

- tratto da Paul Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, in Vele, Einaudi

L'aggettivo inglese **deliberative (deliberativo)**, riferito alla democrazia, racchiude in sé il doppio significato di **discutere e decidere**. Nell'arena deliberativa i **cittadini** sono chiamati non solo a dibattere tra loro o con i politici, ma a **giocare un ruolo significativo nel processo decisionale**. È centrale a questo proposito l'idea di arrivare alle decisioni coinvolgendo tutte le parti in causa o i loro rappresentanti. **Il metodo utilizzato è il dibattito inserito in un contesto strutturato di collaborazione, basato su un'informazione adeguata e una pluralità di opinioni, con precisi limiti di tempo entro i quali pervenire a decisioni**. Idealmente le arene deliberative contribuiscono a far sentire i cittadini informati e partecipi, non isolati, ignoranti e impotenti. Aiutano politici e amministratori a governare meglio e a colmare il divario che troppo spesso li separa dalla società civile.

La democrazia deliberativa vanta un certo numero di prerogative. Luigi Bobbio ne evidenzia tre, particolarmente importanti. Innanzitutto essa è potenzialmente, pur se non necessariamente, in grado di generare decisioni migliori, poiché nel corso del dibattito si procede a una ridefinizione dei problemi e si propongono nuove mediazioni e soluzioni. In secondo luogo le decisioni acquistano maggiore legittimità se derivate dal processo di deliberazione, in quanto non prodotte separatamente da un piccolo gruppo ma da una pluralità di persone, alcune delle quali possono anche non condividere la decisione finale, ma tutte riconoscono la legittimità della procedura attuata. Terzo in ordine di citazione, ma non di importanza per i nostri obiettivi, la deliberazione promuove le virtù civiche insegnando alle persone ad ascoltare, a essere più tolleranti e spesso a costruire rapporti di fiducia reciproca.

a proposito del modello virtuoso del B.P.

(...)il modello di Porto Alegre assume valore paradigmatico proprio per il rigore e le ambizioni che lo contraddistinguono. Esso incarna il tentativo di "tornare ai principi di base", cercare di ripensare la democrazia non solo in termini contingenti o meccanici, né in primo luogo come problema di ingegneria istituzionale. Riprendiamo in esame i due parametri di giudizio che ho indicato in precedenza: l'esperienza di Porto Alegre riesce a soddisfare ampiamente entrambi. **Essa ha contribuito realmente a creare, anno dopo anno, cerchie crescenti di cittadini partecipi, che sono entrati in un circolo virtuoso di rapporti con gli amministratori e i politici della città**. Famiglie e quartieri sono legati alle associazioni della società civile e all'amministrazione locale in forma continuativa.

La prassi deliberativa dell'OP (Bilancio Partecipativo) ha inoltre contribuito a mutare la cultura amministrativa della municipalità stessa. È stata d'ostacolo al clientelismo e alla corruzione che impregnano la politica brasiliana. Non è concesso ai tecnici di decidere indisturbati, ma vengono costretti a uscire dagli uffici e spiegare in linguaggio comprensibile che cosa considerano possibile o impossibile e per quale motivo. Anche questo aspetto rientra in un inestimabile processo educativo di stampo milliano a vantaggio di tutte le parti in causa. Un'ultima riflessione. Alcuni esperti hanno indicato che non è necessario scegliere un unico modello tra le prassi deliberative, né stabilire una gerarchia all'occorrenza. È un punto di vista comprensibile ma anche insidioso. È chiaro che a contesti diversi si confanno prassi diverse e che sarebbe anche possibile e perfino auspicabile combinare i modelli. Ma una giuria di cittadini o un Town Meeting rimangono a mio giudizio qualitativamente inferiori sotto il profilo del rinnovamento democratico rispetto al genere di sperimentazione in atto a Porto Alegre, atta a ridefinire i rapporti tra individui, famiglie, società civile e stato. È un distinguo da porre con chiarezza. Inoltre se a tutte le prassi viene attribuita pari validità è fin troppo facile per i politici tiepidi sostituire un impegnativo processo di rinnovamento con qualcosa di molto meno arduo. Il "potere ascendente" di cui parlava Norberto Bobbio rischia di finire così incanalato in soluzioni limitate e dotate di scarsa forza propulsiva e continuativa.

- tratto da Paul Ginsborg, *la democrazia che non c'è*, in Vele, Einaudi

le prassi deliberative democratiche il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre

(...)Il modo migliore di illustrare questo esperimento è prendere brevemente in esame l'esperienza di Porto Alegre in Brasile. È un esempio ben noto a molti lettori ma alcuni degli elementi fondamentali che la caratterizzano non sono stati adeguatamente discussi e, nella sinistra, ha dato luogo a molte interpretazioni esagerate. A prima vista la città di Porto Alegre con il 122 per cento dei suoi 1,3 milioni di abitanti ancora alloggiati in baraccopoli o altri "insediamenti irregolari" nel 2000, con la sua povertà di massa e (fino a poco tempo fa) l'analfabetismo dilagante, sembrerebbe una sede improbabile per un complesso esperimento di democrazia combinata. Se, come indica Mill nel suo Considerazioni sul governo rappresentativo, l'alfabetizzazione e un processo di apprendimento a lungo termine debbono essere considerati condizioni determinanti per la partecipazione alla democrazia, Porto Alegre sarebbe perdente in partenza.

Invece nell'arco di più di quindici anni (non la settantina di giorni di vita della Comune di Parigi) si è stabilita un'impressionante tradizione di deliberazione popolare e non ai margini, bensì nel cuore del sistema di governo locale - il controllo su una parte del bilancio cittadino e sull'equa distribuzione delle scarse risorse disponibili. Il processo attraverso il quale queste priorità sono stabilite e poste in atto è noto come "bilancio partecipativo". Nel promuovere e sostenere l'OP (Orçamento Partecipativo) ha avuto un ruolo importante il partito politico attualmente al potere in Brasile - il Partito dei lavoratori (Partido dos Trabalhadores).

Una delle peculiarità del "bilancio partecipativo" è il carattere annuale. Esso si articola in varie fasi in corrispondenza di diversi momenti dell'anno solare. Non si tratta di un dibattito a tempo indeterminato, né di una semplice consultazione, ma di una serie, di **decisioni assunte secondo uno scadenziario stagionale ben noto a tutti**. Così nel mese di marzo si tiene una serie di riunioni preparatorie di micro-livello in tutto il territorio cittadino. In aprile e maggio si riuniscono le assemblee territoriali e tematiche per votare le priorità relative all'anno successivo e per eleggere i quarantotto delegati al Consiglio di bilancio. Sarà questo organismo, che incapsula in modo fecondo gli elementi sia partecipativi sia rappresentativi presenti nel modello di Porto Alegre, a stabilire le priorità di spesa del governo locale per l'anno successivo.

Il Consiglio di bilancio si riunisce a partire da settembre. Amministratori, consiglieri comunali e delegati eletti dalle assemblee definiscono di comune accordo il programma economico d'insieme. L'ultimo atto di questo iter annuale è l'adozione del bilancio partecipativo da parte del consiglio municipale e del sindaco a fine anno. L'intero processo è sostenuto e facilitato da venti membri del Comitato di coordinamento cittadino per le relazioni con la comunità.

- Town Meeting del New England.

Il Town Meeting è una forma di governo locale praticata comunemente nel nord est degli USA, nella regione chiamata New England composta da 5 stati: il Vermont, il Connecticut, il Maine, il Rhode Island e il Massachusetts. Sono una piccola porzione degli USA, quella della più antica colonizzazione Inglese. I primi Town Meeting di cui si ha conoscenza risalgono alla fine del 1600, quindi la loro storia ha più di 300 anni. Di solito, oggi, i Town Meeting avvengono nelle città più piccole di 6000 abitanti. Le città più grandi possono in ogni momento decidere di passare a una forma rappresentativa di Town Meeting come ad esempio Boston che passò alla forma rappresentativa nel 1820.

I Town Meeting sono delle assemblee cittadine che si tengono solitamente 1 volta l'anno, tradizionalmente il primo martedì di marzo. La maggior parte iniziano al mattino e terminano il primo pomeriggio e possono durare 4-6 ore.

Di recente alcuni Town Meeting sono stati spostati alla sera dopo cena, ma l'iniziativa ha incontrato scarso successo di partecipazione. Poiché ogni città poteva dare le regole che desiderava ai propri Town Meeting, si sono evolute varie forme diverse. Io parlerò del Town Meeting più diffuso, quello

aperto alla partecipazione e al voto dei cittadini, ossia l'Open Town Meeting, che sembra sia attivo in almeno 1000 cittadine.

Al Town Meeting possono partecipare tutti i cittadini aventi diritto di voto e le decisioni prese hanno valore vincolante per gli amministratori. Vengono discussi tutti i temi che riguardano l'amministrazione della città, da argomenti apparentemente piccoli e insignificanti come comprare una macchina sgombraneve, all'intero bilancio cittadino. Così ad esempio viene deciso quanto assegnare all'istruzione, alle strade, alla sanità. Un Town Meeting è preceduto da un avviso esposto nei luoghi pubblici almeno 1 mese prima e che indica il luogo e l'orario dell'incontro con elencati tutti i temi che verranno dibattuti. I temi da discutere vengono proposti dagli amministratori in carica (i selectmen) oppure dai cittadini con una proposta controfirmata da almeno 10 persone. La partecipazione media dei cittadini a questo evento è del 20,5 % degli aventi diritto. Però è molto influenzata dalla grandezza della cittadina, arrivando in quelle più piccole a partecipazioni dell'80%. Il 20,5 % sembra una media molto bassa, ma la si deve paragonare con la partecipazione alle votazioni locali nel resto degli USA che quando vengono svolte da sole e non accompagnate magari alle votazioni presidenziali o statali, a volte arrivano a percentuali anche sotto al 10%.

Il moderatore dell'assemblea viene scelto all'inizio dell'incontro. Di solito è quello dell'anno precedente, ma a volte viene sostituito dopo discussione. Durante il Town Meeting vengono anche eletti i selectmen, ossia gli amministratori che dovranno attuare le scelte prese nella giornata. Lo svolgersi dell'assemblea avviene in maniera ordinata seguendo regole prestabilite e codici di condotta decisi assieme. Mediamente gli interventi dei cittadini durano 1 minuto anche se non c'è nessun limite temporale previsto. E' semplicemente l'abitudine e la consuetudine ad essere concisi. Il moderatore legge i punti all'ordine del giorno, che erano a conoscenza di tutti da almeno un mese. Per ogni punto legge anche le proposte suggerite dagli amministratori in carica. Poi chiede se qualcuno dei presenti vuole dire qualcosa. Se nessuno alza la mano, il punto è considerato approvato. Quando invece qualcuno vuole parlare, di solito lo fa per chiedere delucidazioni, a cui viene subito risposto dagli amministratori o per proporre un emendamento. Il questo caso chi fa l'emendamento deve essere sostenuto dall'appoggio di altri cittadini (il numero varia da città a città). Se l'emendamento viene sostenuto, il moderatore fa iniziare una discussione a cui tutti possono partecipare. Alla fine viene richiesto il voto. Esso può avvenire tramite voce: il moderatore chiede chi è d'accordo di dire sì. Che non è d'accordo di dire no. Se scelta è chiara e senza dubbi si procede con il successivo punto. Se la scelta non è chiara si vota per alzata per mano, ma senza contare. Se ancora non è chiara, si passa al ballottaggio con voto segreto scritto su un foglietto e consegnato in una scatola sul tavolo del moderatore. Che subito dopo effettua il conteggio. I town meeting hanno una storia notevole, hanno adottato procedure per renderli veloci e produttivi, sono sicuramente un esempio da studiare e da cui trarre notevoli spunti per chi vuole seriamente adottare la partecipazione in ambito locale, specie nelle piccole cittadine.

- BILANCI PARTECIPATIVI - F.A.Q. di Giovanni Allegretti

IL BILANCIO PARTECIPATIVO

Il processo di Bilancio Partecipativo sperimentato da 16 anni nella città brasiliana di Porto Alegre (e ormai in altre 200 città brasiliane e di altri Paesi del mondo tra cui circa 50 casi europei) inizia ad essere noto anche in Italia, tanto che dal giugno 2001 su stimolo del dibattito suscitato dai 4 Forum Sociali Mondiali, dai 4 Forum delle Autorità Locali per l'Inclusione Sociale, dalle Best Practices ONU e dal programma euro-latinoamericano URB-AL - si contano già una decina di città in Italia che ne stanno tentando un'emulazione critica, ovviamente adattandone la filosofia generale e i fondamentali principi ispiratori ai nostri molteplici e differenti contesti sociopolitici, economici e culturali (le più avanti in questa capacità di 'creazione' autoctona sono Grottammare, Pieve Emanuele e il Municipio XI di Roma).

COSA È IL BILANCIO PARTECIPATIVO?

In termini generali, il Bilancio Partecipativo potrebbe essere definito come un processo decisionale che consiste in un'apertura della macchina statale alla partecipazione diretta ed effettiva della popolazione nell'assunzione di decisioni sugli obiettivi e la distribuzione degli investimenti pubblici.

Si caratterizza come processo partecipativo di discussione sulle proposte di Bilancio (Circoscrizionale, Municipale, Provinciale, Regionale, ma "al limite" anche di impresa, ecc.) che si snoda durante tutto l'anno fino a disegnare una proposta articolata di Bilancio per ogni anno di gestione successiva, sulla base delle richieste della cittadinanza.

Per lo più, esso può immaginarsi come un processo di perfezionamento per gradi dei documenti di Bilancio (e in particolar modo dei Piani degli Investimenti in Opere e Servizi) discusso e partecipato dagli abitanti del territorio di riferimento del processo stesso, e caratterizzato da una rigida temporalizzazione fissata per il compimento delle scelte nelle sue diverse fasi di articolazione. Es.: un ciclo annuale di discussioni nel 2002 porta alla Proposta di Bilancio per il 2003, che deve essere poi ratificata entro dicembre ad es. dal Consiglio Comunale.

ESISTONO MODELLI DI BILANCIO PARTECIPATIVO A CUI ATTINGERE?

Esistono numerosi esempi di sperimentazione fra loro diversi a cui è possibile guardare con interesse.

Il Bilancio Partecipativo non andrebbe considerato come uno strumento esclusivo per stimolare un senso attivo di cittadinanza, e la partecipazione degli abitanti alle scelte concernenti i loro territori di vita o di lavoro. Esso dovrebbe essere solo un componente del "Sistema di Partecipazione Cittadina" da coordinarsi con altre istanze di partecipazione di ambito areale o tematico, che coinvolgano i cittadini "a monte" e "a valle" di tutte le scelte che riguardano il proprio territorio. Volendo sintetizzare all'estremo, attualmente è possibile riconoscere due grandi famiglie di Bilanci Partecipativi:

obiettivi di democratizzazione dei poteri istituzionali locali, e prevede margini maggiori di autonomia nella decisione per i cittadini partecipanti ai processi di discussione dei bilanci.

partecipazione in forma maggiormente "consultiva", perseguendo primariamente obiettivi di messa in trasparenza e di gestione efficiente delle risorse pubbliche.

Entrambi i tipi di processo collocano il proprio intervento "a monte" dei momenti decisionali per legge riservati alla sottoscrizione delle scelte da parte dei Consigli Comunali (Regionali, ecc.), sui quali la cittadinanza è chiamata ad esercitare pressione e controllo perché le indicazioni fornite dai cittadini non vengano disattese con troppa facilità "e senza spiegazioni confacenti" dai rappresentanti eletti.

PERCHÉ PROPRIO IL BILANCIO?

Perché - occupandosi di distribuzione di risorse per lo più originate dalle tasse dei cittadini - ha al contempo un forte valore simbolico e pratico: gestisce denaro, e proprio su questo le amministrazioni accettano di "aprire" parte del loro potere decisionale all'intervento diretto dei cittadini.

Il Bilancio non è quindi l'unico settore dove sia proficuo mettere in campo processi di rinnovo della gestione in senso partecipativo, ma è certo un ambito "strategico", percepito sovente dai cittadini come segnale forte della reale volontà di cambiamento da parte delle istituzioni, e quindi diviene luogo potenziale di primaria importanza per la ricostruzione del rapporto tra cittadini e politica.

CHI PROMUOVE IN GENERE IL BILANCIO PARTECIPATIVO?

Nell'ambito dei loro poteri di consultazione della cittadinanza nella messa a punto delle politiche territoriali, in genere sono:

- A livello Comunale: il Sindaco e la Giunta
- A livello Regionale: la Giunta e il suo Presidente

- A livello Provinciale: la Giunta Provinciale

- A livello di Circoscrizioni cittadine: il Presidente della Circoscrizione e i suoi collaboratori

In realtà quest'indicazione di percorso è puramente un suggerimento. È, infatti, astrattamente possibile che simili processi prendano piede anche in conseguenza di pressioni esercitate dalle istituzioni con carattere che - per comodità - chiameremo più "legislativo" (Consigli Comunali, Circoscrizionali, Provinciali, Regionali, ecc) o addirittura che vengano promosse da organismi di livello istituzionale superiore, attraverso incentivi e linee di indirizzo che premiano (per visibilità o nelle fasi di distribuzione di fondi) le amministrazioni di grado inferiore che si impegnano ad attivare processi strutturati di partecipazione alle scelte contenute nei bilanci. Ad es.: in Germania sono stati i Lander a stimolare i Comuni ad attivare processi di Bilancio Partecipativo.

SU CHE RISORSE DECIDE IN GENERE IL BILANCIO PARTECIPATIVO?

Non vi è una regola univoca. In genere si cerca di condividere con i cittadini la gestione delle risorse con carattere maggiormente "flessibile", ad esempio quelle destinate ad opere e servizi. Neppure la percentuale delle voci messe sul tavolo della discussione tra abitanti ed amministrazione è indicabile come fissa, seppur sarebbe auspicabile che si avvicinasse alla totalità delle risorse disponibili.

In città come Porto Alegre, la popolazione discute il 100% delle spese di investimento in opere e servizi, che rappresenta una percentuale annualmente variabile tra il 15% e il 25% delle spese comunali. Questa "fetta" aperta alla discussione è cresciuta nel tempo (era solo il 3% nel 1989 ed è aumentata grazie a importanti riforme fiscali locali e politiche nuove di tassazione dei suoli), continuando però a escludere quel tipo di spese (come quelle per la gestione corrente e il personale) che il Comune avoca a sé sia per la loro complessità e le loro implicazioni finanziarie e sindacali, sia per mantenere un ruolo propositivo e organizzativo/gestionale attivo.

Col tempo, però, attraverso Commissioni miste divise in segmenti di 1/3 (popolazione civile, rappresentanti comunali ed esponenti di sindacati degli impiegati municipali), in molte città si è arrivati anche a proporre collettivamente misure di riduzione della spesa e assunzioni di nuovo personale.

- tratto da Alberto Magnaghi (a cura di), *il territorio degli abitanti, società locali e autosostenibilità*, Dunod, Zanichelli

5.2 La partecipazione dalla città-fabbrica alla città diffusa

Negli ultimi anni si è verificata una forte ripresa delle forme di protagonismo sociale e di coinvolgimento diretto degli abitanti nella costruzione o nella riqualificazione della città. Un processo esteso e articolato, nelle metropoli dell'Occidente e nelle periferie dei paesi in via di sviluppo, nei vecchi centri storici o nei nuovi grandi quartieri razionali. **I processi di partecipazione si sono estesi inoltre a tutte le forme dell'abitare, dalla casa al paesaggio, dalla riprogettazione del cortile alla cura degli spazi naturali, dalla gestione del tempo alla manutenzione collettiva delle foreste e del territorio agricolo** (Bomford, 1990, pp. 26-27; Soutar, 1990, pp. 21-23).

La diffusione di queste esperienze, il loro carattere articolato e anche contraddittorio, l'incertezza degli esiti e delle realizzazioni, hanno rimesso al centro della discussione disciplinare il tema della partecipazione. **Positivamente la partecipazione è oggi di nuovo "an essentially contested concept", un problema insieme "maligno" e ineludibile, campo di convergenze e contrasti, di fallimenti e successi, di sperimentazioni e affinamenti metodologici e pratici.**

La complicazione e la varietà delle esperienze hanno qualche volta portato a un rifiuto del termine partecipazione, che può apparire troppo semplice e riduttivo, oppure ancorato a teorie e tentativi del passato e superati. Il gruppo di Ecopolis di Milano ha definito le proprie attività come "progetti locali socialmente prodotti"; in un recente numero di *Urbanistica*,? contenente una rassegna di casi-studio significativi, si parla di "costruzione sociale del piano"; il concorso dell'INU e del WWF che

ha segnalato alcuni prime pratiche italiane era intitolato "**Selezione di esperienze di urbanistica e progettazione partecipata e comunicativa**"; il lavoro che abbiamo condotto nella periferia di Firenze viene chiamato "progranlIDa di progettazione collettiva della città". Ma sinteticamente e per farci capire quasi tutti definiamo ancora questo insieme di attività con il termine tradizionale di partecipazione. È certamente vero che partecipazione è un termine indefinito, vago, con qualche connotazione volontaristica e sentimentale; tuttavia ritengo che sia alla fine una parola utile ed efficace. Partecipazione esprime un principio generale e buono: il convincimento semplice e elementare che i prodotti collettivi dell'insediamento umano nello spazio (città, villaggi, quartieri, vicinati, paesaggi, territori, ambienti) siano costruiti (o debbano essere costruiti) attraverso la mobilitazione delle energie individuali e collettive, attraverso la messa in cantiere, in tutte le forme possibili, del margine creativo di innovazione degli abitanti e delle comunità.

In una forma generale, l'ideale della partecipazione è appunto un ideale, un orizzonte, un obiettivo, ed è contenuto in tutti i programmi politici, quasi senza distinzione. È contenuto in genere come invocazione rituale, anche se è assente nelle realizzazioni effettive di molti di quei programmi, purtroppo. In una forma specifica, la partecipazione è legata a un momento particolare dell'architettura e della pianificazione degli anni 60 e 70. Partecipazione in questo senso ristretto è allora un insieme di pratiche che va dall' advocacy planning americano (Crosta, 1973), alle esperienze di Christopher Alexander, ai progetti di autocostruzione nei paesi in via di sviluppo (Goethard, N. Hamdi, 1988), al community planning e ai movimenti di base di molte città europee. In Italia tra le poche esperienze di venti/trenta anni fa, partecipata è stata ,per esempio la progettazione delle case Matteotti a Temi sotto la guida di Giancarlo De Carlo.

- tratto da Paolo Bertolotti, *ci sono anch'io*, KC edizioni, Genova

Il bilancio partecipativo

(...)La democrazia fiscale si riferisce alla gestione delle risorse a livello centrale per cui essa è un istituto di politica nazionale. Il bilancio partecipativo invece attiene alla dimensione municipale dando luogo ad un istituto di politica locale.

(...) Il bilancio partecipativo offre a tutti i cittadini uno spazio pubblico di partecipazione politica non delimitato alla mera discussione ma un autentico spazio politico nel senso di essere abilitato, quindi di abilitare i cittadini che vi prendono parte, alla produzione di decisioni autoritative.

Come abbiamo già detto: una partecipazione che non incide sul potere non ha alcun senso.

Anche in questo caso l'intenzione non è certo quella di delegittimare i rappresentanti istituzionali democraticamente eletti e per questa via disgregare la democrazia rappresentativa. **Si intende invece coinvolgere i cittadini nella gestione del potere politico in armonia con le Istituzioni rappresentative. L'utilizzo di una quota delle risorse del bilancio comunale (la cui entità è stabilita dal Consiglio comunale stesso) viene deciso con il concorso dei cittadini riuniti in assemblea attraverso forme di consultazione diretta.** Naturalmente non deve essere previsto alcun obbligo di partecipazione (essa non va imposta ma sollecitata) ma è fuori di dubbio che un organismo di questo tipo finirebbe comunque per indurre la gran parte dei cittadini a partecipare (chi non agisce non esiste). Poco importa se lo stimolo a partecipare potrebbe derivare anche dall'egoismo di vedere drenare le risorse collettive per "riafaltare la strada davanti a casa"; intanto si entrerebbe nella prassi partecipativa preludio per entrare anche nel suo spirito.

Del resto il bilancio partecipativo è da tempo una realtà: capostipite di questa esperienza è stato, a partire dal 1989, il Comune di Porto Alegre in Brasile. Oggi a distanza di anni questa prassi è stata diffusa in centinaia di altre municipalità e tende ad espandersi, anche solo come esperimento, fuori dai confini del Paese sudamericano. Ciò dimostra con quanta superficialità e faciloneria i critici della partecipazione avessero tacciato di utopia una forma politica che l'esperienza di Porto Alegre ha dimostrato essere possibile.

Questo modello di bilancio partecipativo ha il pregio di essere molto coinvolgente e suggestivo; esso funziona soprattutto in contesti in cui il problema delle differenziazioni economiche e sociali è

molto forte, dando risposte in termini di politiche redistributive. Tuttavia potrebbe essere adottata anche un'altra forma di bilancio partecipativo, forse più adatta a società spiccatamente individualiste come quelle occidentali.

Abbiamo sottolineato in precedenza che uno dei limiti più evidenti della democrazia rappresentativa consista nel "congelare" la volontà politica dei cittadini per la durata dell'intera legislatura. Questo avviene, **lo sottolineiamo ancora una volta, a causa del fatto che attraverso l'esercizio del diritto di voto l'elettore trasferisce al rappresentante il suo potere sovrano senza disporre di strumenti atti a condizionare le scelte durante la legislatura (... "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato". Art. 67 Cost).** **L'applicazione di questo principio conduce ad interessanti paradossi: il rappresentante parlamentare può liberamente cambiare idea ed anche schieramento politico iscrivendosi ad un altro gruppo parlamentare.** La coscienza individuale e il mandato popolare entrano così in conflitto. Non solo, ma qualora cambiasse schieramento un numero di parlamentari tale da modificare gli equilibri politici preesistenti, si potrebbe verificare il caso in cui il risultato delle urne venga ribaltato (a proposito di sovranità popolare).

(...)Il bilancio partecipativo di cui ci accingiamo a parlare - potremmo definirlo la seconda versione - ha tra le sue finalità proprio quella di rompere questo meccanismo perverso e di consentire un monito raggio costante della volontà politica dei cittadini.

Inoltre a noi pare principio assolutamente lecito quello di consentire ai cittadini di disfarsi di una Giunta Comunale rivelatasi inetta e di porre rimedio all'errore commesso.

Gli effetti di scelte politiche sbagliate infatti non attendono la fine della legislatura per manifestarsi ed esse ricadono sui cittadini ai quali sono rivolte. E' possibile attribuire ai cittadini un potere di autodifesa? Sarebbe auspicabile. Anche in questa versione il meccanismo attuativo non sarebbe particolarmente complicato. Ai cittadini, oltre al diritto di prendere visione delle disposizioni di bilancio e quindi delle scelte amministrative attinenti, dovrebbe essere concesso il diritto di manifestare l'eventuale loro dissenso rispetto a dette scelte. Nel momento in cui la maggioranza dei cittadini si esprimesse

in maniera negativa rispetto ai provvedimenti adottati sarebbe chiaro il significato: il consenso alla maggioranza eletta sarebbe venuto meno, il che porterebbe alla sua delegittimazione.

Questo evento non dovrebbe condurre automaticamente alla decadenza della Giunta e alla convocazione di nuove elezioni ma, se ciò si verificasse per un periodo superiore alla metà della legislatura, sarebbe difficile giustificare la permanenza alla guida del Comune da parte di chi non dispone della maggioranza espressa con il consenso dei cittadini.

La nostra proposta consiste nel rendere automatica la decadenza della Giunta e del Consiglio Comunali qual'ora per tre esercizi anche non consecutivi la maggioranza dei cittadini si esprimesse negativamente sui provvedimenti adottati (sulle disposizioni di bilancio che li consentono).

(...) **Il bilancio partecipativo offre dunque ai cittadini uno straordinario strumento di partecipazione. Ma non solo. Attraverso la prassi da esso inaugurata i cittadini verrebbero inseriti nella produzione della volontà politica ed istituzionale, pur non entrando a far parte direttamente delle Istituzioni e ciò consentirebbe loro di intendere e vivere la politica in modo nuovo.** Intanto verrebbe inferto un colpo durissimo al principio della delega il quale costituisce il presupposto della deresponsabilizzazione politica dei cittadini e al tempo stesso "dell'onnipotenza" degli oligarchi della classe politica. **Il bilancio partecipativo mette i cittadini in stretto contatto con le Istituzioni e con la classe politica su un piano di parità.** Non è illogico pensare che la eventualità di essere esautorati stimoli gli amministratori a dare il meglio di sé, non fosse altro per conservare il posto. Inclusione, partecipazione, democrazia sono i punti fermi della nuova politica.

Considerazioni

«Uno strumento per tentare di cambiare il sistema marcio e corrotto, **proporre a livello locale un contratto "blindato" accompagnato da una petizione per cambiare l'art.67 della Costituzione da "senza vincolo di mandato" in "con vincolo di mandato".** Ed una petizione per **inserire la**

revoca del mandato ed il referendum propositivo. Il contratto viene fatto dai cittadini col candidato promuovendo le primarie del Programma, stabilisce le priorità, cinque punti e cercare di ottenerli. Un punto importante sarebbe l'inserimento dei Bilanci Partecipativi deliberativi nello Statuto, almeno per dare significato al termine democrazia. Il cittadino non ha altri mezzi disponibili per cambiare civilmente questo Paese che sta scavando il fondo».

- Tratto da Norberto Bobbio, *il futuro delle democrazie*, in ET saggi 281, Einaudi Torino 1995
In *contratto e contrattualismo*

Mercato politico e democrazia

Piaccia o non piaccia, il mercato politico nel senso preciso di rapporto generalizzato di **scambio tra governanti e governati è una caratteristica della democrazia**, certo non della democrazia immaginaria di Rousseau e di tutti coloro che credono che l'aumento della partecipazione sia di per se stesso un toccasana di tutti i nostri malanni (una partecipazione di controllori, sì, non una partecipazione di controllori controllati), bensì della democrazia reale che di questo continuo scambio tra produttori e consumatori di consenso si nutre (o, inversamente, tra consumatori e produttori di potere). Aver potere significa in parole povere avere la capacità di premiare o punire, cioè di ottenere dagli altri comportamenti desiderati, o promettendo, ed essendo in grado di dare, ricompense, o minacciando, ed essendo in grado d'infliggere, punizioni. Nelle società tradizionali, in cui **la maggior parte della gente sottoposta non conta nulla e non interviene nel processo di legittimazione**, basta, per tenere a bada la massa ignorante, povera, senza diritti civili e tanto meno politici, l'esercizio del potere punitivo. Nella democrazia, no: **nella democrazia la massa dei cittadini non solo interviene attivamente nel processo di legittimazione del sistema nel suo complesso usando il proprio diritto di voto per sostenere i partiti costituzionali, e anche non usandolo, perché vale in questo caso la massima che chi tace acconsente** (nessuno sinora ha considerato i fenomeni di apatia politica come una seria minaccia ai regimi democratici), ma, quel che più importa, interviene nella partizione del potere di governare tra le varie forze politiche in campo distribuendo variamente i voti di cui dispone. È naturale che in un sistema democratico il potere non si possa conservare soltanto col bastone. Occorre anche la carota (un genere di mercato). Fuor di metafora, il consenso attraverso il voto è una prestazione positiva: una prestazione positiva richiede in genere una controprestazione. Prestazione e controprestazione sono gli elementi dei contratti bilaterali. Il mercato politico in uno stato democratico è fatto di tanti accordi bilaterali quanti sono gli elettori. In questi accordi la prestazione da parte degli elettori è il voto, la controprestazione da parte dell'eletto è un vantaggio (sotto forma di un bene o di un servizio) oppure l'esonero da uno svantaggio.

I giuristi distinguono i contratti bilaterali da quelli plurilaterali. Gli accordi del mercato politico sono assimilabili di più ai primi, gli accordi del grande mercato, ai secondi. Nei primi le due parti hanno, ciascuna, una propria figura distinta (cui corrisponde un nome specifico): compratore-venditore, locatore-conduttore, depositante-depositario, mutuante-mutuatario, con riguardo allo scambio politico, rappresentante-rappresentato; nei secondi, tutte le parti hanno una figura comune, quella del socio. Nei primi le due parti hanno scopi diversi ma un interesse comune, che è quello di giungere allo scambio; nei secondi, le varie parti hanno interessi diversi ma uno scopo comune, che è quello per cui viene costituita la società. Mentre nell' accordo costitutivo dello scambio politico, le rispettive prestazioni sono abbastanza chiare (protezione in cambio di consenso), nell'accordo da grande mercato, da cui nascono le coalizioni di governo (più rare sono le coalizioni di opposizione), lo scopo comune, che è genericamente quello di formare un governo e di governare, è tanto vario e complesso che pare difficile e forse inutile tentare di determinarlo. Tutt'al più si possono distinguere gli accordi di governo vero e proprio (prendere provvedimenti relativi a un determinato gruppo di questioni economiche, sociali o d'ordine pubblico, che costituiscono il programma del governo) dagli accordi di sottogoverno che riguardano la equa distribuzione di cariche e d'incarichi. Proprio a causa della varietà e vastità dei temi su cui verte l'accordo, questo è soggetto a frequenti revisioni, ad atti di rescissione unilaterale, a scomposizioni e ricomposizioni, a risoluzione reciproca, specie

quando, come nel sistema politico italiano, i soci sono molti e alquanto litigiosi. Inoltre, per la stretta connessione più sopra notata tra il rapporto dei gruppi fra loro e il rapporto che ogni gruppo mantiene coi propri clienti, ciascuno dei partner non può non tener continuamente d'occhio gli umori della clientela, dal maggiore o minore appoggio della quale dipende, come si è detto, la propria forza contrattuale. La validità di un patto non regolato da norme di un' autorità superiore alle parti è subordinata alla clausola *rebus sic stantibus*. Ora fra le res mutevoli che possono indurre una delle parti a recedere all' accordo vi sono gli avvertimenti che vengono dal basso.

La differenza fra il rapporto che s'instaura tra eletti ed elettori e quello che s'instaura tra l'uno e l'altro gruppo politico si rivela anche nelle due diverse capacità che il buon politico deve avere: nella condotta del primo, piuttosto d'imprenditore, del secondo, piuttosto di negoziatore. Le doti del buon imprenditore sono necessarie al segretario del partito, quelle del negoziatore al presidente del consiglio.

In *contratto e contrattualismo*

il grande mercato

(...)il caso più interessante di divario tra costituzione formale e reale dal punto di vista della rivincita del particolarismo sul principio dell'unità organica è la pratica inoperatività del divieto di mandato imperativo (art.67), che pure è stato considerato uno dei cardini dello stato rappresentativo, dalle rivoluzioni americane e francesi in poi. **L'idea che il rappresentante debba esercitare il suo mandato liberamente è una delle espressioni più caratteristiche della polemica degli scrittori politici e di diritto pubblico in difesa della unità del potere statale, di cui è garante il sovrano, sia esso il principe o il popolo(...)**

il piccolo mercato

Mentre tra i partiti si svolge il grande mercato, tra partiti e cittadini si svolge il piccolo mercato, quello che oggi si chiama "mercato politico" per eccellenza, attraverso il quale i cittadini elettori, in quanto elettori, investiti di una funzione pubblica, diventano *clientes*, e ancora una volta un rapporto di natura pubblica si trasforma in un rapporto di natura privata.

Il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre

considerazioni

Inserire le Assemblee deliberative popolari nelle circoscrizioni comunali è la risposta concreta alla crescente richiesta di democrazia (governo del popolo) all'interno delle città. Con questo strumento i cittadini possono partecipare al processo decisionale decidendo direttamente come spendere parte del bilancio comunale (circa il 25%). Questo modello di vera democrazia è stato applicato molto bene a Porto Alegre sin dal 1989, risolvendo molti problemi di gestione, di corruzione, di sprechi ed organizzazione urbana.

Fonte: Giovanni Allegretti, *l'insegnamento di Porto Alegre*, Alinea Firenze 2003

Fu istituito, nel 1990, il Gabinetto di Pianificazione (GAPLAN) che articola i piani di investimento direttamente con la popolazione attraverso il Bilancio Partecipativo (B.P.). Ed in più ci fu la riforma del Coordinamento delle Relazioni con la Comunità (CRC) con particolare riferimento nell'ambito del B. P. Quindi due organi collegati al Gabinetto del Sindaco che dialogano con la popolazione nel B.P. sulla pianificazione orizzontale. Ci fu un risanamento finanziario del bilancio con l'obiettivo di "moralizzare gli sprechi" e diminuire i costi della macchina amministrativa. Come prima cosa furono ridotti gli sprechi: del 26% il consumo di benzina del parco macchine municipale e del 36% l'affitto auto, furono ridotti del 20% gli stipendi di Sindaco e Assessori, vennero licenziati tutti i

funzionari-fantasma, e garantita la concorrenza fra fornitori di beni e servizi all'Amministrazione assicurando i tempi massimi di pagamento degli stessi.

- Fu data "priorità a favore dei poveri"
- Rendere partecipe la popolazione attraverso una comunicazione capillare
- Recuperare il livello di partecipazione del Comune alla produzione del reddito della città.

L'obiettivo fu raggiunto nel 1992

L'aumento delle entrate diede modo all'amministrazione di investire negli interventi programmati dalla popolazione nel Bilancio Partecipativo.

Già nel 1991 il Piano degli Investimenti (PI) investiva nelle priorità:

- maggiore mobilitazione popolare nel Bilancio Partecipativo
- in infrastrutture e servizi
- maggiore popolazione concentrata in aree di carenza massima.

Il B.P. discute e raccoglie le proposte provenienti dalla popolazione nell'arco temporale di un anno. Il processo su base democratica e deliberativa, si articola in fasi e livelli stabilendo le priorità di bilancio del Comune e sull'articolazione dettagliata del Piano annuale degli Investimenti. Quindi il B.P. rappresenta un'arena deliberativa dove i cittadini hanno il doppio ruolo di controllore del Comune e di politici attivi proponendo gli obiettivi da raggiungere.

Gli ambiti di articolazione del processo sono due:

- uno a base geografico (aree territoriali, quartieri, regioni)
- uno a base tematico

Nelle varie aree territoriali i cittadini dopo lunghi incontri propongono, valutano e votano a seconda delle proprie necessità, 4 priorità all'interno di una lista di 14 possibili aree tematiche riconfermate o variate all'inizio di ogni anno solare con il concorso di tutti i cittadini e dell'Amministrazione.

La base tematica richiede su 6 temi mirati di priorizzare opere strutturali, progetti e direttrici di servizi nella città nelle seguenti aree d'intervento:

- circolazione e trasporti
- salute e assistenza sociale
- educazione, sport e tempo libero
- cultura
- sviluppo economico e raccolta delle imposte
- organizzazione della città e sviluppo urbano e ambientale

L'articolazione annuale del processo di B.P. è scandita da assemblee pubbliche, seminari, incontri di discussione approfondita e sessioni di valutazione e votazione tra loro differenziate.

- a proposito della partecipazione, di Norberto Bobbio, tratto da, *l'età dei diritti*, Einaudi, in ET saggi 478, Torino 1990, preso dal brano, **la resistenza all'oppressione, oggi**, p.167

A paragone della democrazia d'ispirazione rousseauiana, infatti, **la partecipazione popolare negli stati democratici reali è in crisi almeno per tre ragioni:** a) la partecipazione si risolve nella migliore delle ipotesi nella formazione della volontà della maggioranza parlamentare; ma il parlamento non è più nella società industriale avanzata il centro del potere reale, essendo spesso soltanto una camera di registrazione di decisioni prese altrove; b) anche se il parlamento fosse

ancora l'organo del potere reale, la partecipazione popolare si limita a intervalli più o meno lunghi a dare la propria legittimazione a una classe politica ristretta che tende alla propria autoconservazione, e che è via via sempre meno rappresentativa; c) anche nel ristretto ambito di un'elezione una tantum senza responsabilità politiche dirette la partecipazione è distorta, o manipolata, dalla propaganda delle potenti organizzazioni religiose, partitiche, sindacali ecc. **La partecipazione democratica dovrebbe essere efficace, diretta e libera: la partecipazione popolare nelle democrazie anche più progredite non è né efficace né diretta né libera. Dal sommarsi di questi tre difetti di partecipazione popolare nasce la ragione più grave di crisi, cioè l'apatia politica, il fenomeno tante volte osservato e deprecato della spoliticizzazione delle masse negli stati dominati dai grandi apparati di partito. La democrazia rousseauiana o è partecipante o è nulla.**

- Tratto da Norberto Bobbio, *il futuro delle democrazie*, in ET saggi 281, Einaudi Torino 1995 dal brano, *democrazia rappresentativa e diretta*, p.33

Parto da una constatazione su cui possiamo essere tutti d'accordo: **la richiesta così frequente in questi anni di maggiore democrazia si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa venga affiancata o addirittura sostituita dalla democrazia diretta. La richiesta non è nuova:** l'aveva già fatta, com'è ben noto, il padre della democrazia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando aveva detto che «la sovranità non può essere rappresentata» e pertanto «il popolo inglese crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente» .

Però Rousseau era anche convinto che «una vera democrazia non è mai esistita né mai esisterà », perché richiede molte condizioni difficili da mettere insieme, in primo luogo uno stato molto piccolo, «in cui al popolo sia facile riunirsi, e ogni cittadino possa facilmente conoscere tutti gli altri»; in secondo luogo «una grande semplicità di costumi, che impedisca il moltiplicarsi degli affari e le discussioni spinose»; inoltre «una grande eguaglianza di condizioni e di fortune»; infine «poco o niente lusso» (dal che si potrebbe dedurre che Rousseau, non Marx, è l'ispiratore della politica della «austerità»). Ricordate la conclusione: «Se ci fosse un popolo di dèi, si governerebbe democraticamente. Ma un governo così perfetto non è fatto per gli uomini».

Per quanto siano trascorsi più di due secoli - e che secoli!, i secoli nientemeno delle rivoluzioni liberali e di quelle socialiste, i secoli che per la prima volta diedero ai popoli l'illusione di essere destinati alle « magnifiche sorti e progressive» -, dèi non siamo diventati. Siamo rimasti uomini. Gli stati sono diventati sempre più grandi e sempre più popolosi, onde nessun cittadino è in grado di conoscere tutti gli altri, i costumi non sono diventati più semplici, sicché gli affari si sono moltiplicati e le discussioni si fanno di giorno in giorno più spinose, le diseguaglianze delle fortune non solo non sono diminuite ma sono diventate, negli stati che si proclamano democratici, se pur non nel senso rousseauiano della parola, sempre più grandi, e a ogni modo continuano a essere insultanti, e il lusso che secondo Rousseau «corrompe allo stesso tempo il ricco e il povero, il primo col possesso, il secondo con la cupidigia» non è scomparso (tanto è vero che fra le richieste intenzionalmente provocanti ma non stravaganti di alcuni gruppi eversivi vi è anche quella del diritto al lusso).

Ma allora la richiesta di un allargamento della democrazia rappresentativa e dell'istituzione della democrazia diretta è insensata? lo ritengo di no. Ma per rispondere a questa domanda occorre precisare i termini della questione.

Certo, se per democrazia diretta s'intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano, la proposta è insensata. Che tutti decidano su tutto in società sempre più complesse come sono le società industriali moderne è materialmente impossibile. Ed è anche umanamente, cioè dal punto di vista dello sviluppo etico e intellettuale dell'umanità, non auspicabile. Negli scritti giovanili Marx aveva additato come meta dello sviluppo civile dell'umanità l'uomo totale. Ma l'individuo rousseauiano chiamato a partecipare dalla mattina alla

sera per esercitare i suoi doveri di cittadino sarebbe non l'uomo totale ma il cittadino totale (com'è stato chiamato con evidenti intenzioni polemiche da Dahrendorf). E il cittadino totale non è a ben guardare che l'altra faccia non meno minacciosa dello stato totale. Non a caso la democrazia rousseauiana è stata spesso interpretata come democrazia totalitaria in polemica con la democrazia liberale.

Il cittadino totale e lo stato totale sono le due facce della stessa medaglia, perché hanno in comune, se pur una volta considerato dal punto di vista del popolo, l'altra volta dal punto di vista del principe, lo stesso principio: che tutto è politica, ovvero la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della polis, la politicizzazione integrale dell'uomo, la risoluzione dell'uomo nel cittadino, la completa eliminazione della sfera privata nella sfera pubblica, e via dicendo.

Non credo vi sia qualcuno che invocando la democrazia diretta intenda muovere una richiesta simile. Non risulta che pensasse a una democrazia diretta di questo genere Marx quando vedeva nell'esercizio del potere da parte dei comunardi a Parigi il germe di un'organizzazione statale diversa da quella dello stato rappresentativo (e a maggior ragione dello stato bonapartista), anche se l'esperienza particolarissima della rivoluzione parigina, limitata nello spazio e nel tempo, poteva suscitare l'illusione che fosse possibile e auspicabile anche in tempi normali quella mobilitazione continua e concitata che è possibile, anzi necessaria, in tempi di trasformazione rivoluzionaria della società.

dal brano, *democrazia rappresentativa e diretta*, p.40

(...)Penso non via sia sfuggito il rapporto che esiste da un lato fra la figura del rappresentante come delegato e quella della rappresentanza degli interessi particolari, e dall'altro fra la figura del rappresentante come fiduciario e la rappresentanza degli interessi generali. Abituamente infatti le due cose vanno insieme. Faccio un esempio che è familiare a gran parte di noi: la contestazione studentesca. Furono i movimenti studenteschi che mandarono all'aria per primi i loro organismi rappresentativi perché i rappresentanti erano dei fiduciari e non dei delegati, e imposero attraverso le loro assemblee il principio del mandato imperativo. Nello stesso tempo era chiaro che si trattava di una rappresentanza organica, cioè degli interessi particolari, cioè di quella rappresentanza in cui il rappresentante deve appartenere alla stessa categoria del rappresentato.

L'opposto avviene invece nella rappresentanza politica della maggior parte degli stati che si reggono sulla base di un sistema rappresentativo: ciò che caratterizza una democrazia rappresentativa è, rispetto al «chi», che il rappresentante sia un fiduciario e non un delegato, rispetto al «che cosa» che il fiduciario rappresenti gli interessi generali e non gli interessi particolari. (E del resto proprio perché rappresenta interessi generali e non gli interessi particolari dei suoi elettori vige il principio del divieto di mandato imperativo).

Con questo ritengo di essermi messo in condizione di precisare in quale accezione del termine «rappresentanza» si dice che un sistema è rappresentativo e si parla abitualmente di democrazia rappresentativa: le democrazie rappresentative che noi conosciamo sono democrazie in cui per rappresentante s'intende una persona che ha queste due caratteristiche ben precise: a) in quanto gode della fiducia del corpo elettorale, una volta eletto non è più responsabile di fronte ai propri elettori e quindi non è revocabile; b) non è responsabile direttamente di fronte ai suoi elettori appunto perché egli è chiamato a tutelare gli interessi generali della società civile e non gli interessi particolari di questa o quella categoria.

Nelle elezioni politiche, in cui funziona il sistema rappresentativo, un operaio comunista non vota l'operaio non comunista ma vota un comunista anche se non è operaio. Il che vuol dire che la solidarietà di partito e quindi la visione degli interessi generali è più forte della solidarietà di categoria e quindi della considerazione degli interessi particolari. Una conseguenza del sistema è che, come ho detto poc'anzi, i rappresentanti, in quanto non sono rappresentanti di categoria, ma sono per così dire i rappresentanti degli interessi generali, hanno finito per costituire una categoria a

se stante che è quella dei politici di professione, cioè di coloro, che per esprimermi con la definizione efficacissima di Max Weber, non vivono soltanto *per* la politica ma vivono *di* politica.

Ho insistito su queste due caratteristiche della rappresentanza di un sistema rappresentativo perché è in genere proprio su queste due caratteristiche che si appunta la critica alla democrazia rappresentativa in nome di una democrazia più larga, più completa, insomma più democratica. Nella polemica contro la democrazia rappresentativa infatti si possono distinguere nettamente due filoni prevalenti: la critica al divieto del mandato imperativo e quindi alla rappresentanza concepita come rapporto fiduciario in nome di un vincolo più stretto fra rappresentante e rappresentato, analogo a quello che lega il mandante e il mandatario nel rapporto di diritto privato, e la critica alla rappresentanza degli interessi generali in nome della rappresentanza organica o funzionale degli interessi particolari di questa o quella categoria.

Chi conosce un po' la storia della disputa ormai secolare pro e contro il sistema rappresentativo sa benissimo che gira e rigira i temi in discussione sono soprattutto questi due. Sono entrambi temi che appartengono alla tradizione del pensiero socialista, o per meglio dire alla concezione della democrazia che è venuta elaborando il pensiero socialista in opposizione alla democrazia rappresentativa considerata come l'ideologia propria della borghesia più avanzata, come l'ideologia «borghese» della democrazia. Dei due temi, il primo, cioè la richiesta della revoca del mandato da parte degli elettori sulla base della critica al divieto di mandato imperativo, è proprio del pensiero politico marxistico: come tutti sanno fu lo stesso Marx che volle dare particolare rilievo al fatto che, nella Comune di Parigi, questa «fu composta dei consiglieri municipali eletti a suffragio universale nei diversi mandamenti di Parigi, responsabili e revocabili in qualunque momento» 6.

Il principio fu ripreso e ribadito più volte da Lenin, a cominciare da *Stato e Rivoluzione*, ed è trapassato come principio normativo nelle varie costituzioni sovietiche. L'art. 105 della costituzione vigente dice: «Il deputato ha l'obbligo di riferire agli elettori sulla sua attività e sull'attività dei Soviet. Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere privato del mandato in qualsiasi momento per decisione della maggioranza degli elettori secondo le modalità previste dalla legge». Questo principio è stato trasmesso alla maggior parte delle costituzioni delle democrazie popolari (al contrario di quel che avviene nella maggior parte delle costituzioni delle democrazie occidentali, come ad esempio quella italiana, il cui art. 67 dice: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»).

Il secondo tema, quello della rappresentanza degli interessi o organica, è stato invece caratteristico del pensiero socialista inglese sul finire del secolo, in particolare di quella corrente che faceva capo al guild-socialism di Hobson e Cole, e la cui proposta principale di riforma istituzionale consistette nel chiedere la disarticolazione corporativa dello stato oltre quella territoriale, e l'instaurazione di una rappresentanza funzionale, cioè degli interessi costituiti e riconosciuti, accanto a quella territoriale propria dello stato parlamentare classico, che aveva avuto fra l'altro in Inghilterra la propria patria e il proprio centro di irradiazione.

Ciò che mi preme sottolineare è che nessuna delle due proposte innovative rispetto al sistema rappresentativo classico trasforma la democrazia rappresentativa in democrazia diretta. Non certo la seconda, la quale si limita a sostituire una forma di rappresentanza ad un'altra. È anche discutibile che la rappresentanza degli interessi o funzionale, anche se talora sia stata proposta da movimenti politici di sinistra, sia più democratica della rappresentanza territoriale, condotta attraverso quegli organismi di aggregazione degli interessi generali che sono oggi i partiti.

In Italia non possiamo dimenticare che l'unico tentativo sinora fatto di sostituire alla rappresentanza partitica la rappresentanza organica è stato fatto se pur maldestramente dal fascismo con la camera dei fasci e delle corporazioni. Per parte mia ricordo che quando nell'immediato primo dopoguerra furono ventilate proposte di riforma costituzionale nella direzione della riforma degli interessi da parte oltre che di alcuni gruppi socialisti anche del partito cattolico, ne videro i pericoli per lo sviluppo della democrazia e dei diritti di libertà due scrittori liberali come Einaudi e Ruffini. (Scrivendo Einaudi: «Fa bisogno di dire che noi, contrari a queste sedicenti modernità legislative, abbiamo il dovere di dire chiaro che tutte queste rappresentanze degli interessi, che tutti questi

consessi paritetici sono un regresso spaventoso verso forme medievali di rappresentanza politica, verso quelle forme, da cui per perfezionamenti successivi, si volsero i parlamenti moderni». E aggiungeva: «Dare alle rappresentanze professionali una funzione deliberativa è voler mettere gl'interessi particolari al posto di quelli generali, è compiere opera per lo più sopraffattrice ed egoistica»).

Con questo non voglio dare per ammesso che i nostri parlamenti siano dediti soltanto all'interesse generale. Dio me ne guardi e liberi. Una delle piaghe del nostro parlamentarismo, tante volte denunciata quanto poco guarita, è la proliferazione delle cosiddette «leggine», che sono per l'appunto l'effetto del prevalere di interessi particolari, di gruppo, di categoria, nel peggior senso della parola, corporativi. Ma appunto si tratta di una piaga non di un effetto benefico, di uno degli aspetti degenerativi dei parlamenti, che si dovrebbero correggere non aggravare.

Il problema della rappresentanza organica fu ripreso durante i lavori della Costituente, ma fu risolto con la creazione di quella specie di limbo costituzionale che è il Consiglio nazionale dell' economia e del lavoro, cui è stato attribuito un compito meramente consultivo che poi di fatto non ha mai svolto né dopo la sua costituzione né dopo la sua recente resurrezione.

Intendiamoci bene, la rappresentanza organica non è di per se stessa una stortura. Vi sono situazioni in cui è non solo desiderabile ma inevitabile. Che un consiglio di facoltà sia composto da professori di facoltà e non da rappresentanti di partiti politici è ovvio. Se mai è meno ovvio che non vi partecipino con pari diritti rappresentanti degli studenti o del personale amministrativo, con la conseguenza che il difetto sta non nell' essere organico ma nell'esserlo troppo poco. Ma un consiglio di facoltà come un consiglio di fabbrica assolve il proprio compito e prende le proprie decisioni in un campo ben delimitato e tecnico, cioè in un campo che non ha niente a che vedere con quello generale e non tecnico di cui debbono occuparsi i corpi rappresentativi politici. Criticabile non è la rappresentanza organica in quanto tale ma la rappresentanza organica trasportata al di fuori dei confini che lo sono propri.

Nulla da obiettare sul fatto che nella scuola gli studenti siano rappresentanti da studenti, in fabbrica gli operai da operai. Ma già quando si passa al quartiere dove gl'interessi in causa sono interessi dei cittadini e non di questa o quella categoria, i cittadini debbono essere rappresentati da cittadini, che si distingueranno fra loro se mai non in base alle categorie che rappresentano ma in base alle diverse visioni complessive dei problemi che essi si sono formate (visioni complessive che ciascuno possiede in base all' appartenenza non a questa o a quella categoria ma in base all' appartenenza a questo o quel movimento politico) .

Certamente **più vicino alla democrazia diretta è l'istituto del rappresentante revocabile** contrapposto a quello del rappresentante svincolato dal mandato imperativo. Infatti il cordone ombelicale che tiene avvinto il delegato al corpo elettorale non è reciso del tutto. **Ma anche in questo caso non si può parlare di democrazia diretta nel senso proprio della parola.** Perché vi sia democrazia diretta nel senso proprio della parola, cioè nel senso in cui diretto **vuol dire che l'individuo partecipa esso stesso alla deliberazione che lo riguarda**, occorre che fra gl'individui deliberanti e la deliberazione che li riguarda non vi sia alcun intermediario. Il delegato anche se revocabile è un intermediario, anzitutto perché, per quanto vincolato alle istruzioni che riceve dalla base, ha di fatto pur sempre una certa libertà di movimento e se con lui non l'avessero tutti gli altri che debbono giungere a una deliberazione collettiva, una deliberazione collettiva sarebbe impossibile; in secondo luogo perché non può essere revocato in ogni istante e sostituito con un altro se non a rischio di paralizzare la trattativa.

Chi agisce sulla base di istruzioni rigide è il portavoce, il nunzio, nei rapporti internazionali l'ambasciatore, ma questa, della rigidità delle istruzioni, non è affatto un modo caratteristico di agire dei corpi collettivi. È se mai una caratteristica degli organismi regolati su base gerarchica, cioè di quegli organismi in cui il flusso del potere procede dall' alto in basso e non dal basso in alto, e quindi molto più adatta ai sistemi autocratici che non a quelli democratici. Se non altro perché un superiore gerarchico è in grado di dare istruzioni rigide all'inferiore gerarchico molto più facilmente di un' assemblea la quale può arrivare, se pur sempre con grande fatica, a formulare delle direttive,

ma non riesce quasi mai a trasformare le direttive in ordini (e dove non vi sono ordini ma direttive il mandato non è se non a parole imperativo).

A ogni modo, se la rappresentanza per mandato non è propriamente la democrazia diretta, è una strada intermedia fra la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta. Il che mi permette di ripetere che fra la democrazia rappresentativa pura e la democrazia diretta pura non c'è, come i fautori della democrazia diretta credono, un salto qualitativo, come se fra l'una e l'altra ci fosse uno spartiacque e una volta scesi dall' altra parte il paesaggio fosse del tutto cambiato. No: i significati storici di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta sono tali e tanti che non si può porre il problema in termini di aut aut come se ci fosse una sola possibile democrazia rappresentativa e una sola possibile democrazia diretta; si può solo porre il problema del passaggio dall'una all'altra attraverso un continuum in cui è difficile dire dove finisce la prima e dove comincia la seconda.

Un sistema democratico caratterizzato da rappresentanti revocabili è, in quanto prevede rappresentanti, una forma di democrazia rappresentativa, ma in quanto questi rappresentanti sono revocabili si avvicina alla democrazia diretta. È un genere anfibio di cui la storia che procede per vie complicate (al contrario della natura che, come una volta si diceva, segue sempre la via più breve) ci offre innumerevoli esempi. Proprio perché fra la forma estrema di democrazia rappresentativa e la forma estrema di democrazia diretta c'è un continuum di forme intermedie, un sistema di democrazia integrale le può contenere di solito tutte, ciascuna secondo le diverse situazioni e le diverse esigenze, perché sono, appunto in quanto appropriate a diverse situazioni e a diverse esigenze, perfettamente compatibili fra loro. Ciò implica che di fatto democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono due sistemi alternativi, nel senso che là dove c'è l'una non ci può essere l'altra, ma sono due sistemi che possono integrarsi a vicenda. Con una formula sintetica si può dire che in un sistema di democrazia integrale le due forme di democrazia sono entrambe necessarie ma non sono, di per sé considerate, sufficienti.

Che la democrazia diretta non sia sufficiente diventa chiaro quando si consideri che gli istituti di democrazia diretta nel senso proprio della parola sono due: l'assemblea dei cittadini deliberanti senza intermediari e il referendum. Nessun sistema complesso come è quello di uno stato moderno può funzionare soltanto con l'uno o con l'altro, e neppure con entrambi congiuntamente.