

NOTA ISRIL ON LINE

N° 27 - 2011

LA DEMOCRAZIA E' PARTECIPAZIONE?

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 - Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



LA DEMOCRAZIA è PARTECIPAZIONE?

1) La democrazia è partecipazione si cantava nelle piazze italiane nuovamente riempite dai referendari, mentre si recuperavano i simboli oscurati che hanno accompagnato nel tempo la rivendicazione di un "governo del popolo".

Non è la prima volta né sarà l'ultima che dal corpo opaco della società civile si sprigionano tensioni e movimenti sociali, fino a poco prima invisibili, in grado di creare un riorientamento impreveduto dell'opinione pubblica, come avvenuto anche nelle recenti elezioni amministrative di Napoli o di Milano.

Ma l'esperienza insegna che questi sussulti partecipativi, se rimangono confinati in minoranze attive, esauriscono presto la loro forza propulsiva, dando poi campo ad una nuova e più scoraggiante fase di disinteresse e di passività dei cittadini nei confronti della politica.

I rapporti tra democrazia e partecipazione costituiscono il capitolo più controverso della scienza politica che non ha mancato di indagare sulle differenze che distinguono le libertà antiche dalle libertà moderne.

Nelle piccole comunità socialmente omogenee di un tempo ormai lontano la democrazia diretta, basata sul modello Ateniese, è stata praticata con la partecipazione attiva dei cittadini legittimati al voto e l'accesso alle cariche politiche, mediante sorteggio, esprimeva la sostanziale condizione di uguaglianza di tutti i cittadini.

Con la nascita delle società complesse della modernità questo modello di democrazia si è evoluto verso nuove forme di democrazia rappresentativa ove il governo viene esercitato in nome dei cittadini, piuttosto che dai cittadini. Si introduce così una separazione tra governanti e governati che, in presenza dello sviluppo di un capitalismo di consumo che sottrae tempo e motivazione alla partecipazione politica, ha portato ad un impoverimento della stessa concezione di democrazia. La democrazia tende a ridursi ad un metodo di governo che si autolegittima in funzione delle procedure formali con cui si selezionano le maggioranze, in un confronto competitivo, disancorandosi sempre più dalle nozioni aggiuntive di responsabilità civica e di partecipazione dei cittadini. Libertà ed uguaglianza tendono ad esaurirsi all'interno di schemi contrattuali individualistici. Nascono le nuove "elites" costituite dai professionisti della politica, organizzate dai vertici dei partiti, protette dalle prassi burocratiche degli amministratori pubblici, "oligarchie", come si dice oggi, gelose custodi dei propri privilegi di casta.

La conseguente "apatia" dei cittadini nei confronti della partecipazione politica viene non solo compresa ma in un certo senso legittimata, come avvenuto in occasione dei recenti referendum, facendo da contrappeso ai "fanatici" che vengono indicate come il vero pericolo della democrazia liberale.

2) Le manifestazioni di insofferenza nei confronti del cattivo stato di salute della nostra democrazia, hanno quindi motivazioni reali e la crisi economica nella misura in cui impone ai cittadini sacrifici onerosi allarga il solco tra governanti e

governati. Si pone il problema dei costi della politica, appesantiti da un apparato elefantico di addetti ai lavori, si denunciano i casi sempre più frequenti di malversazioni nella gestione pubblica, si moltiplicano le manifestazioni di dissenso delle popolazioni locali nei confronti di decisioni riguardanti opere pubbliche, segnali preoccupanti di una perdita di credibilità e di efficacia della politica.

In questo scenario il problema posto dai referendari di rivitalizzare la democrazia nei suoi meccanismi democratici e nella sua capacità di governo è quanto mai reale.

L'ipotesi su cui lavorare diventa allora quella di sostenere una democrazia rappresentativa indebolita, recuperando da un lato le prassi del buon governo e dall'altro integrandola con forme di democrazia diretta in grado di recuperare, in forma organizzata, le disponibilità partecipative dei cittadini.

Si tratterebbe, in altre parole, di realizzare una maggiore democratizzazione dei processi decisionali della politica allargando gli spazi per un coinvolgimento dei cittadini.

Esigenza peraltro avvertita in tutte le democrazie mature nel cui nome sono state avviate, soprattutto a livello di governi locali, esperienze di coinvolgimento partecipativo dei cittadini in presenza di decisioni riguardanti problemi di interesse pubblico, quali l'organizzazione dei sistemi scolastici o la realizzazione di opere ad elevato impatto ambientale, per fare degli esempi.

A tal fine si sono costituite "giurie di cittadini" o "conferenze di consenso" cosicché le decisioni politiche da assumere potessero essere vagliate dalle comunità locali e facilitate, nella loro realizzazione, in funzione del consenso ottenuto.

Per evitare che questo coinvolgimento della società civile fosse monopolio di minoranze organizzate, la composizione di questi organismi di rappresentanza è stata stratificata per età, genere, istruzione, con il ricorso ad un campionamento casuale. Per garantire che si giungesse ad un risultato, questi organismi hanno avuto la possibilità di ottenere tutte le informazioni necessarie, di potersi avvalere di esperti, l'organizzazione del dibattito è stata affidata ad una persona terza e sono previste procedure che vincolano le decisioni al rispetto dei tempi previsti. Queste decisioni, una volta raggiunte, sono state rese pubbliche, nelle loro articolazioni ed in genere presentate come raccomandazioni, non giuridicamente vincolanti per il potere politico ma di cui il potere politico non può non tener conto nei confronti dell'opinione pubblica. Questi esperimenti sono avvenuti soprattutto nei paesi di cultura anglosassone ove più diffusa è la volontà e la capacità partecipativa dei cittadini.

Il carattere occasionale di queste consultazioni e la loro natura consultiva sono state riconsiderate in altre esperienze in cui la deliberazione popolare è stata portata nel cuore del sistema di governo locale. In alcuni casi (il più citato, quello di Porto Alegre in Brasile) si prevedono organismi "ad hoc", composti da amministratori locali, consiglieri comunali e delegati eletti da assemblee cittadine con il compito di definire le priorità degli investimenti pubblici. Il risultato atteso è di definire le linee di un bilancio partecipativo la cui adozione formale è poi rimandata alle sedi istituzionali.

Venendo al nostro paese, una esperienza significativa è quella della Regione Toscana che si è richiamata al modello francese di partecipazione pubblica alla redazione di norme urbanistiche ed ambientali. La legge regionale del 2007 (n. 69) prevede la creazione di una "authority per la partecipazione" che, in presenza di decisioni che riguardano opere pubbliche o altre questioni di rilevante impatto ambientale, è chiamata ad organizzare un dibattito pubblico che coinvolge i diversi portatori di interesse. Tale dibattito sarà regolato da una figura terza indipendente, nominata dalla Authority, che nello spazio di 6 mesi, dovrà concludere i lavori favorendo un approfondimento degli aspetti controversi, anche attraverso i ricorso ad esperti o a ricerche finanziate. La relazione finale non avrà valore vincolante ma servirà a rendere più trasparenti e motivate le decisioni politiche finali e soprattutto più accelerate le realizzazioni previste.

3) La democrazia è un sistema politico imperfetto, mutevole e nello stesso tempo vulnerabile che si autoalimenta sulla base di un sistema di connessioni in grado di combinare elementi di rappresentanza e di partecipazione.

Più che legittime le domande che provengono dalla società civile di rendere più trasparenti i processi decisionali della politica e più aperti alla partecipazione dei cittadini perché la democrazia è tanto più viva quanto maggiori sono le occasioni del cittadino di votare. Il problema è quello di prevenire che queste domande di partecipazione si risolvano in un assemblearismo confuso, dove vince che grida più forte. E' quindi importante canalizzare queste disponibilità partecipative in formule innovative di "governance" all'interno delle quali integrare i meccanismi formali della democrazia rappresentativa con occasioni di democrazia diretta.

Nello stesso tempo avvertiamo i limiti di una tale prospettiva di rinnovamento democratico sia perché le oligarchie politiche in competizione tra loro sono poco propense ad aprirsi alla partecipazione dei cittadini sia perché gli stessi cittadini sono troppo presi dai loro affanni quotidiani per trovare incentivi alla partecipazione politica.

Non può essere inoltre dimenticato che l'ambito in cui ci si muove è quello di una maggiore democratizzazione dei processi decisionali della politica che sono a loro volta inclusi in una sfera più ampia della società, caratterizzata da una ineguale distribuzione dei poteri, in cui è pesante il condizionamento dei centri di potere non democratici, basti pensare a quelli economici e finanziari. Ciò significa che la democratizzazione della politica può realizzarsi compiutamente solo in un disegno di democratizzazione della società. Percorso impervio dagli esiti imprevedibili, che non può essere abbandonato perché per quanto la democrazia sia piena di contraddizioni e di vizi essa non fa mai mancare l'illusione di migliorarla.