

# democrazia *e* diritto

Ancora di democrazia  
partecipativa



**FrancoAngeli**

## gli autori

*Giovanni Allegretti*, ricercatore presso il Centro de estudos sociais dell'università di Coimbra  
*Umberto Allegretti*, docente di diritto pubblico generale nell'università di Firenze  
*Luca Bellocchio*, docente di scienza politica e geopolitica nell'università di Milano  
*Luigi Bobbio*, docente di analisi delle politiche pubbliche nell'università di Torino  
*Davide Calenda*, dottore di ricerca in scienze politiche e sociologia presso l'università di Firenze  
*Carlo Cellamare*, docente di urbanistica nell'università La Sapienza di Roma  
*Andrea Colelli*, ricercatore presso il Crs  
*Domenico Fruncillo*, ricercatore in scienza politica presso l'università di Salerno  
*Maria Pia Paternò*, docente del pensiero politico contemporaneo nell'università di Camerino  
*Anja Röcke*, dottoranda presso l'università europea di Firenze e la Humboldt Universität di Berlino  
*Alfredo Sensales*, docente di storia economica nell'università La Sapienza di Roma  
*Yves Sintomer*, docente di sociologia nell'università di Parigi VIII e direttore aggiunto del Centre Marc Bloch di Berlino  
*Riccardo Troisi*, docente di economia partecipata nell'Università del bene comune di Ferrara  
*Modestino Verrengia*, dottore di ricerca in storia dell'industria presso l'università Federico II di Napoli

## l'immagine di copertina

Ciminiere

*C'è il piano del foglio.*

*Poi c'è il piano del piano sul foglio.*

*Poi il piano che ognuna di loro sta facendo, all'altra.*

*I loro piani sfuggono a quello mio, lo trascendono.*

*Complice, una tazza di caffè. Capace di portare in alto e disperdere le parole annodandole a un filo di vapore, a un odore. Prima di sciogliersi e separarsi alcune di quelle lettere alcune di quelle frasi si mischieranno alle tue. Abbiamo la fortuna di contagiarti. Il linguaggio è l'unica malattia che cerchi ripetutamente di prendere portando, talvolta alle labbra, la sua tazzina.*

Teresa Ciulli

Numero chiuso in redazione il 25 maggio 2007

## Sommario

<i>Democrazia partecipativa, Europa e altro (u.a.)</i>	7
<b>democrazia partecipativa</b>	
Luigi Bobbio, <i>Dilemmi della democrazia partecipativa</i>	11
Giovanni Allegretti, <i>Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di statuizione normativa</i>	27
Yves Sintomer e Anja Röcke, <i>Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa?</i>	57
Umberto Allegretti, <i>Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione</i>	71
Carlo Cellamare e Riccardo Troisi, <i>Percorsi di economia partecipata nella regione Lazio</i>	80
Davide Calenda, <i>Internet, giovani e politica. Spunti di dibattito da un'indagine su un gruppo di studenti europei</i>	95
<b>europa</b>	
Umberto Allegretti, <i>Come reinventare l'Europa</i>	111
<b>globalizzazione</b>	
Luca Bellocchio, <i>L'inevitabile unilateralismo</i>	127
Maria Pia Paternò, <i>Europa e America nell'«Occidente diviso»</i>	139
<b>itinerari istituzionali</b>	
Domenico Fruncillo, <i>Perifericità sociale e marginalità politica. Una proposta di analisi del risultato delle elezioni politiche del 2006</i>	159
Andrea Colelli, <i>Crisi di governo e di identità</i>	184
Modestino Verrengia, <i>La Lottomatica e la concessione pubblica del gioco del lotto in Italia</i>	198

**saggi**

Alfredo Sensales, *Note e appunti per una critica delle istituzioni. Rileggendo la «Teoria della classe agiata» di Veblen*

215

*Indice per autore dell'anno 2006*

231

## *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa?*

di Yves Sintomer e Anja Röcke

La storia dei bilanci partecipativi francesi ha probabilmente imboccato una svolta con l'esperienza più recente, quella del Poitou-Charentes<sup>1</sup>. In effetti, essa significa l'entrata in scena d'un livello inedito in Europa, quello regionale; si tratta inoltre di un passo che beneficia di una forte visibilità politica legata al fatto che la presidente del Poitou-Charentes è Ségolène Royal, candidata del partito socialista alle ultime elezioni presidenziali; infine, la procedura messa a punto implica la devoluzione al dispositivo partecipativo d'un potere di decisione, esercitato attraverso un voto che permette di gerarchizzare progetti per un totale di circa dieci milioni di euro, cioè un ammontare abbastanza importante. Con i suoi 1.600.000 abitanti, il Poitou-Charentes è una delle regioni francesi meno popolate e maggiormente rurali. Tradizionalmente orientata a destra, ha conosciuto un ribaltamento di maggioranza nelle elezioni del 2004. La sinistra aveva messo in primo piano della campagna elettorale la democrazia partecipativa, ma ciò che questo slogan poteva concretamente coprire era assai vago. Questo non ha impedito la messa in opera a tappe forzate di un'esperienza originale, che in pochi mesi si è imposta come una delle più promettenti in territorio francese.

Quest'esperienza ha per obiettivo dichiarato quello di andare oltre la «democrazia di prossimità», circoscritta a una scala puramente locale e unicamente consultiva, nella quale si iscrivono la maggior parte delle esperienze di partecipazione in Francia (Sintomer-Herzberg-Röcke 2007). Il «bilancio partecipativo dei licei» viene presentato infatti come un esempio di «democrazia

1. Le riflessioni qui presentate sono il frutto di una ricerca sui bilanci partecipativi in Europa finanziata dalla fondazione tedesca Hans-Boeckler e condotta nel Centro Marc Bloch e nell'università Humboldt di Berlino (Sintomer-Herzberg-Röcke 2007). L'indagine sul campo si è svolta attraverso l'osservazione regolare di 35 riunioni del bilancio partecipativo dei licei, d'una quarantina di interviste individuali e collettive, e ha potuto avvalersi del trattamento delle schede di valutazione sistematicamente distribuite alla fine delle riunioni.

partecipativa» e rivendica la sua filiazione dal modello di Porto Alegre. È importante tuttavia domandarsi fino a che punto ciò rifletta una dinamica reale. Come spiegare l'emergenza di un tal processo e la sua dinamica? In quale misura esso ha consentito di diffondere un modello e una retorica della democrazia partecipativa nel dibattito politico francese? A tali questioni vorremmo rispondere qui. Descriveremo innanzi tutto la genesi del bilancio partecipativo dei licei e il suo funzionamento concreto. In seguito abborderemo diversi problemi-chiave che si pongono nel processo, e tra di essi quelli della modernizzazione amministrativa, della partecipazione e della scala di attuazione. Nel finale, ritorneremo sul senso politico di questa pratica e lo metteremo a confronto con i diversi significati che il termine di democrazia partecipativa incontra nell'attuale dibattito pubblico francese.

### Genesi di un'esperienza

Nel 2001, quando l'Assemblea nazionale ha discusso una legge sulla «democrazia di prossimità», una corrente molto minoritaria ha sostenuto lo sviluppo di una «democrazia partecipativa». Questa corrente condivideva la posizione dei «Motivés», un gruppo rock e di giovani associati di Tolosa, che contrappongono i due termini affermando che «non bisogna confondere la democrazia di prossimità – grazie alla quale gli eletti tastano il polso della popolazione... – e la democrazia partecipativa. Questa formula, più positiva, mira a permettere alla popolazione di intervenire a livello decisionale»<sup>2</sup>. Questa corrente «partecipazionista» relativizza la divisione del lavoro tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Il suo argomento è il seguente: l'espressione degli interessi micro-locali genera il rischio di un «populismo di quartiere», ma la soluzione per parare quel rischio non consiste nel fermare gli abitanti a quel livello e lasciare agli eletti negli organi rappresentativi il monopolio della visione d'insieme, dell'interesse generale e per conseguenza della decisione. Al contrario, bisogna permettere agli abitanti di collegare le loro particolari domande all'interesse generale lasciandoli discutere i problemi che riguardano l'insieme della città.

La problematica che ispirava il progetto di legge si iscriveva a metà strada tra la tematica partecipazionista e l'ideologia repubblicana classica della Francia. Collocandosi sotto il segno della democrazia di prossimità, questa problematica condivide con il repubblicanesimo l'idea che solo il suffragio universale dà la legittimazione per interpretare l'interesse generale, ma insiste sulla legittimità dell'espressione di interessi particolari che i rappresentanti

devono tenere in conto. Di conseguenza, la divisione dei compiti tra democrazia rappresentativa e partecipazione deve essere chiara: ai rappresentanti compete il monopolio della decisione e dell'interesse generale, agli altri cittadini la possibilità di manifestare attivamente i loro bisogni e i loro interessi particolari. La relativa gerarchia deve essere rispettata rigorosamente: la partecipazione non è che un complemento della democrazia rappresentativa e non può entrare in concorrenza con essa. Questo principio troverà realizzazione nei «consigli di quartiere», concepiti come dispositivi di consultazione su scala micro-locale (i quartieri di una città), la cui istituzione viene resa obbligatoria dalla legge nelle città di più di 80.000 abitanti. Questi organi non devono arrogarsi un potere di decisione e sembra delicato che possano discutere di temi diversi da quelli della sistemazione del vicinato. Nel rigoroso rispetto di questi limiti, la consultazione regolare degli abitanti rappresenta una risorsa perché arricchisce il dibattito pubblico, facilita l'ascolto da parte dei rappresentanti delle richieste dei loro amministrati e risponde ai desideri dei cittadini di partecipare «alla riflessione sulle decisioni locali e alla definizione dei progetti che riguardano il loro quotidiano»<sup>3</sup>. In sostanza, la democrazia di prossimità coinvolge due dimensioni: una prossimità geografica, che passa attraverso la messa in opera dei consigli di quartiere ma anche di antenne locali dell'amministrazione, e una prossimità politica con dei canali di comunicazione diretta tra gli eletti e l'amministrazione da una parte e gli abitanti dall'altra (Bacqué-Rey-Sintomer 2005). Questa politica implica un «ascolto selettivo» dei partecipanti da parte degli eletti e dei tecnici, ai quali spetterà il compito di fare la sintesi delle discussioni senza che vi sia una regola del gioco chiaramente stabilita che consenta di farlo in maniera oggettiva o imparziale, e senza che essi siano tenuti a spiegare perché accolgano una proposta e non un'altra<sup>4</sup>.

In tale dibattito, il gruppo socialista è stato quasi compatto sulla linea della democrazia di prossimità e Ségolène Royal non si è messa particolarmente in luce sulla materia. L'emendamento proposto per cambiare l'intitolazione generale della legge sostituendo la democrazia partecipativa alla democrazia di prossimità è stato respinto. Alla fine, la legge è stata approvata all'inizio del 2002, verso la fine del governo Jospin.

Ora, il 19 novembre 2002, nel corso del dibattito parlamentare sulla prima delle leggi di decentramento del nuovo governo di destra di Jean-Pierre Raffarin, vertente sulla modifica della costituzione, Ségolène Royal, intervenendo a nome del gruppo socialista, presenta degli emendamenti che mirano a inserire l'idea di democrazia partecipativa nella legge fondamentale della Repubblica

3. D. Vaillant, *Exposition des motifs*, documento del 29-5-01, n. 3089.

4. Sull'utilizzazione del termine «prossimità» nel linguaggio politico francese vedi Le Bart-Lefebvre 2005.

e a diversificarne gli strumenti. L'intervento mette avanti lo «sviluppo di contropoteri» e menziona alcune procedure concrete come il referendum di iniziativa popolare, il bilancio partecipativo e le giurie civiche. Che cosa è avvenuto nel frattempo? Nel gennaio del 2002, nel quadro dell'emergere del movimento altermondialista, si è tenuto a Porto Alegre il secondo Forum sociale mondiale. Spinti da un certo affanno della dinamica del centro-sinistra, parecchi ministri del governo Jospin vi si sono affollati, tanto esso sembra incarnare (almeno in termini di immagine) un rinnovamento potenziale della sinistra dopo anni segnati dall'egemonia neoliberale. Il bilancio partecipativo e la democrazia partecipativa vi sono stati in onore. Ségolène Royal era presente, così come Sophie Bouchet-Peterson, che aveva già lavorato con lei e che in seguito diverrà la sua consigliera speciale. Dopo la disfatta cocente di Jospin e poi della sinistra francese alle elezioni presidenziale e legislative della primavera 2002, la ricerca di nuove tematiche tocca il culmine. Il termine di «democrazia di prossimità» non appare più adeguato, tanto più che è rivendicato dal nuovo primo ministro Raffarin, che intende incarnare «la Francia di base». Ségolène Royal capisce che la democrazia partecipativa è un tema guida in un contesto nazionale di crisi di legittimità del sistema politico; il progetto è d'altronde coerente col suo profilo, fondato su una distanza marcata dagli apparati politici.

Nel giugno del 2004, poco tempo dopo aver vinto le elezioni regionali che le hanno permesso di prendere la guida della regione Poitou-Charentes, essa si lancia nell'esperienza. La sua campagna elettorale è stata messa sotto il segno del «progetto partecipativo», ma ciò che questo significava concretamente non era chiaro, e d'altronde bisognava persuadere del suo buon fondamento una parte degli eletti della sinistra locale, reticenti, scettici o semplicemente poco al corrente. Consigliata dalla Bouchet-Peterson e, accessoriamente, da alcuni universitari<sup>5</sup>, Ségolène Royal compie dei passi di consultazione sui diversi temi di competenza regionale e soprattutto mette in opera un «bilancio partecipativo dei licei»<sup>6</sup>. La scelta risponde a problemi di visibilità (in un campo importante che coinvolge un pubblico diversificato, è possibile marcare una differenza per rapporto alla gestione precedente dei licei) e di fattibilità (è in questione una sola amministrazione). Essa può appoggiarsi nella sua gestione della regione su due personaggi importanti<sup>7</sup>, partigiani da lunga data della democrazia partecipativa, che hanno portato in dote vigorose competenze politiche e manageriali e hanno saputo dare al dispositivo vero rigore. Queste

5. Tra i quali uno degli autori di questo scritto.

6. I licei costituiscono in Francia la principale competenza legale delle regioni, che hanno un peso minore delle regioni italiane.

7. Bouchet-Peterson stessa, che ha un passato di militante di estrema sinistra, e il responsabile dell'amministrazione incaricata della vita dei licei, un ex sindacalista.

persone hanno assicurato al processo l'impulso concreto e la sua direzione nel quotidiano. Infine, questa équipe ha mobilitato esperti esterni che hanno contribuito alla credibilità della mossa e al suo orientamento.

### **Il funzionamento del dispositivo: partecipazione e modernizzazione dell'azione pubblica**

Il bilancio partecipativo dei licei rompe in parte con la democrazia di prossimità, dando al dispositivo partecipativo un vero potere decisionale. Mette a disposizione 10 milioni di euro su un bilancio regionale dei licei di 110 milioni di euro<sup>8</sup>. Questa somma riguarda i piccoli investimenti e progetti (fino a 150.000 euro) e non si estende agli investimenti pesanti, del tipo costruzione o ristrutturazione completa d'un edificio scolastico. La regione si impegna a rispettare la scelta dei partecipanti tutte le volte che i progetti adottati rilevano dalle sue competenze. Vengono organizzate in ognuno dei 93 licei due riunioni, aperte a tutti gli attori coinvolti: liceali, insegnanti, personale amministrativo e tecnico e genitori. Esse sono animate da animatori esterni, e sono sistematicamente presenti i rappresentanti dell'esecutivo e dei servizi amministrativi regionali.

In ogni scuola, la prima riunione consente di presentare il funzionamento del bilancio partecipativo. In un secondo tempo, si riuniscono dei gruppi di lavoro per discutere i progetti che permetterebbero di migliorare la vita della scuola (i rappresentanti regionali e il preside si astengono dal parteciparvi per non influenzare o imbrigliare il dibattito). Al ritorno in assemblea generale, ogni gruppo di lavoro presenta la sua sintesi. Nelle settimane seguenti, i servizi tecnici periziano le proposte, valutano se esse rientrano nelle competenze regionali, e nel caso le traducono in cifre. Nel corso della seconda riunione, viene presentato un documento che presenta le proposte periziate. Dopo la discussione, i partecipanti votano per gerarchizzare i progetti (ognuno dispone di dieci voti, che ripartisce liberamente tra i progetti e questi vengono messi in graduatoria secondo il numero di voti riportati). Nel limite del totale di 10 milioni di euro, la regione si impegna a realizzare le priorità definite in tal modo in ciascun liceo<sup>9</sup>. L'insieme dei documenti è disponibile sul sito Internet del bilancio partecipativo e gli studenti sono edotti del risultato delle deliberazioni della regione mediante un manifesto affisso in tutte le scuole. I partecipanti riempiono sistematicamente una scheda di valutazione (nel complesso, una larga maggioranza si dichiara soddisfatta) e annualmente viene realizzata una valutazione esterna del processo.

8. Il bilancio totale della regione è di 494 milioni di euro.

9. Nei primi tre anni, sono stati così finanziati i tre primi progetti di ogni liceo.

Nell'insieme, il dispositivo, poiché beneficia di una competenza decisionale, verte su somme cospicue e si appoggia su una procedura chiara, sembra uscire dal quadro della prossimità che caratterizza la schiacciante maggioranza delle esperienze francesi. Tuttavia, restano aperte parecchie questioni chiave. Nel 2006-2007, 6.750 persone hanno preso parte al primo ciclo di riunioni e 7.350 al secondo, il che rappresenta un valore tra il 5% e il 6% delle 120.000 persone invitate (con un aumento del 3% circa rispetto all'anno precedente). Questo risultato si situa nella forbice alta delle riunioni partecipative, con un tasso paragonabile a quello di Porto Alegre e di molto superiore a quello della maggior parte delle esperienze francesi. Nondimeno, esso resta relativamente limitato, tenuto conto del decentramento delle riunioni per stabilimento scolastico e dei mezzi logistici e umani messi in opera<sup>10</sup>. Soprattutto, queste cifre mostrano che il passo partecipativo non è stato investito da una forte dinamica *bottom-up*. Il «bilancio partecipativo dei licei» si è scontrato inizialmente con lo scetticismo o con l'opposizione di certi eletti della maggioranza e dell'opposizione, del rettorato (l'organo statale decentrato competente in materia di istruzione sul territorio regionale), dei sindacati e dei capi di istituto, e talvolta dello stesso personale incaricato dei licei. La forte volontà politica di Ségolène Royal e dei suoi collaboratori è il fattore decisivo che ha consentito il lancio dell'operazione. Se a essa non fa seguito quella di altri attori, la prova della durata rischia di condurre all'esaurimento gli animatori del processo, tanto più se un ruolo nazionale assunto dalla presidente della regione attirerà su altri fronti una parte dell'équipe iniziale.

La questione del potere è posta con chiarezza, e nondimeno è lunga dall'essere risolta. Ogni partecipante ha formalmente lo stesso peso nelle riunioni: i sindacati e le associazioni, i membri elettivi dei consigli scolastici e dei consigli della vita liceale, gli insegnanti e i presidi non vi possiedono dei privilegi particolari; ugualmente, l'apertura parziale alla società di una istituzione normalmente abbastanza chiusa su se stessa è un'evoluzione non trascurabile. Queste caratteristiche rompono chiaramente con il funzionamento ordinario dei licei e l'operazione da questo punto di vista è piuttosto sovversiva. Le schede di valutazione distribuite nelle riunioni rivelano che molti dei partecipanti apprezzano fortemente questo quadro non gerarchico. Come ha detto in un'intervista un liceale: «Tutti hanno la parola, tutti possono dire quel che hanno da dire. È questo tipo di democrazia che bisognerebbe avere in maniera generale!». Non è sorprendente che i presidi siano stati inizialmente il gruppo più perplesso, poiché il processo interviene in un campo di cui avevano il

10. Inoltre, la partecipazione è disuguale secondo le categorie: se il numero degli studenti è in crescita di circa il 20% (in parte perché la presenza alle riunioni è resa obbligatoria in certe scuole), quella dei genitori e dei professori è in calo mentre quella degli agenti tecnici e amministrativi conosce un leggero aumento.

monopolio. Anche le istanze rappresentative classiche delle scuole vengono rimesse in questione. Molto formali e burocratizzate come sono, esse vengono aggirate largamente dal bilancio partecipativo, che costituisce un rivelatore delle lacune della democrazia tradizionale negli stabilimenti scolastici. Infine, lo stato centrale ha messo i bastoni tra le ruote a un processo iniziato da una regione di colore politico opposto, vietando tra l'altro ai presidi di comunicare all'esecutivo regionale la lista degli allievi o le coordinate dei genitori.

Peraltro, il potere che i partecipanti si vedono riconoscere nel processo partecipativo stesso non è ancora stabilito con chiarezza. Da un lato, la loro autonomia procedurale non è trascurabile poiché essi possono gerarchizzare i progetti con un voto che la regione si impegna a rispettare. Questo passo decisivo oltre l'ascolto selettivo non era facile da fare e la stessa Ségolène Royal, al principio, esitava molto ad ammettere il principio del voto. Furono i suoi collaboratori e la dinamica concreta del processo partecipativo a convincerla. Dall'altro, il meccanismo resta organizzato quasi interamente dall'esecutivo regionale e dagli animatori esterni che esso ha assunto. I partecipanti non vi hanno che un ruolo marginale. La costituzione di équipes più permanenti basate sull'impegno volontario attorno a degli animatori culturali<sup>11</sup>, che sono presenti in ogni liceo, costituirebbe a questo riguardo una svolta che consentirebbe altresì di migliorare la qualità deliberativa del processo attraverso un lavoro a monte sui progetti presentati e una migliore preparazione delle riunioni. È questa la via che la regione ha cominciato a percorrere, fra l'altro con l'organizzazione di una giornata di formazione e di sensibilizzazione alla democrazia partecipativa proposta agli animatori culturali. Inoltre, è stata inaugurata una nuova tappa quanto all'elaborazione delle regole del gioco partecipativo, con l'organizzazione, maggio 2007, di un panel di cittadini che riuniscono tutti i membri della comunità educativa, in parte sorteggiato, avente lo scopo di valutare il funzionamento e di rivedere le regole del dispositivo (gli eletti regionali si sono impegnati a render conto del modo con il quale si misureranno con la raccomandazione formulata dal panel).

Una terza questione concerne la modernizzazione dell'amministrazione regionale. Gli obiettivi manifestati dagli animatori del processo sono insieme d'ordine politico (rispondere alla crisi della democrazia rappresentativa, che investe anche le scuole, costruire un'immagine politica forte...), sociale (favorire un processo redistributivo a scala regionale per colmare in parte lo scarto tra i diversi licei) e amministrativi (farla finita col clientelismo, rimettere in fase il servizio pubblico con gli utenti, far emergere i bisogni, costruire

11. Questi animatori, che hanno fatto seguito ai cosiddetti «impieghi giovani» sovvenzionati dallo stato sotto il governo Jospin, sono stati assunti dalla regione a seguito del primo anno del bilancio partecipativo dei licei, che aveva messo in risalto che la necessità di animazione culturale era largamente condivisa.

delle capacità di expertise, ridare al politico una vera capacità di impulso). Di fatto, sembra che gli effetti maggiori si notino nella sfera amministrativa.

### **Progressi e problemi di una modernizzazione partecipativa**

Come nelle altre esperienze francesi, il processo partecipativo facilita una gestione di prossimità poggiante sul sapere d'uso degli attori e che limiti gli sprechi provocati da decisioni prese da esperti talvolta distanti dalla realtà coinvolta. Una larghissima maggioranza degli animatori del processo salutano i progressi realizzati su questo punto. Un membro del servizio Vita liceale ne è convinto: «È un mezzo per consultare la base e ciò è importante. La base non ha sempre ragione ma è grazie a essa che le cose progrediscono. Io penso che a un dato momento la base veda meglio i problemi [...] Perché la realtà è molto varia e non si può tener conto di una posizione sola». La sua opinione concorda con quella di persone con incarichi operativi: «Molte cose vengono fuori, si scoprono i problemi. Per esempio [...] quando io passo di corsa davanti ai gabinetti, mi pare nickel [...] La direzione [aveva il sospetto] di piccoli problemi, ma nessuno era [veramente] al corrente. Poi, di colpo, nel bilancio partecipativo dei licei ciò viene fuori, perché gli studenti dicono che non è possibile, che vi prendete l'acqua delle docce del piano di sopra».

Tutti gli attori, dai più entusiasti ai più critici, concordano nel dire che la partecipazione non si riduce a una politica d'immagine e che ha un forte impatto sulla gestione pubblica. Le richieste indirizzate ai servizi tecnici per tradurre in cifra i progetti hanno fatto percepire che essi non disponevano sempre degli strumenti contabili e delle competenze per farlo rapidamente e in maniera attendibile. La messa in opera di un bilancio partecipativo è un rivelatore che incita a modernizzare la gestione pubblica. Ciò non accade senza scontri e la riorganizzazione dell'amministrazione per metterla al passo col progetto partecipativo è lungi dall'essere realizzata.

Questa è senza dubbio una delle ragioni che spiegano la debolezza relativa della partecipazione. Come spiega un liceale, la non attuazione di certi progetti può costituire un freno alla partecipazione. «Quando ho cercato di fare opera di mobilitazione, quando altri hanno tentato di creare mobilitazione, ci rispondevano invariabilmente: "Sì, ma dove sono i progetti dell'anno scorso?" So che se avessimo già il campanello [promesso], il numero degli studenti presenti alla votazione della settimana scorsa sarebbe di quattro volte tanto. È sicuro!».

La reattività dell'amministrazione pone un problema, perché i suoi tempi sono ben lontani dal corrispondere spontaneamente a quelli, molto più rapidi, del processo partecipativo. Se questo sottolinea la pesantezza del funzionamento amministrativo tradizionale, dal suo canto genera anche nuove diffi-

coltà: il bilancio partecipativo dei licei dava vita inizialmente a un duplice circuito nei servizi amministrativi, che avevano difficoltà a gestire simultaneamente i loro compiti tradizionali e un processo partecipativo funzionante su tutt'altri ritmi. Ciò pesava in termini di carico di lavoro, provocando lo scontento di certi funzionari regionali (alcuni di essi rilevano che il bilancio partecipativo rappresenta il 10% all'incirca dello stanziamento, ma il 50% in più del lavoro). Inoltre, le decisioni che vertono su somme cospicue possono essere prese in poche ore, il che disturba certi attori che deplorano anche la discussione di progetti «di fantasia» («una piscina, perché no?») senza legame coi bisogni reali. Tuttavia, la regione cerca di rispondere a queste difficoltà approfondendo l'esperienza e migliorando gradualmente il meccanismo. Così, la traduzione in cifre di certi tipi di progetti è stata internalizzata in seno al servizio del bilancio partecipativo. Talora i tecnici della regione danno una forbice di prezzi invece di determinare una cifra precisa per la seconda riunione, e questa dura molto più a lungo al fine di migliorare la qualità del dibattito.

Il coordinamento tra servizi e l'integrazione vera e propria della partecipazione al funzionamento quotidiano dell'amministrazione appaiono così come questioni cruciali, per evitare insieme la distorsione della razionalità amministrativa sotto la spinta di ingiunzioni «politiche» e per migliorare qualitativamente la sua logica.

### **Al di là della prossimità: la questione della scala**

L'ultima questione concerne la scala e, al medesimo tempo, l'impatto sociale del meccanismo partecipativo. Questo profilo è decisivo, sia per l'interesse d'un processo di partecipazione realizzato su scala regionale che per l'affermazione d'una vera democrazia partecipativa che oltrepassi la semplice democrazia di prossimità. Nel progetto originario, doveva aver luogo una terza ondata di assemblee per riunire i delegati degli istituti per bacini geografici, al fine di superare la discussione liceo per liceo e di mettere in piedi una giustizia distributiva tra istituti. L'idea era quella di uscire dal micro-locale, di privilegiare i licei più sfavoriti e di incitare a una riflessione sulla solidarietà regionale. Questa dimensione della partecipazione non è stata messa in opera, perché si è scontrata con l'opposizione dei capi d'istituto, che vi scorgevano una nuova istanza suscettibile di rimettere in questione l'autonomia degli istituti e di immischiarsi nell'esercizio del potere loro proprio. Ma è solo se viene creato questo gradino interliceale, attraverso delegati o per mezzo di una conferenza cittadina, che il meccanismo può diventare un bilancio partecipativo nel vero senso del termine, quello cioè di un dispositivo che va al di là del livello micro-locale (Sintomer-Herzberg-Röcke 2007).

Il governo regionale ha dapprima considerato prioritaria la stabilizzazione del meccanismo attuale, e sta riflettendo concretamente solo da poco sulla messa in opera di questo livello supplementare. La scelta è comprensibile, ma non è priva di inconvenienti. L'assenza del gradino inter-istituti pesa sul tipo di scelta che i partecipanti possono fare. Al momento attuale, ogni liceo gerarchizza dei progetti il cui ammontare globale può variare piuttosto che ripartire uno stanziamento finanziario fissato in anticipo liceo per liceo. L'esecutivo regionale rifiuta un tale stanziamento, che secondo lui non farebbe altro che trasporre i «fondi di quartiere» agli istituti scolastici e condurrebbe a una logica di sovvenzione classica («si prende ciò che si ha, quali che siano i nostri bisogni») piuttosto che una logica di bisogno («quali sono i nostri bisogni, fino a che punto si possono soddisfare?»). Tuttavia la formula impedisce una valutazione ragionata da parte dei partecipanti dei progetti in termini di rapporto costi/benefici (per esempio, può essere ragionevole preferire sei piccoli progetti a tre grandi). Alcuni attori (specialmente i presidi o i professori) possono utilizzare la procedura in maniera strategica, facendo passare attraverso il bilancio partecipativo grossi progetti rifiutati in altra sede. Se gli stanziamenti finanziari di ogni liceo fossero variabili e fissati con metodo partecipativo al livello regionale, questo lascerebbe la possibilità di combinare logica dei bisogni e redistribuzione in favore degli istituti più colpiti da carenze.

In effetti, la chiusura nel «micro-locale» impedisce di fare partecipazione come strumento di giustizia sociale. Lo riconosce un membro del servizio Vita liceale: «Il dramma del bilancio partecipativo dei licei è che si ragiona istituto per istituto. Perché non c'è niente di comune [fra un liceo privilegiato e un altro], nel quale ci dicono: "Voi avete visto il nostro internato in che stato è? E da voi si fanno cose che costano un occhio della testa, [mentre] noi non abbiamo neppure il minimo necessario". È già grave che alla regione non siano stati capaci di sentire [questo problema] di equità tra istituti. Che non siano capaci di risponderci una volta che se ne è presa coscienza, è ancora più grave [...] No, non è questo il servizio pubblico, non è questa l'uguaglianza repubblicana. È tanto facile dire: "Io nel mio istituto ho bisogno di questo o di quest'altro". Ma sapere che l'altro laggiù non ha neanche di che mangiare e che tu sei in condizioni di pagarti degli ortolani, questo pone un problema vero [...] Come se, oggi, ci fosse l'uguaglianza di trattamento!».

Nel frattempo, l'esecutivo si è sostituito a questo gradino partecipativo e ha preso a suo proprio carico l'aspetto redistributivo, specialmente decidendo oltre i progetti gerarchizzati da ogni liceo una serie di altri progetti che corrispondono alle priorità regionali. Un incaricato dichiara: «Io potrei, attualmente, costruire una guida Michelin degli istituti. E posso dirti che ce n'è alcuni in cui dei foyer Sonacotra fanno l'ufficio di internati, in cui delle Case dello studente somigliano a un velodromo. Il bilancio partecipativo ci ha con-

sentito di avere una vera fotografia di quel che è il patrimonio immobiliare della regione [...] Ci si rende conto che certi istituti sono stati lasciati in abbandono. Il bilancio partecipativo ci legittima a dire a certi capi d'istituto che, dato ciò che è stato realizzato negli anni precedenti e visto lo stato del patrimonio immobiliare, essi non possono avere priorità in questa o quella richiesta». Se fosse pubblicizzato maggiormente all'interno del processo partecipativo, quest'effetto di trasparenza nella ripartizione dei fondi pubblici potrebbe avere effetti assai forti. Il bilancio partecipativo ha già ora per conseguenza di ridurre la «diplomazia segreta» che tendeva in passato a reggere la scelta degli investimenti. Rimane vero che il processo partecipativo è in sé solo indirettamente uno strumento di giustizia sociale, che esso resta per ora sprovvisto del gradino inter-istituto, e che la concertazione sul bilancio globale della regione resta marginale nelle riunioni.

### Tra democrazia di prossimità e democrazia partecipativa

In Francia come altrove, uno dei tratti originali dei bilanci partecipativi in confronto ai consigli di quartiere è di oltrepassare la scala del micro-locale, con una procedura potenzialmente in grado di superare lo spirito di campanile. Nei fatti, la maggior parte di essi non superano tuttavia che al margine la logica di prossimità intesa nel suo duplice senso: prossimità geografica per la gestione, prossimità di comunicazione per la politica. L'«ascolto selettivo», fondato sull'istituzionalizzazione di un dialogo regolare ma su basi procedurali fluide, è tipico di questa «democrazia di prossimità». Se l'idea di prossimità ha tanto successo, nella sua dimensione comunicativa come in quella geografica, è principalmente per due ragioni. In primo luogo, essa sembra ai dirigenti locali un canale privilegiato per ritrovare il contatto coi cittadini, in un'epoca in cui l'inquadramento politico tradizionale è profondamente rimesso in questione. L'altro vantaggio della democrazia di prossimità è che essa contribuisce in misura importante a migliorare l'azione pubblica incitando a una gestione più vicina agli utenti. In quest'ottica, più l'amministrazione riorganizza le sue strutture e la sua azione in funzione di questo paradigma, più gli effetti della partecipazione sembrano positivi (Bacqué-Rey-Sintomer 2005).

I limiti di questo modello sono tuttavia forti: esso consente certamente una riorganizzazione non trascurabile della gestione locale così come lo stabilimento di canali di comunicazione regolare tra il sistema politico-amministrativo locale e gli amministrati più attivi, ma resta in fondo una variante di quello che era classicamente l'azione dell'eletto di base. Inoltre, se può contribuire a una migliore legittimazione delle politiche pubbliche, la democrazia di prossimità può difficilmente suscitare una mobilitazione sociale ampia, del

tipo di quella che si constata a Porto Alegre: è poco probabile che vengano investite energie in misura massiccia in meccanismi privi di vera portata decisionale e i cui effetti concreti restano modesti. Questi dispositivi partecipativi rimangono dei processi dall'alto, i loro effetti in termini di giustizia sociale o di modernizzazione amministrativa globale sono molto modesti; essi non permettono un vero guadagno di autonomia e di poteri agli attori della società civile, in particolare ai più sfavoriti; non sembrano influire se non al margine sulle decisioni più importanti.

Il futuro dei bilanci partecipativi francesi rimane tuttavia aperto e l'avvenire del dispositivo del Poitou-Charentes sarà da questo punto di vista determinante, perché si tratta di una delle esperienze più audaci e per il fatto della sua visibilità sul piano nazionale. Al momento attuale, esso resta ancora in mezzo al guado. Anche se suscita ancora critiche, una serie di effetti reali gli conferiscono una legittimità crescente, riconosciuta dagli attori locali: l'identificazione dei bisogni reali dei licei e la messa in opera di meccanismi regionali per rispondervi; un contatto più diretto tra la regione e gli istituti e una reattività dei servizi della prima; l'abbozzo di una democratizzazione delle scuole attraverso una riconsiderazione delle relazioni gerarchiche tradizionali e la messa a disposizione di denaro fuori dei canali classici di decisione. Tuttavia il bilancio partecipativo dei licei deve far fronte a sfide importanti. Rischia di perdere la sua credibilità e smobilizzare i partecipanti se i progetti non si realizzano abbastanza rapidamente. Una preparazione a monte più notevole dei progetti potrebbe migliorare la qualità dei dibattiti. Più a fondo, rischia di diventare un semplice strumento di gestione e di perdere ogni dimensione politica se è percepito unicamente come una fonte di finanziamenti supplementari, suscettibile di un'utilizzazione strategica, piuttosto che come un progetto di «educazione alla democrazia».

In Francia, il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes è uno degli esempi che si avvicinano di più all'idea di «democrazia partecipativa» come si è sviluppata in seguito all'esperienza di Porto Alegre (Allegretti 2003; Gret-Sintomer 2005), soprattutto grazie al riconoscimento di un potere decisionale diretto ai partecipanti, alle regole chiare che danno un quadro formale al processo e all'abbozzo di una giustizia distributiva tra istituti. Tuttavia i limiti di quest'innovazione sono reali, soprattutto per l'assenza di un gradino inter-istituti. Quest'ambivalenza si ritrova del resto alla potenza dieci nella retorica politica globale di Ségolène Royal. *Da un lato*, appellandosi a realizzazioni concrete come il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes o su proposte come quella delle giurie civiche incaricate di valutare le politiche pubbliche e l'azione degli eletti (Sintomer 2007), l'ex candidata socialista all'Eliseo può in larga misura rivendicare a buon diritto il termine «democrazia partecipativa»: come procedura che integra democrazia rappresentativa

e democrazia diretta e che può vertere su questioni importanti, questa si contrappone alla «democrazia di prossimità» puramente consultiva e limitata alla scala micro-locale o a questioni micro-settoriali. *D'altro lato*, il «metodo partecipativo» impiegato da Ségolène Royal nella costruzione del suo programma elettorale, per esempio col sito *Désir d'avenir*, risulta in una forma di ascolto selettivo istituente un dialogo diretto tra un leader politico e una base che propone e suggerisce ma non dispone di nessuna capacità decisionale, non beneficia di un reale potere di controllo e non poggia se non in misura limitata su una dinamica di auto-organizzazione: tirare le conclusioni del dibattito spettava a Ségolène Royal. In questo secondo senso, la «democrazia partecipativa» invocata si contrappone solo alla democrazia di partito, nella quale la politica è controllata dall'apparato. *Infine*, l'uso intensivo dei sondaggi nella campagna elettorale della candidata socialista e la modificazione permanente delle sue proposte in funzione dell'eco che riscuotono – almeno nella misura in cui risulta dai sondaggi – rinvia a ciò che si potrebbe chiamare democrazia d'opinione (Manin 1995). Questa si colloca all'opposto della democrazia partecipativa intesa in senso stretto, perché riposa sull'onnipotenza dei media, dei sondaggi e delle strategie di comunicazione. Essa non consente ai cittadini di esercitare un contropotere (Fung-Wright 2003) o di partecipare direttamente alla presa di decisione comune.

Il termine «democrazia partecipativa» è stato dunque usato secondo un triplice registro, relativamente contraddittorio. È senza dubbio una proprietà del linguaggio politico potersi prestare a un uso polimorfo dei termini, nel quale il successo delle nozioni impiegate è spesso inversamente proporzionale alla loro chiarezza. Paradossalmente, è senza dubbio ciò che ha permesso che il tema uscisse dai confini relativamente minoritari nei quali era fino ad ora circoscritto e, malgrado la confusione, è probabile che questo nuovo contesto ideologico permetta la moltiplicazione di esperienze dinamiche che potrebbero tendere a incarnare una «democrazia partecipativa» nel senso stretto del termine.

#### Riferimenti bibliografici

- G. ALLEGRETTI (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea.
- M.-H. BACQUE-H. REY-Y. SINTOMER (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- A. FUNG-E.O. WRIGHT (2003, diretto da), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participative Governance*, London, Verso.
- M. GRET-Y. SINTOMER (2005), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte.

- C. LE BART-R. LEFEBVRE (2005), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Paris, Puf.
- B. MANIN (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
- C. PATEMAN (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Y. SINTOMER (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La découverte.
- Y. SINTOMER-C. HERZBERG-A. RÖCKE (2007), *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La découverte (à paraître).

Democrazia partecipativa, Europa e altro (u.a.)

**democrazia partecipativa**

Luigi Bobbio, Dilemmi della democrazia partecipativa

Giovanni Allegretti, Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di statuizione normativa

Yves Sintomer e Anja Röcke, Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa?

Umberto Allegretti, Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione

Carlo Cellamare e Riccardo Troisi, Percorsi di economia partecipata nella regione Lazio

Davide Calenda, Internet, giovani e politica. Spunti di dibattito da un'indagine su un gruppo di studenti europei

**europa**

Umberto Allegretti, Come reinventare l'Europa

**globalizzazione**

Luca Bellocchio, L'inevitabile unilateralismo

Maria Pia Paternò, Europa e America nell'«Occidente diviso»

**itinerari istituzionali**

Domenico Fruncillo, Perifericità sociale e marginalità politica. Una proposta di analisi del risultato delle elezioni politiche del 2006

Andrea Colelli, Crisi di governo e di identità

Modestino Verrengia, La Lottomatica e la concessione pubblica del gioco del lotto in Italia

**saggi**

Alfredo Sensales, Note e appunti per una critica delle istituzioni. Rileggendo la «Teoria della classe agiata» di Veblen

Francis & Taylor s.r.l. - Via Monza 106, 20121 Milano - Poste Italiane Spa - Sped. in abb. post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCC Milano - IV trimestre 2006