non può avvenire che per effetto di una *effettiva partecipazione* – in ipotesi di tutti gli aventi diritto – alla scelta concreta. Nella dialettica concreto/astratto, la innovazione del 118 obbliga a scegliere il concreto (si noti che il "favore" della norma non è destinato alle organizzazioni civiche come tali, ma all'attività autonoma realizzatrice di interesse generale, quando compiuta). Il rappresentante istituzionale è sospinto così a farsi curatore e garante della mobilitazione e partecipazione ulteriore di altri cittadini, se ipotizza che possa esservi contrasto. Si dovrà procedere magari per referendum (o trovare la strada di utili "tavoli", forme concertative ecc.). Una buona ginnastica democratica, per i governanti e per l'insieme della società: la cittadinanza attiva è un *virus* benigno...

Ecco dunque che forme partecipative della politica diffusa, ancorché sempre minoritarie, poste in mezzo a poteri referendari e rappresentativi, entrambi ugualmente regolati dal criterio di maggioranza, non devono *per principio* soccombere a quel criterio e ai relativi meccanismi istituzionali, ma possono integrarli e interagire. Esse possono segnare il funzionamento e l'evoluzione di questi, protendendo la propria incisività e efficacia sia nella ridefinizione dei compiti delle rappresentanze, sia nella promozione di altra partecipazione, sia infine nella prospettazione di referendum diversi da quelli giocati solo sull'alternativa secca SI/NO (referendum propriamente

consultivi, o di indirizzo, o di decisione articolata sono sperimentabili, soprattutto in ambiente territoriale limitato). Una minoranza sociale può allora condurre avanti i suoi propositi senza farsi ridurre alla logica della opposizione politica, senza consegnarsi per delega alla gestione delle minoranze parlamentari. Ed ecco come conflitti di potere, di questo tipo, possono dare somma positiva: decisioni altrimenti impensabili diventano possibili. Senza dimenticare che la forza del consenso e l'efficacia delle decisioni, per questa via, possono essere altre da quelle, cui ora assistiamo: l'*empowerment* dei cittadini dà qualità al sistema.

#### *4. Qualche proposta per la prossima legislatura*

Nell'economia del presente fascicolo "programmatico" della rivista, l'insieme delle considerazioni esposte dà un indirizzo chiaro. Il governo di centrodestra ha esaltato il valore della delega e spinto il potere di maggioranza fino all'arbitrio (già Tocqueville avvertiva dei pericoli della dittatura di maggioranza). Una nuova stagione di governo, con tutti i sacrifici che la comunità dovrà caricarsi per riparare ai guasti, può aprirsi positivamente solo col più largo concorso degli autonomi contributi delle forze sociali diffuse e attive. Ci si deve proporre anche l'obiettivo di canalizzare quelle, che prima chiamavo semplici "effervescenze" di società civile (di rilievo politico general-generico), in forme di impegno assai più puntuale e incidente. Possiamo qui concentrarci su quattro linee di lavoro, non esaustive ma certamente rilevanti per un diverso indirizzo complessivo.

a) *Riaffermare il carattere promozionale degli interventi sulle organizzazioni della società civile.* Il mondo dell'associazionismo e del terzo settore non deve essere "regolato". C'è un malinteso uso del sistema di albi e contribuzioni, soprattutto a livello regionale: la iscrizione deve servire al censimento e alla individuazione dei soggetti cui rivolgere stimoli, informazioni, proposte di collaborazione; non al "controllo politico-burocratico" di essi. Se essi vogliono aprire nuove linee di intervento sociale non devono restare prigionieri della "casella" in cui sono stati iscritti. L'intera legislazione di settore degli anni Novanta, anche se di fatto ha finito col configurare un sistema "a canne d'organo", era intesa a fini promozionali e tale deve restare. La variazione e lo sviluppo delle attività devono essere favoriti e sostenuti, non scoraggiati.

A questi fini, può essere rivisto anche il sistema delle contribuzioni, inquadrandolo in una riforma generale del finanziamento pubblico alla "democrazia che si organizza" (riforma che cioè affronti in un contesto unitario la travagliata questione del finanziamento ai partiti, la altrettanto travagliata questione del rimborso delle spese dei comitati referendari, e appunto i contributi senza vincolo di progetto all'associazionismo, volontariato, formazioni civiche).

b) *Far leva sul carattere propulsivo della sussidiarietà cosiddetta orizzontale (meglio chiamarla: "circolare").* L'indirizzo del 118.4 può dispiegare una politica di attuazione costituzionale ben più conseguente. Già ora sono stati sottoscritti protocolli tra

amministratori pubblici e iniziative civiche, intesi a realizzare *amministrazione condivisa* e sviluppo dei *beni comuni* (vedi *1° Convenzione nazionale della sussidiarietà*, promossa dal movimento Cittadinanzattiva e dal Comitato “Quelli del 118”): occorre generalizzare simili politiche e confrontarsi sulle sfide di attuazione. Inoltre è possibile e necessario un rilancio del modello di rapporti pubblico-privato, disegnato dalla legge 328/2000 per un sistema integrato di servizi sociali, perché quel modello è conforme al quadro della revisione costituzionale, che anzi esso anticipava.

c) *Combinare cittadinanza attiva e poteri diretti, soprattutto in ambito locale*. Le forme soltanto consultive hanno fatto il loro tempo, si possono sperimentare invece combinazioni inedite di collegamento tra cittadinanza attiva e iniziative referendarie (s’è fatto prima un cenno).

d) *Sciogliere il nodo della partecipazione popolare al processo costituente, al di là dello schema di revisione dell’art.138*. Si tratta del livello più elevato cui può porsi la sfida-collaborazione tra democrazia rappresentativa e partecipativa. Parlo di revisione-riforma della Costituzione. Uso consapevolmente l’espressione doppia, col trattino, perché elementi di riforma sono ormai ineludibili, dopo il passaggio al sistema maggioritario (che ha squilibrato il gioco di garanzie e contrappesi), dopo la scelta del federalismo solidale e cooperativo del Titolo V nel 2001, e dopo la prova provata che anche tanta parte dei principi iniziali e fondamentali della Costituzione nella formulazione ancora vigente sono inadeguati a una realtà capace di travolgerli (pensiamo alla tutela dell’ambiente, all’ignorato valore della differenza sessuale, ai diritti e alle libertà connessi alla informazione). La cruna d’ago dei poteri di revisione limitata e puntuale (art. 138) è già stata forzata, dalla Bicamerale in poi. Senza contare che il tentativo, per ora di incerto futuro, della attuale maggioranza di mettere mano col suo solo consenso a un “rivolgimento” (più che riforma) della Costituzione mostra quanto anche lo schema del 138 (cui si è tornati, dopo il fallimento della Bicamerale), applicato alla lettera esponga la democrazia a pericoli.

Esclusa l’idea di convocare una “assemblea costituente”, per ragioni fondate (a lungo discusse, che condivido e qui per brevità non riprendo), è tempo di affrontare seriamente il problema del collegamento tra principi fondamentali da confermare e difendere, urgenza di migliore determinazione sui temi critici indicati, e partecipazione popolare alle scelte. Senza questa ultima, un lavoro soltanto parlamentare rischia di dare frutti indigesti e improponibili per un consenso ampio, come nel lavoro della Convenzione per la Costituzione europea, di cui s’è detto. (Sotto questo profilo anche buona parte della revisione del Titolo V del 2001, e non per caso, ha natura di “regolamento” tra partiti, con le sue incongruenze e difficoltà interpretative, che sarebbe stato meglio tener fuori da un testo costituzionale...).

La Bicamerale presieduta da D’Alema, per la partecipazione, si avvale del metodo delle audizioni preliminari, che furono molte, affollate, dettero spazio a sindacati e imprese, università e magistratura, ordini professionali, autorevoli esperti,

e numerose espressioni dell'associazionismo, volontariato, movimenti di cittadinanza. Del metodo avrebbe dovuto fare parte un "secondo giro" di confronto, sul testo infine redatto dalla Commissione: ma pur annunciato, si lasciò cadere l'impegno. E, per di più, praticamente nessuna proposta esterna – sicuramente nessuna di quelle avanzate dalla "politica diffusa" – fu raccolta e inserita nel progetto presentato in Parlamento. Dall'esterno si tentò allora di rilanciare, nella forma di emendamenti fatti propri da singoli parlamentari: quelli del Terzo Settore e di un significativo cartello chiamato "Parte civile" furono sottoscritti da decine di deputati di ogni tendenza. Il ricorso a questo "patronato" era già una penalizzazione, una riduzione del ruolo autonomo della società civile a forme di lobbismo: e comunque fu inutile, perché in Parlamento bastò la volontà del solo Berlusconi per far cadere tutto il lavoro. Dissi allora che se nessuna voce si levò nel paese, a difesa del progetto, era anche per la mancata chiusura del cerchio lavoro parlamentare-partecipazione sociale, anzi per la frustrazione contratta dalle forze sociali già prima che Berlusconi operasse il suo rovesciamento.

Nella mozione presentata da Fassino al recente Congresso DS, che ha raccolto grandi consensi di partito, si accenna a un pieno riconoscimento dei cittadini come "costituenti": la parola, così significativa, è purtroppo scritta appunto tra virgolette. Bisogna toglierle. Il solo modo di toglierle nella prossima legislatura, se si seguirà una procedura di ampia concertazione (non consultazione!), è quello di dare impegnatività e responsabilità al percorso, chiudere il cerchio del confronto rappresentanza politica-organizzazioni sociali, lavorare su una sequenza progetto-emendamenti-redazione finale, in cui ciascun attore mantenga la sua autonomia e che comunque sia partecipata dall'inizio alla fine. E magari, al termine, prevedere la conferma popolare per referendum.

## Riferimenti bibliografici

F. Cassano (2005), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, Edizioni Dedalo.

Cittadinanzattiva-"Quelli del 118" (2004), *L'Italia dei beni comuni. 1° Convenzione nazionale della sussidiarietà*, sito [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it) ; i materiali preparatori, le relazioni di G. Arena e Cotturri, e il documento conclusivo ora sono anche in "Relazioni solidali", rivista del Terzo Settore, n.0/2, con ampio saggio di discussione di A. Montebugni.

R.A. Dahl (1989, trad.it.1990), *La democrazia e i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti.

Fondation sciences citoyennes (per la partecipazione in Danimarca), sito [www.sciencescitoyennes.org](http://www.sciencescitoyennes.org).

T. Genro, U. de Souza (2002), *Il Bilancio Partecipativo. L'esperienza di Porto Alegre*, Milano, Edizione Rete Democratizer Radicalement la Democratie.

A. Ligorio (2004), *La democrazia partecipativa come democrazia possibile*, tesi di laurea, Bari.

G. Marcon (2005), *Come fare politica senza entrare in un partito*, Milano, Feltrinelli.

G. Moro (2005), *La cittadinanza attiva. Un approccio interpretativo*, Roma, Carocci editore (pubblicazione imminente).

R. Pont (2005), *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, Edizioni Alegre (il IV cap. è un saggio di A. Arruzza e N. Simeone, di discussione dei progetti teorici di democrazia; nell'Appendice II, una scheda sulla realtà delle esperienze italiane derivate dal modello Porto Alegre).

J. Testart (2005), *L'intelligenza scientifica e la democrazia partecipativa*, "Le Monde diplomatique, il manifesto", 20 febbraio, pp.20-21.