

5° lezione:

La rappresentanza e i partiti politici, 4

La nuova democrazia eredita dal recente passato anche quello strumento istituzionale che aveva acquistato crescente importanza fra Otto e Novecento: il partito politico. Il partito tuttavia, come sappiamo, aveva avuto difficoltà ad accreditarsi come uno snodo organico e coerente della democrazia rappresentativa: le critiche di Schmitt sono l'espressione della difficoltà, largamente condivisa, di vedere nel partito un'espressione fisiologica della democrazia rappresentativa. Nelle democrazie del secondo dopoguerra, al contrario, il partito è ormai assunto, da un lato, come una componente indispensabile del sistema politico-istituzionale, e, dall'altro lato, come il principale veicolo della partecipazione politica dei cittadini.

È questa la convinzione largamente condivisa dai nostri costituenti, come vi dicevo nel nostro primo incontro. Il partito appare lo strumento più idoneo a impedire che la partecipazione politica coincida con il depositare la scheda nell'urna e si esaurisca in questo gesto, simbolicamente e politicamente importante, ma certo legato all'istante, sottratto alla durata e alla continuità. Il partito al contrario è un'istituzione, vive nel tempo, esiste grazie alla sforzo congiunto e all'interazione di un numero anche molto elevato di militanti e appare quindi la traduzione naturale dell'impegno politico dei cittadini: un impegno partecipativo che – non si dimentichi – appare ai costituenti, al contempo, un diritto e un dovere, strettamente connesso con un altro diritto-dovere a loro avviso decisivo: il lavoro.

I partiti segnano a fondo la vita dell'Italia repubblicana, che rispecchia in buona parte il concetto weberiano di *Parteiendemokratie*. Nel corso del tempo però il partito entra in una crisi che appare sempre più visibile e oggi ha raggiunto il culmine.

Il partito perde progressivamente la sua capacità di proporre una visione politica globale e appare soltanto una lobby accanto ad altre: esce allo scoperto la sua struttura di 'macchina politica', si accentua il carattere oligarchico e auto-referenziale della sua dirigenza, divengono dominanti i legami clientelari. Restano vive, nella società, le istanze di partecipazione attiva alla *polis*, ma queste trovano sempre meno nel partito politico uno strumento per esprimersi e realizzarsi.

Possiamo allora porci alcune domande, in qualche misura conclusive, che appartengono al dibattito attuale: la crisi del partito è irreversibile? È una crisi che trascina con sé e mina alle ba-

si il funzionamento della democrazia rappresentativa? Esistono forme di partecipazione alternative oppure semplicemente correttive e integrative delle forme oggi più utilizzate?

In questa prospettiva, comincia ad essere sempre più frequentemente usata l'espressione 'democrazia partecipativa'. L'espressione 'democrazia partecipativa' sembra ridondante: la democrazia di per sé evoca l'esigenza di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti (tendenzialmente 'tutti' i soggetti) nella gestione della cosa pubblica. La democrazia può essere presentata come la forma politica appositamente pensata per rendere possibile la partecipazione, per fare dei 'molti' o dei 'tutti' i protagonisti della scena pubblica: perché allora usare un aggettivo che sembra ripetere semplicemente il contenuto del sostantivo?

In realtà, l'esigenza recente di esplicitare e sottolineare la vocazione 'partecipativa' della democrazia non è casuale né pleonastica, ma deve essere messa in rapporto con le difficoltà intrinseche a quella democrazia che si è venuta realizzando, nel corso dell'Ottocento e nel Novecento, nella forma pressoché obbligata della rappresentanza. Insistere sulla necessità di collegare la partecipazione con la democrazia nasce in fondo dal rinnovato presentarsi di un problema che ha accompagnato l'intera storia della democrazia rappresentativa. Il rapporto fra la rappresentanza e la democrazia è stato infatti insistentemente presentato come necessario e provvidenziale (è la rappresentanza che rende possibile, per i protagonisti delle rivoluzioni di fine Settecento, la 'democrazia dei moderni'), ma ha anche generato sempre risorgenti insoddisfazioni e delusioni.

È la costitutiva ambivalenza del meccanismo della rappresentanza a sollecitare reazioni diverse od opposte: essa infatti, per un verso, collega stabilmente governanti e governati investendo i secondi del potere di selezionare e nominare i primi, ma, per un altro verso, introduce una frattura fra rappresentati e rappresentanti valorizzando l'autonomia decisionale di questi ultimi e facendo tendenzialmente coincidere la partecipazione politica dei soggetti con il momento elettorale.

Nascono dalle tensioni intrinseche alla democrazia rappresentativa le ricorrenti denunce dei suoi limiti e i numerosi tentativi di superarne le inadempienze. La recente 'democrazia partecipativa' deve essere collocata sullo sfondo di questa ormai lunga vicenda. A sollecitare la formulazione e la sperimentazione di una forma (in qualche misura) 'diversa' di democrazia intervengono però non soltanto le difficoltà 'strutturali' del meccanismo rappresentativo, ma anche la 'crisi congiunturale' della democrazia rappresentativa; la crisi cui essa è andata incontro nel se-

condo Novecento sotto l'azione combinata (come ricordavo) dei processi di globalizzazione, dei fenomeni mass-mediatici e della crescente burocratizzazione e autoreferenzialità dei partiti politici.

La 'democrazia partecipativa' vuol essere un tentativo di reazione alle promesse non mantenute della democrazia rappresentativa; un tentativo capace di restituire ai soggetti un'iniziativa politica e un'influenza nel processo decisionale che appaiono ormai compromessi dal formalismo del sistema rappresentativo e dall'elitismo dei partiti. È nell'ultimo ventennio che il tentativo di valorizzare, all'interno delle istituzioni democratiche, il momento attivo e partecipativo dei soggetti ha assunto forme e caratteristiche peculiari e una diffusione sostanzialmente planetaria. La novità e l'originalità di questo tentativo non deve però indurci a vedere in esso un fenomeno privo di radici e di precedenti, vicini e lontani.

Il precedente immediato può essere rintracciato nell'ondata 'partecipativa' caratteristica degli anni sessanta-settanta. Già in quel contesto il tema della partecipazione occupa un posto rilevante nel dibattito pubblico. La realizzazione della democrazia – per i movimenti radicali di quel periodo – sembra un programma difficilmente contenibile nell'alveo delle esistenti istituzioni rappresentative. In primo luogo, infatti, la democrazia viene concepita come un'istanza non più soltanto o primariamente riferibile al processo della decisione politica: sono piuttosto i più diversi settori della vita sociale che devono essere ripensati alla luce di una democrazia 'presa sul serio'. La democrazia 'reale' (contrapposta al formalismo della democrazia rappresentativa) deve coincidere con la riappropriazione del potere di parlare e di decidere da parte dei soggetti concretamente operanti nella società: nelle imprese, nella scuola, nell'amministrazione pubblica, nelle più diverse istituzioni.

Realizzare la democrazia significava estendere la democrazia all'intera società e al contempo rovesciare la logica 'verticistica' che insidiava dall'interno la democrazia rappresentativa e ne bloccava ogni potenzialità emancipatoria. La celebrazione della democrazia valorizzava dunque, sì, la 'partecipazione', ma intendeva quest'ultima non tanto come un processo politico 'a più voci', quanto come un tendenziale rovesciamento degli esistenti apparati di dominio e una riappropriazione 'dal basso' del processo decisionale.

La lotta per la democrazia, in quel contesto, era, da un lato, il tentativo di 'democratizzare' l'intera società, di estendere il protagonismo dei soggetti ad ambiti ancora sorretti da una logica

autoritaria e verticistica, mentre, dall'altro lato, si traduceva in un atto di accusa nei confronti delle insufficienze della democrazia rappresentativa e delle sue inclinazioni elitarie.

Nella loro denuncia del formalismo della rappresentanza, i movimenti radicali degli anni sessanta-settanta accoglievano (e riformulavano) eredità più lontane: quali gli scritti e le esperienze consiliariste del primo Novecento (da Pannekoek a Korsch, al sovietismo), che a loro volta si ponevano sulla scia dell'interpretazione marxiana della Comune parigina: presentata appunto (da Marx) come l'avvio, sia pure effimero, di un processo di riappropriazione della sfera politica da parte della società e del conseguente abbattimento di ogni burocratica e 'religiosa' trascendenza statale.

Potremmo vedere nei progetti di 'democratizzazione' della società diffusi negli anni sessanta-settanta un'eco (e una variante) di un'immagine di 'democrazia diretta' ricorrente, come sappiamo, nell'Otto-Novecento, ma in questo caso rafforzata dall'aspettativa di un radicale mutamento di prospettiva socio-politica. E potremmo di conseguenza vedere in essi non tanto un precedente della 'democrazia partecipativa' dell'ultimo ventennio, quanto un sentiero nettamente divergente da quest'ultima. In realtà, il rapporto fra fenomeni contigui nel tempo ma diversi è storicamente sempre complesso e anche nel nostro caso diversità evidenti non escludono alcune sotterranee continuità.

Il punto di partenza dei fenomeni che oggi possiamo ricondurre allo schema della 'democrazia partecipativa' è un esperimento, iniziato in Brasile, nella città di Porto Alegre, nel 1989. L'iniziativa viene promossa dal *Partido dos Trabalhadores*, in quel momento al governo della città, con l'obiettivo di coinvolgere la cittadinanza nel complesso processo di approvazione della legge di bilancio comunale. Nasce e viene messa in pratica l'idea di un *Orçamento Participativo*, di un bilancio che non provenisse più da un atto unilaterale degli organi istituzionalmente preposti al governo della città, ma si giovasse dell'apporto dell'intera popolazione. Non si è trattato di una ventata di spontaneismo o di una sorta di 'improvvisazione' politico-giuridica. Al contrario, viene promosso un complesso procedimento, che si sviluppa nel corso dell'intero anno, si avvale di precise e analitiche regole e si articola in numerose assemblee popolari. Dalle assemblee vengono eletti i membri del *Concelho do Orçamento Participativo*, che è uno degli organi istituzionalmente previsti in questo complesso meccanismo. Il risultato finale è appunto un'approvazione del bilancio grazie all'azione congiunta dei vari organi istituzionali così come delle manifestazioni di volontà dei cittadini, delle loro assemblee e dei loro portavoce.

Non è possibile soffermarsi analiticamente sui vari snodi dell'intero processo (peraltro destinato a mutamenti e aggiustamenti nel corso del tempo), ma conviene almeno sottolineare alcuni aspetti di portata più generale. Il profilo decisivo – destinato ad essere confermato dagli esperimenti analoghi che, successivamente, hanno visto la luce in ogni parte del mondo – è il singolare rapporto che viene a crearsi con le istituzioni rappresentative nel momento in cui si avvia il processo che sfocia nel 'bilancio partecipativo'. Da un lato, le istituzioni rappresentative (in questo caso le istituzioni deputate al governo della città) svolgono la loro funzione dirigente; ed è anzi da esse che parte l'input che dà vita all'esperimento di partecipazione. Dall'altro lato, quelle istituzioni riconoscono la necessità di un collegamento ramificato e approfondito con l'insieme dei cittadini, molto al di là dell'investitura formale da esse ricevuta attraverso il meccanismo elettorale. Emerge in questo modo il primo tratto caratterizzante degli esperimenti di democrazia partecipativa (un tratto destinato a riproporsi in altri paesi e in altri continenti): il loro carattere non tanto alternativo, quanto complementare nei confronti degli istituti della democrazia rappresentativa.

Se ciò è vero, il principale elemento che la democrazia partecipativa condivide con l'immagine della democrazia circolante nei movimenti radicali degli anni sessanta-settanta è la percezione della risposta insufficiente che la democrazia rappresentativa tende a dare all'esigenza di una partecipazione effettiva e allargata del maggior numero di persone al governo della cosa pubblica. Questa preoccupazione (che accompagna, come sappiamo, l'intera traiettoria della democrazia rappresentativa) è presente nell'ultimo ventennio e addirittura appare rafforzata dalla crisi recente. Ciò che però separa nettamente la democrazia partecipativa dalle aspirazioni palingenetiche degli anni sessanta-settanta è la sua tendenza a proporsi come un (migliore e più 'democratico') strumento di governo, piuttosto che come una radicale 'alternativa di sistema'. La democrazia partecipativa vuole essere, insomma, non tanto una democrazia 'altra', quanto una democrazia 'migliore'.

Un indizio interessante di una siffatta strategia è ravvisabile in uno snodo del processo che conduce, nell'esperimento di Porto Alegre, all'approvazione dell'*Orçamento Participativo*. In quel processo svolgono un ruolo attivo e propositivo i cittadini e le assemblee che essi vengono formando. Le assemblee però a loro volta selezionano alcuni 'rappresentanti' che vengono a comporre, come ricordavo, il *Concelho do Orçamento Participativo*. Il meccanismo rappresentativo non è scavalcato dalla pretesa di una continua e diretta manifestazione di volontà da parte

dell'assemblea. Al contempo, però, la carica del rappresentante non solo è annuale e non rinnovabile, ma è anche revocabile, là dove l'assemblea si ritenga inadeguatamente 'rappresentata' dal delegato. Le critiche rousseauviane della 'alienazione' che si annida nel meccanismo rappresentativo sembrano aver lasciato il segno: nel momento in cui si fa sentire l'esigenza di una partecipazione attiva e continuativa, il rappresentante vede ridursi drasticamente la sua autonomia nei confronti dei rappresentati; i rappresentati non accettano più di essere solo gli 'autori' di un dramma interamente recitato dall' 'attore' (tanto per riprendere la seminale metafora hobbesiana), ma intendono essere anche, in qualche misura, 'attori', presenti in scena o quanto meno capaci di influire sulla recita.

L'interesse e la novità dell'esperimento di Porto Alegre stanno appunto nel tentativo di combinare originalmente strategie tradizionalmente assunte come reciprocamente alternative. Molti attori vengono coinvolti nel processo di governo della *respublica* e nella soluzione di problemi assunti come socialmente e politicamente urgenti dalla comunità nel suo insieme. Istituzioni e movimenti sociali, politici di professione e cittadini 'attivi', procedure giuridicamente regolate e azioni politiche 'spontanee' si intrecciano e danno luogo a una singolare correzione della democrazia rappresentativa 'pura', a una sua integrazione e a un suo arricchimento.

Certo, non dobbiamo guardare agli esperimenti di democrazia partecipativa come a una panacea di tutti i mali della democrazia. A impedire ogni facile trionfalismo intervengono alcune semplici considerazioni. A prescindere dal fatto che gli esperimenti di democrazia partecipativa sono ancora relativamente recenti, tanto da rendere prematuro un bilancio complessivo, un elemento da non sottovalutare è la loro forte dipendenza dalle contingenze socio-politiche. Naturalmente, ciò è vero, in linea generale, per ogni forma istituzionale, il cui funzionamento non può non variare a seconda dei contesti in cui essa si radica e degli attori sociali che se ne avvalgono. La dipendenza dal contesto aumenta però drasticamente quando sono in corso esperimenti – come nel caso della democrazia partecipativa – che si affidano necessariamente, più che a formule consolidate, all'inventiva, alla disponibilità, all'attivismo di concreti attori e si sviluppano per affrontare problemi specifici e urgenze determinate.

La dipendenza dal contesto incide inevitabilmente sul carattere spesso occasionale ed effimero degli esperimenti di democrazia partecipativa: ciò vale anche per l'esperimento-pilota di Porto Alegre, che è andato incontro, a partire dal decollo nell'ormai lontano 1989, a varie trasformazioni e al rischio di involuzioni. È però anche vero che il possibile esaurimento di

un'esperienza non ha significato affatto il fallimento complessivo della nuova strategia. Porto Alegre al contrario è stato l'evento pilota cui ha fatto seguito, nel ventennio successivo, un'impressionante disseminazione di tentativi analoghi nelle più diverse parti del mondo: in America Latina come in Europa, per non parlare di un'altra capitale esperienza che ha visto la luce in Nuova Zelanda, a Christchurch. In Europa, si sono moltiplicati i tentativi di combinare in qualche modo le nuove istanze 'partecipative' con i più collaudati schemi della rappresentanza e numerosi tentativi si sono susseguiti in vari paesi, dalla Francia alla Spagna, all'Italia.

Certo, non dobbiamo pensare all'espansione planetaria di un modello uniforme e tendenzialmente sempre eguale a se stesso. Siamo ancora lontani dalla relativa 'standardizzazione' raggiunta dalla democrazia rappresentativa almeno nei suoi principi e snodi essenziali (che comunque danno luogo a realizzazioni sensibilmente diverse a seconda dei contesti): nelle molteplici esperienze di democrazia partecipativa cambiano, a seconda dei casi, regole, procedure, obiettivi, istituzioni e attori coinvolti; e la stessa iniziativa dell'esperimento partecipativo può partire da singoli cittadini o da associazioni (procedendo, per così dire, dal basso verso l'alto) oppure, al contrario, presupporre l'iniziativa delle istituzioni di governo. Ancora diverse sono l'estensione territoriale e l'entità della popolazione coinvolta. Ciò non toglie però che sia possibile riconoscere pur in esperienze così difformi un'aria di famiglia riconducibile ad alcuni tratti ricorrenti: una diffusa insoddisfazione nei confronti delle istituzioni rappresentative e l'esigenza di coinvolgere i soggetti superando le strettoie della democrazia rappresentativa; al contempo, però, l'intenzione di integrare le istituzioni della rappresentanza, non di sostituirle con forme alternative di partecipazione; la valenza inclusiva della partecipazione, tendenzialmente estesa a 'tutti' i soggetti operanti sul territorio; la sinergia fra attori diversi (istituzioni, movimenti, associazioni, individui).

Potremmo chiederci se anche un altro elemento contraddistingua le pratiche di democrazia partecipativa: il loro carattere 'locale', la loro collocazione nelle 'periferie', piuttosto che al 'centro', del sistema politico. In effetti, è vero che il maggior numero degli esperimenti ha come teatro il governo locale, ma è anche vero che la stessa Unione Europea, con il Trattato di Lisbona (all'art. 11), ha assunto fra i propri principi costitutivi la necessità di innestare la partecipazione attiva nel funzionamento delle istituzioni rappresentative. Certo, è ancora problematico il passaggio dal cielo dei principi e delle 'buone intenzioni' a un effettivo rinnovamento di una pratica di governo tradizionalmente 'verticistica'. È comunque sintomatico che l'esigenza di

fondo che sta alla base di tutti gli esperimenti di democrazia partecipativa (instaurare una sinergia fra l'‘alto’ e il ‘basso’, fra le istituzioni di governo e la partecipazione di movimenti, associazioni e individui) si manifesti all'interno di realtà politiche di diversissima estensione e configurazione, ma non necessariamente identificate con la sfera del ‘governo locale’. Valga ancora, come esempio in questa direzione, la Convenzione di Aarhus, del 1998, che in un settore decisivo come la tutela dell'ambiente prevede l'accesso alle informazioni e l'intervento attivo di una pluralità di soggetti, debitamente informati, nel processo decisionale.

È sul processo decisionale che la democrazia partecipativa intende innestarsi. L'obiettivo è superare, o attenuare, il ‘peccato originale’ dello schema rappresentativo, la frattura da esso introdotta fra i ‘molti’ che nominano e i ‘pochi’ che decidono. Esiste però un altro aspetto della democrazia che è stata messo a fuoco, nell'ultimo ventennio, nel dibattito filosofico-politico soprattutto anglosassone: il momento della discussione, del libero e informato confronto delle opinioni; un confronto che, se nelle sedi deputate precede e prepara la decisione che ad esse compete, si sviluppa, anche al di fuori da un compito decisionale, nell'intera sfera pubblica divenendo uno dei contrassegni caratteristici della democrazia. In questa chiave si parla di *deliberative democracy*: dove l'espressione ‘deliberative’ è semanticamente contigua al sostantivo ‘deliberation’, che significa qualcosa di simile a una ‘lunga e attenta discussione’, senza riferimento al momento della decisione (mentre in italiano e in altre lingue neolatine ‘deliberazione’ è sinonimo di ‘decisione’).

Non è tanto alla decisione che si interessano gli studiosi di ‘deliberative democracy’, quanto alla discussione che la rende possibile. In questa prospettiva, il gioco della maggioranza e della minoranza – uno dei grandi temi della storia della democrazia – e il conseguente (e ricorrente) timore di una maggioranza ‘dispotica’ e prevaricatrice vengono in qualche modo sdrammatizzati: l'attenzione si concentra non tanto sull'esito del dibattito, quanto sulle sue modalità, sulle procedure argomentative capaci di valorizzare la razionalità dei soggetti e la loro disponibilità al confronto.

Certo, di contro alla concretezza degli esperimenti effettivamente condotti secondo lo schema della democrazia partecipativa, le raffinate analisi sviluppate dagli studiosi di ‘deliberative democracy’ possono apparire confinate in un ambito di pura ed astratta teoria. In realtà, una possibile ricaduta sulla vita effettiva delle istituzioni democratiche non può essere esclusa. In primo luogo, infatti, la tematizzazione degli strumenti impiegabili in un dibattito per facilitare e

‘razionalizzare’ il confronto può svolgere un’utile funzione ‘pedagogica’ ed essere assunta come termine di riferimento ‘ideale’ o ‘normativo’ in concrete esperienze di partecipazione democratica. In secondo luogo, non sono mancati tentativi di mettere in funzione gli strumenti messi a punto dalla ‘deliberative democracy’ selezionando un piccolo gruppo di soggetti (assunti come ‘campione’ di una più vasta collettività) e invitandoli a confrontarsi e ad elaborare una qualche proposta su una questione dibattuta: ad esempio, in Canada (nella Columbia Britannica) un gruppo di cittadini estratti a sorte è stato investito del compito di proporre una modifica della legge elettorale esistente.

Siamo molto lontani – come è evidente – dagli esperimenti di democrazia partecipativa: potremmo addirittura considerare un siffatto esempio di ‘deliberative democracy’ sostanzialmente antitetico alla logica della democrazia partecipativa, tenendo conto del carattere inclusivo e ‘universalistico’ della seconda di contro al carattere ‘selettivo’ della prima. Entrambe però condividono almeno due profili: la consapevolezza delle insufficienze della democrazia rappresentativa e l’esigenza di rendere, al contempo, più trasparente e più ‘partecipato’ il loro processo decisionale: se la democrazia – per usare la famosa espressione di Norberto Bobbio – ha formulato promesse che non è stata in grado di mantenere, questi recenti esperimenti possono essere presentati come il tentativo di reagire alla delusione generata da aspettative eccessive proponendosi obiettivi circoscritti, ma significativi; cercando in sostanza di mostrare la possibilità e l’opportunità di combinare il governo dei ‘pochi’ con le iniziative e la partecipazione dei ‘molti’.

PIETRO COSTA