

CAPITOLO PRIMO

DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: UN CONTRIBUTO ALLA DEMOCRATIZZAZIONE DELLA DEMOCRAZIA

Umberto Allegretti

La cura degli interessi privati procede per noi di pari passo con l'attività politica, e anche se ognuno è preso da occupazioni diverse, riusciamo tuttavia ad avere una buona conoscenza degli affari pubblici [...]. Siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni ovvero a riflettere a fondo sugli affari di Stato, poiché non pensiamo che il dibattito arrechi danno all'azione; il pericolo risiede piuttosto nel non chiarirsi le idee discutendone, prima di affrontare le azioni che si impongono (Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, II, 40).

È necessario ammettere l'approssimazione, perché non si può sperare nella precisione assoluta. Non si può vedere, o anche concepire una cosa da tutti i possibili punti di vista contemporaneamente [...]. Non c'è fine. Per completare il lavoro, bisogna essere un po' approssimativi (Alexander Calder, *A Propos of Measuring a Mobile*, Archives of American Art, Smithsonian Institution, 1943).

SOMMARIO – 1. La disseminazione delle pratiche di democrazia partecipativa – 1.1 Una prima approssimazione – 1.2 Un impulso di attori diversi – 1.3 Le radici temporali – 1.4 La circolazione nello spazio – 2. Un insieme di modalità differenziate della democrazia – 2.1 La «partecipazione» tradizionale – 2.2 La democrazia partecipativa come interazione tra società e istituzioni – 2.3 Il ruolo delle regole giuridiche – 2.4 Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa – 2.5 Una «famiglia» di procedure e i loro idealtipi. L'influenza del contesto – 2.6 Procedure *top-down* e *bottom-up* – 2.7 Le «scale» della partecipazione – 3. Il senso della democrazia partecipativa – 3.1 L'arricchimento della democrazia – 3.2 Gli artifici originari e durevoli della rappresentanza – 3.3 La crisi della democrazia. La ricerca delle uscite e il suo doppio volto; presidenzialismi e populismi – 3.4 La via della democrazia partecipativa – 3.5 Ambiguità di alcune motivazioni della partecipazione – 3.6 La capacitazione delle persone – 3.7 La giustizia sociale è uno dei fini della democrazia partecipativa? – 3.8 Una nuova efficacia dell'azione pubblica in condizioni di complessità – 3.9 Una rivalutazione dei saperi del corpo sociale – 3.10 Alcune finalità congiunturali – 4. Condizioni delle pratiche di democrazia partecipativa – 4.1 L'intervento dei partecipanti – 4.2 Argomentazione e mobilitazione – 4.3 L'atteggiamento delle istituzioni – 4.4 La disponibilità di un'adeguata informazione – 4.5 Il coinvolgimento procedurale delle istituzioni e le varie fasi della procedura – 4.6 L'apprendimento reciproco e l'influenza sulla decisione – 5. Bilanci e prospettive.

1. La disseminazione delle pratiche di democrazia partecipativa

Democrazia partecipativa (*Participatory* o *Participative Democracy*, *démocratie participative*, *democracia participativa* ecc.)¹ è un concetto dotato di diffusione e di differenziazione rispetto a fenomeni affini a partire dagli anni Novanta. La spinta, in particolare, è venuta dalla felice esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre, della letteratura formatasi su di essa e della fama datale agli inizi di questo decennio dai Forum Sociali Mondiali, essi stessi originatisi nella città brasiliana. Tuttavia esso è ancora scarsamente radicato nel discorso politico e comune corrente in Italia e in Europa e scarsamente presente, se non entro specifiche nicchie tra le quali da noi alcune scuole urbanistiche, nei vari discorsi scientifici disciplinari, come il filosofico-politico, il politologico, il sociologico e il giuridico: soprattutto il giuridico, non sorprendentemente dato in questo caso il suo andamento in prevalenza tendente alla conservazione dei paradigmi ricevuti. Però le pratiche e le esperienze, talora solo gli esperimenti, corrispondenti conoscono ormai quella che si può chiamare una *disseminazione*, prodotto a sua volta di una *circolazione* fattasi intensa, che potrebbe far pensare – anche se un futuro maggiormente generalizzato è materia di dubbio – a quella che ha portato nella storia alla diffusione di realtà culturali e politiche assolutamente imponenti, come la democrazia rappresentativa, il costituzionalismo, lo stato sociale.

1.1 Una prima approssimazione

Stringere da vicino questo campo richiede analisi complesse su un fenomeno fortemente intrecciato con altri², nelle quali aiuta il fatto che è ormai disponibile, entro i limiti già detti, una letteratura articolata e approfondita, che unisce sofisticate riflessioni teoriche a panorami estesi delle pratiche³. Una prima identificazione della nozione e una delimitazione conseguente del campo portano a vedere la democrazia partecipativa, per differenza

¹ L'espressione pare risalire addirittura a testi filosofici e documenti statunitensi del 1960-62: per le citazioni vedi Rosanvallon 2008: 320, e per le teorizzazioni nordamericane dei due decenni seguenti Blondiaux 2008: 39 s. L'ascendenza filosofica più specifica viene ritenuta quella da testi di John Dewey. Anche in Francia espressioni simili sono rinvenibili in posizioni dello stesso periodo: vedi Hatzfeld 2005: 201. In Germania, dove l'origine di dispositivi di questo tipo viene dall'importazione dell'esperienza neozelandese di Christchurch, si usa in prevalenza l'espressione *Bürgerbeteiligung*: vedi in questo libro quanto notato nel capitolo apposito (Vilain), e cfr. Sintomer, G. Allegretti 2009: 175.

² Un grado di approssimazione residuerà dunque in ogni analisi anche la più sofisticata, come dice il nostro secondo esergo, ammissione di un autore grandissimo le cui opere appaiono fra le più definite e nitide dell'arte moderna.

³ Si veda particolarmente la serie delle opere francesi, tra cui Bacqué, Rey, Sintomer 2005; Revel, Blatrix, Blondiaux, Fourniau, Hétiard Dubreuil, Lefebvre 2007, Sintomer, Herzberg, Röcke 2008; Robbe 2007; Blondiaux 2008. In Italia, G. Allegretti, Frascaroli 2006; Bobbio 2004 e 2007; Sintomer, G. Allegretti 2009.

dalle nozioni più consolidate con cui confina – democrazia rappresentativa e democrazia diretta – come una sorta di entità intermedia tra loro e che con esse si incrocia. Configura infatti una *interazione*, *entro procedure pubbliche* – soprattutto amministrative, ma anche normative – *fra società e istituzioni*, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti. Dopo esserci in altre sedi già provati a dare un quadro d'insieme del fenomeno allo stato della questione e rinviando per molti aspetti alle cose allora scritte⁴, in questo capitolo avanziamo riflessioni su alcuni punti che riteniamo possibile approfondire in vista di cercare di cogliere il senso della democrazia partecipativa come contributo alla «democratizzazione della democrazia»⁵: espressione e intento non nuovi, ai quali si vuol dare qui un forte rilievo in un'ottica che vede la democrazia più come un processo sempre in corso che come uno stato raggiunto.

1.2 Un impulso di attori diversi

Una pluralità di attori spinge per la creazione di queste esperienze e le sostiene, in una diversità di contesti temporali e spaziali e sotto lo stimolo di varie ragioni. Per quanto riguarda gli attori, tra di essi il primato spetta, si può ben dire, a organizzazioni e movimenti sociali, a cui si giustappungono gruppi politici, per lo più, ma non unicamente, di sinistra – senza che qui si voglia entrare nel dettaglio⁶ –, ma anche singoli esponenti politici e funzionari delle amministrazioni desiderosi di innovazione. Il ruolo delle personalità singole può essere decisivo per superare le difficoltà dell'abbrivio, ma evidentemente non basta a sostenere con stabilità l'esperienza. Bisogna poi distinguere da quelli direttamente operanti sulle varie situazioni alcuni agenti più generali, come il Movimento internazionale altermondialista, il cui importante ruolo nella spinta alla diffusione del fenomeno è dato dal suo accoglimento ideale, dalla propaganda che ne è fatta e in certa misura dalla sua teorizzazione⁷. Operano anche altri fattori più esterni, come la segnalazione delle esperienze migliori e l'invito a moltiplicarle ad opera delle organizzazioni internazionali, quali alcune agenzie delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale, o la costituzione in secondo tempo di ceti professionali che si formano e mettono a disposizione degli enti e delle associazioni un sapere tecnico sulle pratiche partecipative.

⁴ Vedi U. Allegretti 2009; e già varie osservazioni in U. Allegretti 2006a.

⁵ «*Démocratiser radicalement la démocratie*» è il nome di una meritoria associazione francese del nostro decennio; ma l'espressione *Democratizing Democracy* si trova già in testi più antichi, come Roussopoulos, Benello 1970; ora vedi Santos 2002.

⁶ Su questo, per i bilanci partecipativi spagnoli vedi nel presente volume le osservazioni del capitolo 7 (Ganuza Fernandez).

⁷ Questa, per esempio, si trova in numerose opere di Santos (2003 e da ultimo 2008).

Gli esiti migliori si hanno dove più forze convergono nel richiedere e instaurare una pratica dai due opposti versanti, la società e il mondo istituzionale. Questo è il segreto del grande successo del caso di Porto Alegre, città nella quale su un ampio e storicamente collaudato tessuto di movimento e di associazionismo reclamante un'influenza sul governo cittadino si è innestato il bisogno di incidenza, in funzione di prospettive sociali e politiche alternative a quelle tradizionali, della nuova forza del Partito dei Lavoratori (il PT che sarà di Lula) che ha conquistato nel 1989 la direzione del comune. E pare il segreto del successo di certe esperienze spagnole di bilancio partecipativo, come pure di quella, in Italia la più consolidata, di Grottoammare. Altre volte – e sono i casi in cui l'instaurazione avviene *top-down* – è sufficiente per il decollo un'alleanza tra politici e funzionari amministrativi (questo sembra, in Italia, il caso di città come Modena), che però in mancanza di una risposta convinta di forze sociali potrebbe non assicurare il successo dell'esperimento.

1.3 Le radici temporali

Tempo e spazio concorrono alla disseminazione. Quanto al tempo, sono indubbi i nessi della democrazia partecipativa con le idee di partecipazione degli anni Sessanta e Settanta. L'ondata partecipazionista, sia nel campo dei pensieri e dei propositi che in quello delle pratiche, è una delle caratteristiche di quegli anni, sia negli Stati Uniti dove essa si affermò, può dirsi, per prima, sia in Europa⁸. È altrettanto chiaro che nel decennio seguente, dopo le molte delusioni dei due precedenti, le cui esperienze sono rimaste quanto meno incompiute, il fenomeno «si esaurisce poco a poco, senza tuttavia che il tema sia relegato nel dimenticatoio»⁹. Ma, quando negli anni Novanta e poi nel nostro decennio l'andamento positivo riprende, la spinta teorica viene sorretta da un'eredità anche sotterranea del movimento del '68 e, come questa d'altronde, può richiamarsi a una «memoria» assai più lunga, rifacendosi alle «dottrine o esperienze che avevano segnato il secolo XIX e l'inizio del XX» ispirando le tradizioni associative e consiliari¹⁰.

Si può per questo a ragion veduta scorgere nelle idee attuali di democrazia partecipativa una continuità con quelle degli anni 1960 e 1970; e tuttavia le diversità di approccio, pur nell'ambito di una generale paren-

⁸ Ciò risponde a una consapevolezza comune. Ma una storia delle idee e delle esperienze partecipative di quegli anni non sembra disponibile per l'Italia. Per la Francia, vedi Hatzfeld 2005. Un panorama della riflessione sulle esperienze statunitensi è data da Fung, Wright, in Bacqué *et al.* 2005.

⁹ «Le esperienze incompiute degli anni Settanta»: così suona il sottotitolo del libro della Hatzfeld (2005); la frase del testo tra virgolette è di Chevallier, in Robbe 2007: 212.

¹⁰ Per l'eredità del '68 in Francia vedi Hatzfeld 2005: cap. VI; per la memoria lunga, Rosanvallon 2008: 322.

tela, sono notevoli, per cui sono vicini al vero coloro che segnalano una specifica «rottura» con le esperienze precedenti¹¹. Infatti in quei decenni prevaleva a volta a volta l'idea dell'assoluta autonomia della società e della posizione di disconoscimento e scontro tra società e istituzioni – tipici il concetto allora inseguito, in Francia (ma anche in Italia) dell'autogestione e quello, usato per gli Stati Uniti, di spazio *adversarial* –, o viceversa l'inserimento ristretto e subalterno di rappresentanze sociali in seno alle istituzioni. Invece nelle esperienze di democrazia partecipativa del nostro tempo tende a esservi un'autonomia delle espressioni della società in seno però a procedure istituzionali riconosciute, con un'ispirazione che solo in pochi casi si trovava allora e che si sviluppa, a partire in particolare dall'esperienza portoalegrense, nel cuore degli anni Novanta¹².

1.4 La circolazione nello spazio

La circolazione nello spazio di teorie ed esperienze, in stretto collegamento tra loro ma con un certo primato di invenzione delle seconde rispetto alle prime, parte, come dicevamo, dal deciso successo del caso di Porto Alegre – città dove l'esperienza del bilancio partecipativo si estende in seguito a forme di urbanistica partecipata¹³ –, si rivolge dapprima ad altre città del Brasile e a diversi paesi dell'America Latina, quindi investe l'Europa con quello che viene chiamato il ritorno delle caravelle¹⁴. Altri e diversi impulsi arrivano, in particolare in Germania, dall'esperienza neozelandese di Christchurch e, in Francia, da quella quebecchese del Bape. Diversa natura ha l'influenza d'un seme statunitense riconducibile per lo più al distinto fenomeno della democrazia deliberativa, della quale vedremo nel corso di questo studio le differenze e gli incroci con la partecipativa. La Fig. 1 dà di ciò una visione sommaria, riferita al bilancio partecipativo, che costituisce un vertice dell'intero fenomeno, ma con sovrapposta la parte di derivazione nordamericana.

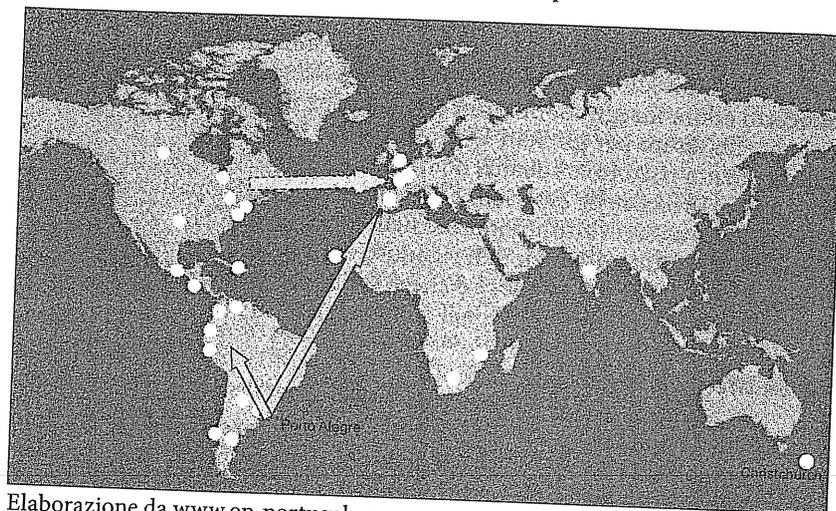
¹¹ Così Rosanvallon 2008: 323.

¹² Nell'analisi fatta dalla Hatzfeld 2005: 202 ss. – che esamina ampiamente le idee di autogestione – di alcune esperienze francesi quali Roubaix e Grenoble, si chiarisce il «posizionamento binario» proprio generalmente dell'epoca, tra «cultura dell'opposizione» e integrazione delle associazioni nelle istituzioni rappresentative. Per la contrapposizione, negli Stati Uniti, tra «governance agonistica» (*adversarial*) e governance deliberativa e partecipativa vedi l'acuta analisi di Fung e Wright, in Bacqué *et al.* 2005.

¹³ Per l'analisi dell'esperienza portoalegrense si veda particolarmente G. Allegretti 2003 e una sintesi in Sintomer, G. Allegretti 2009: 33 ss.; ivi anche (318 ss.) un aggiornamento sulle sue problematiche attuali e (passim) varie osservazioni sull'influenza in Europa e le imitazioni.

¹⁴ Un'esperienza originariamente autoctona ma che poi si gioverà della conoscenza di quella di Porto Alegre è il primo caso italiano di bilancio partecipativo, quello di Grottoammare, che inizia nel 1994.

Figura 1. La circolazione mondiale dei bilanci partecipativi



Elaborazione da www.op-portugal.org

In Europa si ha allora, come del resto rispettivamente negli altri continenti – più di recente, anche l'Asia e l'Africa sono coinvolte¹⁵ – una notevole disseminazione, con circolazione a più stretto raggio tra vari paesi, come ad esempio tra Francia e Italia (così nel caso del *débat public* trapiantato nella legge toscana) e tra Italia e Spagna, e dentro i singoli paesi. Sul territorio italiano, nel Milanese, in Emilia, nel Lazio, si verifica una crescita numerica, e spesso qualitativa, delle esperienze, che tuttavia non diventa generalizzazione neppure a contesti circoscritti e tra loro simili (indicata, sempre con riferimento al bilancio partecipativo, nella Fig. 2).

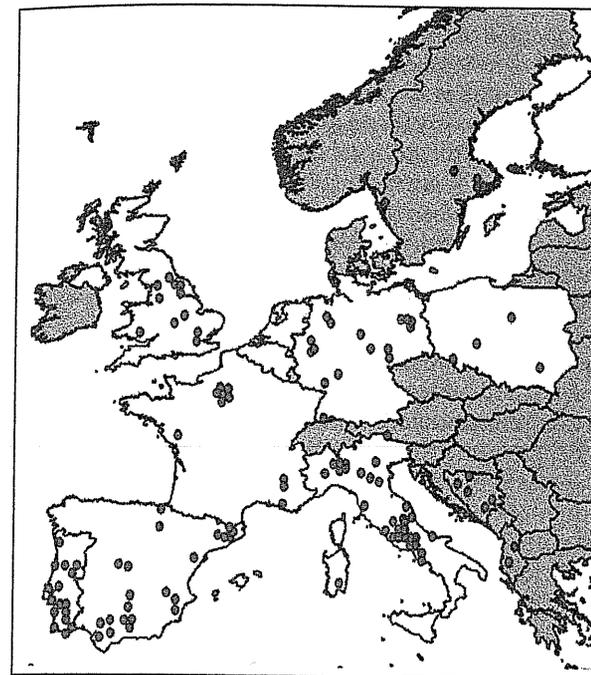
Naturalmente la circolazione delle idee e delle pratiche, pur potendo generare un atteggiamento imitativo, raramente sbocca in una vera replica delle esperienze originarie. Come è stato osservato per il bilancio partecipativo, «non sono solo le forme a differire, ma anche le dinamiche socio-politiche, e con esse il senso stesso dei processi in atto»¹⁶.

Che poi le manifestazioni attuali abbiano un significato forte e durevole, e che la circolazione e disseminazione possano continuare, è comune oggetto di interrogativi e di dibattito tra coloro che osservano questo campo e prima ancora tra chi vi opera, e le risposte sono ovviamente differenti e assai sfumate, e risentono come sempre delle idee generali, della posizione, delle opzioni e delle speranze di coloro che si pronunciano. Quella che è stata chiamata la fragilità e la volatilità di più d'una esperienza – anche

¹⁵ Per la Cina vedi Liu, Traub-Merz 2009; per l'Africa e l'Asia in genere, G. Allegretti, in Sintomer, Allegretti, Herzberg 2010.

¹⁶ Così Sintomer, G. Allegretti 2009: 317.

Figura 2. La presenza dei bilanci partecipativi in Europa (2007-2008)



Fonte: "Participatory Budgets from a European Comparative Approach", Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Rocke for the Marc Bloch Center Berlin and the Institute Hans-Böckler Stiftung

tra quelle riuscite –, come pure il rendimento non sempre eccellente di molte di esse, offrono materia di dubbio anche ai sostenitori più vivaci; e si capisce che un analista profondo, e in realtà favorevole, ammetta metodologicamente, all'avvio della sua ricerca, che «la tentazione è grande di abbandonare la parola e la cosa, di ironizzare su ciò che potrà apparire alla distanza come un'infatuazione passeggera [...] per apprendisti demagoghi» e adatta agli ingenui¹⁷. Ma il panorama delle pratiche esistenti, prima ancora che quello delle teorie, autorizza – e a vero dire dovrebbe imporre, anche da un punto di vista giuridico, a chi non circoscriva la sua prospettiva alla pura analisi di quello che tradizionalmente è considerato il diritto positivo, cioè il mero diritto legale¹⁸ – la considerazione più attenta di queste nuove manifestazioni delle esperienze politiche e sociali.

¹⁷ Così Blondiaux 2008: 37.

¹⁸ Un significativo numero di contributi giuridici si trova in Francia: vedi Robbe 2007; Hostiou, Struillou 2007, nonché vari saggi inseriti in raccolte prevalentemente socio-politologiche.

2. Un insieme di modalità differenziate della democrazia

2.1 La «partecipazione» tradizionale

In seno al continuum di forme che si dà tra realtà affini o contigue, la democrazia partecipativa, con la forza che l'aggettivo assume dal suo essere usato come qualificativo del concetto di democrazia, si differenzia dal generico concetto di partecipazione in seno al quale è nato. La partecipazione, come nozione applicata alla politica e come antica esigenza di pienezza di attuazione richiesta dall'idea e dalla pratica democratiche, è normalmente concepita *all'interno delle istituzioni* elettive da un lato e dell'organizzazione amministrativa dall'altro – questa seconda non va dimenticata, come elemento altrettanto essenziale della prima al modo di essere dello stato moderno-contemporaneo¹⁹ –: come qualità, cioè, presente o auspicabile di entrambe le componenti della democrazia che chiamiamo rappresentativa²⁰. Una vivace partecipazione alle elezioni, l'azione nel funzionamento delle istituzioni esplicata dai partiti, dai sindacati e da un vario mondo associativo, le pratiche di concertazione con le associazioni e le categorie, la presenza di rappresentanze associative o anche solo corporative in seno a numerosi organi dell'amministrazione (cosiddetta partecipazione organica), e la partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, costituiscono tutte modalità arricchenti del modo di essere delle istituzioni rappresentative e di quelle burocratiche per effetto dell'entrata in azione di un elemento sociale²¹. Ma dentro una generica matrice di rapporto stato-società, queste manifestazioni dell'elemento sociale hanno un sapore marcatamente diverso tra loro, e diversa da tutte è la democrazia partecipativa. Occorre dunque guardarsi da una serie di confusioni frequenti sul piano cognitivo e che generano atteggiamenti inappropriati nella pratica, come quella (per rilevarne una sola) che porta a contentarsi della partecipazione al procedimento amministrativo dei soli titolari di situazioni individuali

¹⁹ Questa «doppia legittimità» delle democrazie è collocata al centro del sistema politico e giuridico nell'acuta costruzione di Rosanvallon 2008, e quadra perfettamente, prima ancora che con gli sviluppi recenti dell'assetto statale contemporaneo da lui analizzati, con quelle che, secondo la storiografia, sono le origini stesse dello stato nell'epoca della *Frühe Modernität*.

²⁰ Lo si è rilevato in U. Allegretti 2009: 200; analogamente si esprime Bifulco, nel terzo capitolo di questo volume.

²¹ Sulla partecipazione elettorale, sulla sua essenzialità per il sistema democratico e sul suo calo nell'epoca attuale non sono necessari richiami di letteratura; così pure sul ruolo partecipativo dei partiti e sulla concertazione sindacale. Sulla «partecipazione organica» da ultimo, in questo volume, il capitolo dovuto ad Albanese, nel quale sono sottolineati i difetti di questo tipo di partecipazione. Sul senso e i limiti dell'intervento degli interessati nel procedimento amministrativo, vedi U. Allegretti 2007.

di diritto già protette legalmente e suscettibili di tutela giurisdizionale, la proprietà in primo luogo²².

2.2 La democrazia partecipativa come interazione tra società e istituzioni

Nella democrazia partecipativa la società, i cittadini – sarebbe meglio dire, le persone o i soggetti, anche non titolari della formale cittadinanza –, sono presenti *fortemente e autonomamente*, come singoli e attraverso associazioni, e agiscono nella procedura con capacità di iniziativa e di presenza attiva nell'istruttoria e consultazione e nella stessa decisione: «cittadini comuni» (*citoyens ordinaires* ovvero *profanes* o «senza qualità», *ordinary citizens* o semplicemente *citizens*), talora anche esperti, ma allora tratti dal pubblico; appunto (Convenzione di Aarhus) «il pubblico». Intervengono per scelta propria o per chiamata su sorteggio o altro metodo imparziale posto in opera dall'autorità. Può essere che ai cittadini spetti addirittura, ma non di regola, la decisione finale, e che si possa dare una sovrapposizione di metodi noti alla *democrazia diretta*, quale il referendum decisionale²³. Il senso è differente, sebbene anche in esse si dia interazione tra società e istituzioni pubbliche, rispetto alle realtà operative inquadrabili nel principio di *sussidiarietà orizzontale* (o sociale)²⁴. Ed è differente anche rispetto alle *forme spontanee di intervento*, ovvero rispetto alle pratiche di *autogestione*, da parte di forze sociali. Queste costituiscono sicuramente un campo indipendente di azione della società. Ma, se restano sole, e anche se entrano in dialogo o in scontro con le istituzioni, e perfino se queste ultime finiscono con il soddisfarne le istanze in risposta alla pressione da esse esercitata, non si ha una modalità partecipativa. Perché si abbia questa, occorre che nella procedura vi sia *l'incontro con la presenza attiva delle istituzioni rappresentative e amministrative*, chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio; e quasi sempre saranno esse ad assumere la vera e propria decisione finale. Non sono dunque affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche dal dover accettare l'interazione autonoma del pubblico.

²² Si noti che anche nel diritto britannico, considerato spesso paradigmatico di uno sviluppo in senso partecipativo, l'inchiesta pubblica, al pari delle altre forme procedurali, è stata a lungo destinata alla mera difesa dei proprietari, e la partecipazione alla pianificazione territoriale manifesta tuttora (come messo in risalto dalla stringente analisi del capitolo 9, dovuta a Booth) una confusione determinata da «teorie in concorrenza tra loro»: «un sistema legale centrato sulla protezione dei diritti individuali di proprietà, lo sviluppo di una democrazia rappresentativa supposta agire nell'interesse collettivo, e la tendenza alla partecipazione della società».

²³ Questo spiega la sovrapposizione dei due fenomeni presente in una parte delle posizioni dei pratici e anche in scritti scientifici: vedi ad esempio il caso tedesco come esposto nel capitolo 20 (Vilain).

²⁴ Per la distinzione vedi quanto notato in U. Allegretti 2009: 184.

Tutto questo si verifica non in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale dunque si ha un *riconoscimento reciproco* tra le due componenti. Tutt'altro che estromesse o svilite, le istituzioni giocano un ruolo fondamentale; d'altronde i cittadini agiscono e sono visti da esse come legittimi attori, dotati di autonomia e di influenza sulla decisione, anche se la procedura in concreto assume a volta a volta carattere conflittuale o consensuale. I momenti che, quando sono presenti da soli, appartengono alla democrazia diretta, a differenza che in quest'ultima danno luogo a un inserimento in seno alla continuità di una procedura che vede sempre come partner l'agire altrettanto diretto dell'istituzione²⁵.

2.3 Il ruolo delle regole giuridiche

Procedure, dunque, previamente riconosciute. Questo significa immediatamente *la presenza anche di un elemento giuridico*. Ma non vuol dire che a fondamento esplicito di essa stia necessariamente una puntuale norma costituzionale e neanche una legge o altra disposizione normativa formale. Certo, occorrerà che le fonti giuridiche formali non sconfessino ma esplicitamente o per implicito autorizzino l'ipotesi: il caso è frequente a livello municipale che nemmeno un formale regolamento, ma semplicemente una deliberazione dell'esecutivo preveda la procedura.

Le costituzioni raramente contengono l'espressione «democrazia partecipativa» – come fa la costituzione portoghese, nel suo art. 2, che contempla una linea di sviluppo in tal senso («o aprofundamento da democracia participativa») – e ancor più raramente ne prevedono i dispositivi e quando lo fanno siamo piuttosto ai margini della vera democrazia partecipativa: ad esempio si tratterà piuttosto di forme di democrazia diretta o di democrazia associativa²⁶. Ma il loro impianto in quanto costituzioni democratiche fondate sulla sovranità popolare e alcuni riconoscimenti testuali allusivi o indiretti – per la Costituzione italiana quanto meno gli artt. 1, 3, 49, 97 e 118.4 – *consentono di dedurre dalle costituzioni stesse la sicura autorizzazione* e anzi una disposizione di spirito favorevole²⁷; dunque un incentivo alla sua promozione e forse, in prospettiva, il fondamento per una più o meno rigorosa obbligatorietà di principio. Una menzione esplicita, come quella che figurava nel caduto Trattato costituzionale dell'Unione europea²⁸, sarebbe sicuramente augurabile anche se

²⁵ Così i dispositivi di democrazia partecipativa dovrebbero sempre essere distinguibili dai meccanismi puramente referendari: problema che si pone particolarmente con riferimento all'esperienza tedesca, come risulta dal l'esposizione di Vilain (cap. 20), e a quelle statunitensi, svolgentisi spesso mediante referendum o altre forme di democrazia diretta (ad esempio il *recall*).

²⁶ Sul problema in generale si veda Philip-Gay, in Robbe 2007.

²⁷ In tal senso Philip-Gay, in Robbe 2007: 83.

²⁸ Nel Trattato di Lisbona essa non è stata riprodotta, pur essendovi rimasto un quadro, non certo esaltante, di pratiche ricondotte al principio partecipativo: vedi Picchi 2009.

non equivarrebbe, come è normale, all'introduzione diretta di dispositivi partecipativi e potrebbe sempre essere disattesa da uno spirito politico carente o da inerzie di varia natura. Non è detto infatti che la previsione costituzionale sia di immediata utilità, dato che le vere difficoltà vanno vinte sul piano di decisioni istituzionali a valle delle costituzioni. Utile è senza dubbio, nel caso di interzia del diritto interno, la presenza di trattati o altre norme internazionali, alle quali però spesso si ricorre per buona coscienza ma senza poi darvi seguito. Tra di esse, una delle migliori normative è quella della Convenzione di Aarhus, una cui larga parte è volta a obbligare gli stati alla partecipazione del pubblico nelle decisioni – puntuali, ma anche programmatiche e di indirizzo – in materia ambientale; mentre più debole sembra la Convenzione europea del paesaggio, malgrado le sue chiare posizioni di principio²⁹.

Quasi le stesse cose possono dirsi per interventi, soprattutto se di ordine generale, di norme di rango legislativo o di altro rango, qualche volta presenti ma che non sono la regola. Certamente *ciascun ente politico democratico è autorizzato direttamente*, in aderenza all'impianto delle costituzioni del quale si è detto, a introdurre dispositivi partecipativi o con norme formali, generali o meno, o con semplici prassi³⁰. Bisogna essere estremamente cauti, se non francamente ostili, ad avallare considerazioni che a volte si sentono fare negli ambienti meno favorevoli alla partecipazione tese a dedurre ostacoli normativi, costituzionali o di legge, a introdurre pratiche partecipative a livello dei vari enti. Il problema è semmai se e quali norme di livello superiore al singolo ente possano imporre a questo istituti di democrazia partecipativa. È un problema la cui soluzione ovviamente dipende dalle scelte che ciascun ordinamento giuridico fa sui rapporti tra legge statale, legge regionale e norme autonome degli enti locali³¹. Ma in linea generale ci si sentirebbe di dire che, almeno nella fase sperimentale in cui ci troviamo, è opportuno che tali fonti non contengano più che autorizzazioni o inviti e prevedano l'imposizione di forme di partecipazione solo per alcuni atti nei quali se ne ravvisi una necessità specifica, come i piani urbanistici, gli interventi sull'ambiente, alcuni provvedimenti in materia di sanità, e magari anche i bilanci. E lo facciamo, anche in questo caso, con previsioni di principio, lasciando alle istituzioni destinate ad applicarle la definizione dei dispositivi, o al massimo prospettino qualche possibile modello. È invece più che augurabile che si diffondano ulteriormente interventi di enti come le regioni rivolti, oltre che a stabilire dispositivi partecipativi per le proprie attività, a introdurre

²⁹ La prima è stata presa sul serio dal legislatore francese, che vi ha ispirato la riforma del suo *débat public*; l'attuazione da parte del legislatore italiano lascia molto a desiderare (e quanto alla seconda, vedi il capitolo 22, dovuto a Cartei).

³⁰ Sulla questione, per quanto riguarda l'Italia si veda il capitolo 11, dovuto a Corsi.

³¹ Vedi su ciò il capitolo 12 (Ciancaglini).

meccanismi promozionali, finanziari e d'altra natura per gli enti minori, come hanno fatto in Italia il Lazio e la Toscana³².

Ma un altro punto è di grande importanza. L'esperienza e la riflessione concorrono nel suggerire che le norme, quali che siano, non prevedano puntualmente le modalità di svolgimento delle procedure³³, ma è possibile e opportuno che si limitino ad alcuni principi lasciando agli attori – le amministrazioni, ma anche i cittadini – la messa a punto con spirito inventivo delle modalità attuative. Anche nel caso che la condotta della procedura venga formalizzata in un regolamento, questo potrebbe essere adottato, magari con ritocchi periodici, con una procedura essa stessa partecipativa, che vede i cittadini coproduttori delle norme³⁴. Insomma, è questo un terreno fecondo per i moderni orientamenti a usare forme di soft law al posto di norme rigide e puntualmente codificate, con dirette conseguenze che determinano giustificate restrizioni del sindacato giudiziario³⁵.

2.4 Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa

Sottile è particolarmente il confine della democrazia partecipativa con la democrazia deliberativa. Qui non siamo nel mero campo e dell'organizzazione e delle procedure, ma è il funzionamento sostanziale della decisione pubblica che viene in gioco. Non vogliamo tornare sul tema delle comunanze e delle differenze tra le due forme, deliberativa e partecipativa, che dispone di una letteratura più che copiosa. Ma ricordiamo che, sulla base di un'attenzione all'argomentazione che era già tipica della cultura greca – esemplari i discorsi che Erodoto mette in bocca ai protagonisti, siano greci o persiani, nei momenti essenziali delle sue *Storie*, come pure quelli di Tucidide – tutto un filone di pensiero che negli Stati Uniti ha i suoi referenti filosofici anteriormente in John Dewey, più di recente in Rawls, e i suoi analisti in numerosi studiosi quali Elster e Gastil, e che in Europa trova il massimo teorico in Habermas e realizzazioni pratiche in Gran Bretagna e in Danimarca, ispira l'invenzione di procedure di dibattito, dal *town meeting* ai *focus group* ai sondaggi deliberativi ideati da Fishkin alle *consensus conference* e via dicendo, che possono richiamarsi, oltre che all'antica repubblica ateniese, a esperienze del New England coloniale. Si tratta di un filone di arricchimento delle procedure della de-

³² Lo illustrano in questo volume i capitoli 16 e 17, dovuti rispettivamente a Lewanski e a Troisi, Buonocore.

³³ È l'insegnamento della legge francese sul *débat public*, seguito dalla legge toscana n. 69 del 2007 e dalla stessa esperienza laziale (vedi anche ribadito questo carattere nel capitolo dovuto a Ciancaglini).

³⁴ Anche quest'ipotesi trova i suoi paradigmi fondativi nell'esperienza portoghese; per una certa frequenza nel caso spagnolo, vedi il capitolo a esso dedicato (Ganuzo Fernandez).

³⁵ Per questa situazione, per le sue giustificazioni anche sui poteri di intervento del giudice e per rinvii alle esperienze e alla bibliografia vedi U. Allegretti 2009.

mocrazia che ha con la democrazia partecipativa affinità e, come vedremo anche dopo, essenziali incroci. Questi si verificano poiché strumenti nati dalle istanze di democrazia deliberativa vengono impiegati nell'ambito di procedure di democrazia partecipativa (sebbene alcune proposte ed esperienze di democrazia deliberativa restino di tipo teorico o si effettuino nel libero campo dello spazio pubblico senza riferimento diretto a un'azione istituzionale). Come meglio diremo, la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative: non a caso, le fulminanti espressioni sulla «discussione» da Tucidide messe in bocca a Pericle, che abbiamo riportato in esergo, sono pronunciate nel contesto d'una lode per la democrazia ateniese intesa non solo (come poco prima nello stesso discorso pericleo – *La guerra del Peloponneso*: II, 37), come ciò che «si qualifica non rispetto ai pochi, ma alla maggioranza», ma come «partecipazione alle decisioni comuni» da parte di tutti i cittadini. Tuttavia rimangono fra le due correnti d'idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso e matrici che non si limitano all'interesse per il valore e le tecniche dell'argomentazione razionale, che rappresenta invece la preoccupazione assorbente della democrazia deliberativa³⁶.

2.5 Una «famiglia» di procedure e i loro idealtipi. L'influenza del contesto

È assodato che la democrazia partecipativa non costituisce una forma di agire unica né tanto meno un singolo dispositivo avente una fisionomia puntuale e uniforme³⁷. Essa dà luogo a una grande *molteplicità* di figure, accomunate (in maggiore o minor misura) dagli orizzonti prima evocati. Del resto, come meravigliarsene? La stessa democrazia rappresentativa, cioè la forma normale della democrazia moderna, non dà origine a tante modalità differenti di essere quante sono le storie, i luoghi, le invenzioni teoriche e le fantasie pratiche, i bisogni di evoluzione nel tempo? La struttura e le funzioni dei parlamenti e dei consigli, i loro modi di funzionamento, la formazione dei governi e i loro rapporti con gli organi legislativi, i sistemi elettorali, la derivazione immediata o mediata dall'elezione, la disposizione dei diversi livelli territoriali e le relazioni tra gli stessi, e via dicendo, non sono soggetti alle variazioni più ampie, sia nelle scelte istituenti che nei modi effettivi di funzionare?

Così gli «idealtipi» a cui, non senza difficoltà ma con uno sforzo richiesto se non altro da esigenze conoscitive, la letteratura si studia di ricondurre le manifestazioni di democrazia partecipativa sono non solo assai

³⁶ Si veda particolarmente Blondiaux 2008: 39 ss.; in questo volume il rapporto tra le due nozioni è discusso nel capitolo 3 (Bifulco).

³⁷ Per tutti, Bobbio 2006.

diversificati tra loro, ma trovano anche all'interno dello stesso tipo, come avviene anche per i modelli più strutturati quale il bilancio partecipativo o le forme di pianificazione territoriale partecipata, modalità sensibilmente differenti³⁸. Per di più, come sempre la stessa letteratura ha notato, frequenti e inevitabili sono le «ibridazioni» o combinazioni tra i vari dispositivi, di modo che raramente gli idealtipi della teoria si presentano nella realtà in termini, se si può dir così, di purezza, ma al contrario solo è possibile registrare la prevalente appartenenza delle singole pratiche a un modello o a un altro³⁹.

I fattori che portano a una siffatta varietà e alle ibridazioni sia nelle scelte istituenti che (è da sottolineare) nel funzionamento effettivo sono a loro volta molteplici. Influiscono gli obiettivi ideali di cui si parlerà nel paragrafo seguente, ma anche le più varie circostanze ambientali, di storia e di luogo che generano quella che si chiama la *path-dependency* e, più in generale, la *influenza di contesto*⁴⁰: antiche storie di presenza in loco di fenomeni partecipativi, presenza o assenza di un forte associazionismo e di comitati locali, nuovo potere politico bisognoso di affermazione (è il caso ad esempio di un sindaco eletto che non dispone di maggioranza nel consiglio, come alle origini del modello portoalegrese nel 1989), reazione alla diffusione di pratiche corruttive o al clientelismo (Grottammare, Pieve Emanuele, Porto Alegre stesso).

Influiscono ovviamente le esigenze materiali dei vari settori ai quali i diversi dispositivi presiedono. Necessità di affrontare un fenomeno particolarmente urgente come un intervento pubblico a forte impatto territoriale e socio-economico: l'impianto di una ferrovia ad alta velocità, grandi lavori interessanti il sottosuolo di una città o di un territorio delicato, la costruzione di un'autostrada in zona pregiata, di una centrale nucleare; esempi che hanno portato a convenzioni internazionali quale quella di Aarhus e all'istituzione del *débat public* in Francia, e che dovrebbero portare all'uso di procedure di democrazia partecipativa analoghe in Italia⁴¹. Egual influenza può avere uno sviluppo costruttivo che cambia i connotati d'una città (come è stato il caso di Grottammare) o di un territorio; come pure la

necessità di fronteggiare la ricostruzione e le ristrutturazioni conseguenti a una catastrofe, tra cui spicca il trattamento del caso di New Orleans negli Usa e, in Italia, quelli della ricostruzione del Friuli dopo il terremoto del 1976 e dell'Umbria-Marche dopo l'analogo sisma del 1997. Ovvero altre circostanze. La «congiuntura», insomma, una situazione particolare, può spiegare, più delle idee generali o addirittura delle spinte ideologiche, l'applicazione a un certo contesto, e anzi spesso il legame con situazioni o eventi di questo tipo assicura, se non spinge a comportamenti troppo contingenti, la riuscita migliore.

2.6 Procedure top-down e bottom-up

Importante elemento del contesto è la storia interna delle stesse applicazioni, legata alla presenza dei vari attori. Innanzi tutto l'origine di queste, secondo che sopravvenga per decisione dall'alto (*top-down*) o per iniziativa di base (*bottom-up*). Nel primo caso – che può dirsi normale in Europa⁴² – è frequente che sia l'istituzione in cui la pratica si realizza (per esempio il comune) a introdurla. E l'introduzione potrebbe essere messa in moto da un livello istituzionale superiore, così come in Toscana e in Lazio. Nel secondo caso sono i movimenti sociali, le associazioni o i comitati operanti in un dato contesto, espressioni di una vitalità comunitaria in altri luoghi inesistente, o comunque gli attori sociali, a muoversi perché quelle pratiche vengano introdotte, anche se poi occorre una decisione dell'autorità perché sia data vita a un procedimento regolare.

Alla storia dell'istituzione del dispositivo si affianca con analoghe movente la messa in essere della singola operazione. Anche qui, si può avere iniziativa dall'alto, che può anche essere necessaria perché resa obbligatoria da norme impositive – ciò si ha ad esempio per certi tipi di opere per il *débat public* francese (non per quello toscano) – o da impegni presi dall'istituzione, o invece discrezionale. O all'opposto può esservi iniziativa dal basso, magari per virtù di una norma – ad esempio quella toscana, nell'ipotesi dei processi partecipativi locali – che ammette la proposta dei cittadini comuni (non così per il *débat public* francese) o quella delle associazioni (come avviene, limitatamente a quelle «riconosciute», per la legge francese, non invece per quella toscana). Se ciò non accade, se cioè la pressione dal basso rimane tale, non proceduralmente riconosciuta – come si è verificato in passato e ancora si verifica non di rado – si possono ugualmente avere effetti sulla decisione che le istituzioni in concreto prenderanno, proprio in risposta e accoglimento anche parziale delle proposte della base, ma il risultato non può dirsi dovuto a un percorso di democrazia partecipativa perché manca la bilateralità procedurale.

Si è già rilevato che le esperienze più riuscite e consolidate sono il frutto dell'incontro tra le due parti dei processi, perché la creatività e comuni-

⁴² Per la Francia, vedi nettamente Blondiaux 2008: 16.

³⁸ Per un esempio di tassonomia, vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 300 e, per i bilanci partecipativi, 86.

³⁹ Così dappertutto «l'ibridazione è la norma»: vedi Sintomer, G. Allegretti 2009: 288; per l'America Latina 40, per la Spagna 186, per il Portogallo 289, altrove per altri paesi.

⁴⁰ Vi tornano ripetutamente Sintomer, G. Allegretti 2009.

⁴¹ Dove invece non esiste una legge – se non, ora, in Toscana, ma senza per il momento applicazioni per questa parte – che introduca un dispositivo del tipo *débat public*, con l'effetto che le grandi opere danno spesso, o forse troppo raramente, occasione a conflitti gravi e prolungati come quello suscitato dalla costruzione della ferrovia ad alta velocità in Val di Susa, o che possono diventar tali (come l'esempio del sottoattraversamento ferroviario di Firenze). E che ne sarà del progettato insediamento di nuove centrali nucleari?

que la buona disposizione dell'istituzione è necessaria ma solo la presenza di una spinta dal basso, spesso procedente da tradizioni risalenti di certi contesti, assicura la fecondità e la durata delle pratiche.

2.7 Le «scale» della partecipazione

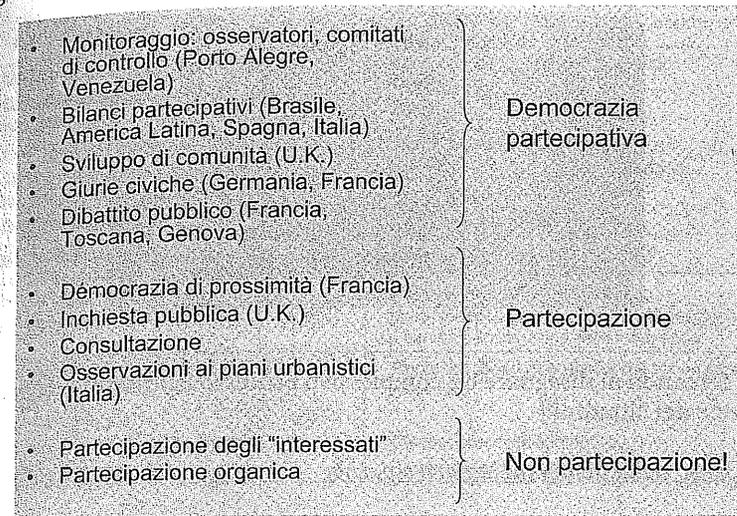
È consueto stabilire delle scale della partecipazione. Scale «di intensità» e scale «territoriali», ossia del livello territoriale coinvolto. Le prime, da quella tradizionale di Arnstein (1969) da tutti ricordata, ad altre più recenti, tendono a collocare i vari dispositivi – o meglio, i loro gruppi – in una serie ascendente dalle forme più gracili o più spurie ad altre più robuste, il criterio di distribuzione essendo dato dal grado di incidenza che l'elemento societario ha sulla presa finale della decisione pubblica. Qualcuno nega l'utilità d'una classificazione tra forme superiori e forme meno sviluppate⁴³; ma essa può riscontrarsi, secondo una tendenza naturale a disporre di qualche criterio per un orientamento valutativo, sia in sede di analisi dell'esistente che in sede di introduzione degli strumenti; a patto di non essere rigoristi e di riconoscere che, ancora una volta alla stregua dei contesti di tempo e di luogo, anche forme in sé connotabili come minori possono essere proficue. Chi nega, del resto, il valore orientativo della differenza di senso e di peso che esiste tra ruoli sociali puramente consultivi e ruoli di effettiva influenza o addirittura di assunzione della decisione? E d'altronde, costruire una scala – come ci azzardiamo a fare, consci del suo valore assolutamente approssimativo, nella Fig. 3 – può avere l'ulteriore vantaggio di indicare l'esclusione dall'ambito dei percorsi partecipativi di quelli che, denominati tali, non sono in realtà da confondere con la partecipazione pubblica, contribuendo così a un chiarimento concettuale che è necessario per la pratica.

Nel secondo senso, le pratiche di democrazia partecipativa privilegiano particolarmente la scala locale – il comune o addirittura il livello subcomunale – alla quale per molte ragioni sembrano adattarsi meglio che ai livelli più ampi. Ma è abusivo limitarsi a essa, sia dal punto di vista teorico – i problemi di vivificazione della democrazia e gli altri che le ispirano sussistono altrettanto se non di più per i livelli superiori – sia considerando le esperienze esistenti. Esse non sono circoscritte ai comuni, men che meno a quelli di piccole dimensioni, ma coinvolgono, seppur finora con maggiori esitazioni, gli enti intermedi, le regioni⁴⁴, il livello statale e perfino

⁴³ Vedi Bobbio 2006: 24.

⁴⁴ In Italia sulla democrazia partecipativa a livello diretto della regione, vedi i due capitoli apposti (De Santis; Angelini), che tuttavia rimarcano la scarsa attuazione dei buoni intenti fondativi; tranne il caso laziale, sul quale vedi il cap. 16 dovuto a Troisi e Buonocore, e, per ora più in sede normativa che nella pratica, quello toscano. In Germania, il federalismo risulta favorire, ma anche condizionare, lo sviluppo di dispositivi di democrazia partecipativa a livello di Land e di comune (vedi il capitolo 20, dovuto a Vilain).

Figura 3. La scala d'intensità della partecipazione



no, pur su un piano di propositi che di realizzazioni, l'Unione Europea⁴⁵. E giustamente si parla di *transcalarità* per indicare il riprodursi quasi come frattali (ma non del tutto) di forme similari ai diversi livelli, e di salti di scala (*scaling up*), a significare l'ascesa di esse dalla sfera municipale a quelle più elevate⁴⁶ (vedi Fig. 4).

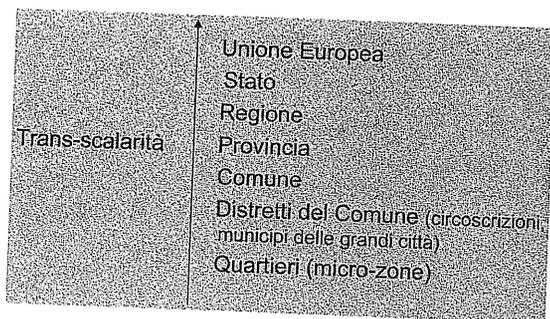
Lo stesso vocabolo può essere usato, crediamo, per designare un altro importante fenomeno, cioè il fatto che in dati dispositivi partecipativi livelli territoriali diversi – per esempio il quartiere e il comune, ma non soltanto – si connettono entro una stessa procedura per raggiungere i risultati voluti: si vedano i casi di bilanci partecipativi di una serie di comuni italiani illustrati nel capitolo ad essi dedicato⁴⁷. E anche per indicare un legame tra attività in sé distinte, che però si vogliono sorrette da uno stesso disegno ispiratore: così il legame che la Regione Lazio sta costruendo nel campo delle scelte economiche tra l'ente essenzialmente programmatore che è la regione e il livello di diretta amministrazione dato dagli enti lo-

⁴⁵ Le forme tradizionali di partecipazione previste in seno all'ordinamento dell'Unione – in questo caso rispondenti a una vivace pratica – sono da ricondurre alla partecipazione organica di tipo neocorporativo piuttosto che alla democrazia partecipativa: su questo Picchi 2009. I propositi di democrazia partecipativa, speriamo autentica benché certamente difficile da praticare, sono pure illustrati *ibidem*; per un tentativo recente riguardante il bilancio vedi il capitolo apposto di questo volume dovuto alla stessa autrice.

⁴⁶ Vedi il glossario annesso a Sintomer, G. Allegretti 2009: 441.

⁴⁷ Capitolo 8 (Canafoglia).

Figura 4. La scala territoriale delle pratiche partecipative



cali, cercando di disegnare un complessivo processo ispirato alla partecipazione dei cittadini⁴⁸.

3. Il senso della democrazia partecipativa

Analogamente, le ragioni che sostengono le pratiche di democrazia partecipativa dandole il suo senso, pur riconducendosi a una matrice fondamentalmente unitaria, manifestano una grande complessità.

Come si apprende guardando alle esperienze esistenti, vistica è la molteplicità delle motivazioni con cui gli attori le istituiscono, le conducono e ne danno pubblica giustificazione. Esse possono essere più o meno ricche o invece abbastanza limitate, corrette e talora non corrette – nel senso che, ad esempio, possono presentare finalità meramente strumentali alla costruzione di un consenso preliminarmente ricercato e artefatto –, quelle corrette sono, come vedremo, tra loro compatibili e tuttavia può avvenire in concreto che alcune soltanto ispirino la condotta degli attori conferendo in realtà alle esperienze in cui si traducono una declinazione particolare. È però possibile fare delle varie finalità un'analisi oggettiva, usando classificazioni che, come per tutte le tassonomie, non saranno le uniche ammissibili e utili e che comunque presenteranno zone di sovrapposizione tra le diverse categorie così costruite.

Qui prospettiamo quattro grandi raggruppamenti, che riassumiamo nella tabella 1, mettendo a raffronto i vantaggi che esse danno alla democrazia partecipativa con i difetti delle classiche forme rappresentative. Un primo ordine di finalità mira all'arricchimento della democrazia come forma di governo politico della società; un secondo ordine guarda all'ampliamento dei diritti delle persone, come individui e nei gruppi sociali, lo svolgimento della loro dignità e capacità, che costituisce il volto soggettivo

⁴⁸ Per quest'idea che sostiene la politica partecipativa della Regione Lazio vedi il capitolo 17 (Troisi, Buonocore).

Tabella 1. Le finalità della democrazia partecipativa

Limiti della Democrazia Rappresentativa	Vantaggi della Democrazia Partecipativa
<ul style="list-style-type: none"> - Mancanza di reale rappresentatività (artificio) - Dipendenza da apparati amministrativi e tecnici - Formazione di oligarchie - Crisi di legittimazione della rappresentanza - Leaderismo e populismo - Conflittualità non risolta 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorappresentazione della società - Controllo sugli esperti - Diffusione del potere - Ripresa di fiducia nell'azione pubblica - Valorizzazione delle particolarità - Composizione dei conflitti
<ul style="list-style-type: none"> - Discriminazione sociale e ineguaglianza 	<ul style="list-style-type: none"> - Giustizia sociale; effetti redistributivi
<ul style="list-style-type: none"> - Esclusione sociale: donne, minori, giovani, minoranze 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitazione (empowerment): gendermainstreaming, democrazia dei giovani e dei bambini, promozione delle minoranze
<ul style="list-style-type: none"> - Incapacità degli esperti di affrontare la complessità 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruolo dei saperi quotidiani e dei saperi esperti alternativi
<ul style="list-style-type: none"> - Incapacità a risolvere l'incertezza - Inefficienza 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussione delle alternative - Superamento delle inerzie

della democrazia stessa; un terzo porta a discutere le finalità di giustizia sociale e redistributive presenti almeno in alcune versioni della democrazia partecipativa; un quarto ordine di obiettivi si rivolge alla ricerca di efficacia e di efficienza dell'azione pubblica, di aderenza alle esigenze del pubblico e delle persone. Vi possono essere poi alcune finalità maggiormente congiunturali, legate a circostanze particolari, che si aggiungono in maniera variabile agli obiettivi per dir così strutturali.