

PARTECIPAZIONE E DELIBERAZIONE: UNA EVOLUZIONE *BOTTOM-UP* DELLA FORMA DI STATO DEMOCRATICA? APPUNTI A PARTIRE DALLA LEGGE DELLA REGIONE TOSCANA N. 69/2007

di *Elettra Stradella**

Sommario: 1. Il giurista e la partecipazione (politica): alcune chiarificazioni concettuali preliminari. 2. Le “forme” della democrazia partecipativa: protagonisti e destinatari. 3. (*Segue*): le fonti normative. 4. Il ruolo degli enti territoriali, le pratiche di democrazia partecipativa, e la legge regionale toscana n. 69/2007. 5. Considerazioni conclusive: gli strumenti della democrazia partecipativa come azioni positive costituzionalmente ammissibili.

1. Il giurista e la partecipazione (politica): alcune chiarificazioni concettuali preliminari.

Temi come quello in esame richiedono senza dubbio un incontro tra ambiti disciplinari diversi, e sensibilità culturali non del tutto assimilabili.

Quand’anche lo studio della partecipazione politica si realizzasse esclusivamente sotto forma di studio delle caratteristiche e delle modalità di manifestazione del circuito rappresentativo, e dunque, primariamente, dei soggetti costituzionalmente posti a “presidio attivo” della democraticità del sistema - i partiti politici - non parrebbe sufficiente un approccio giuridico-formale che restringesse l’analisi al dato normativo positivo, e all’interpretazione di esso offerta dagli operatori giuridici a questo preposti. A maggior ragione un metodo interdisciplinare di indagine deve essere applicato qualora si intenda comprendere nel tema la riflessione su prospettive di democrazia “includente” (*infra*, par. 2), che prevedano istituti e strumenti *a*) al momento rientranti in mere ipotesi teoriche, *b*) per loro natura non incidenti (per lo meno direttamente) sul c.d. circuito democratico-rappresentativo. Peraltro, è la stessa prospettiva giuridica e costituzionalistica a richiedere un *surplus* di attenzione nei confronti di variabili e fenomeni non racchiudibili nelle lettere e nelle forme dei testi normativi (anche quando di rango costituzionale): basti pensare alle riflessioni, risalenti, eppure intatte quanto a vitalità ed applicabilità, condotte da Leopoldo Elia nell’assai nota voce sulle *Forme di governo*¹. Se, e come, è vero che l’effettiva portata della nozione di forma di governo, intesa come *system of government*, non può prescindere dal ruolo che nella sua definizione svolgono gli assetti partitici, le previsioni recate dai sistemi elettorali, i rapporti culturali e le fratture ideologiche intercorrenti tra gli attori politici e sociali all’interno del contesto ordinamentale di riferimento, potremmo allora immaginare un parallelismo concettuale che individui anche nella nozione di forma di Stato tale variabilità. Così il costituzionalista potrebbe agevolmente affrontare il problema, qui in parte toccato, delle “*forme di democrazia*” (da preferire o da riconoscere come esistenti in uno o in un altro sistema statale), accorpando nell’indagine elementi che almeno apparentemente trascendono i confini posti dai tradizionali concetti di *popolo*, *governo* (ed *esercizio della sovranità interna ed esterna*), *territorio*².

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso il «Dipartimento di Istituzioni, Impresa e mercato» dell’Università di Pisa.

¹ Cfr. L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1970.

² Sulla nozione di forma di Stato, e la sua effettiva configurabilità, oltre che configurazione, è difficile non richiamare la posizione di Giuseppe Ugo Rescigno, che obietta la stessa legittimità metodologica del

La forma di Stato democratica potrà quindi essere considerata come dotata di una intrinseca pluralità interna, caratterizzata da una geometria variabile le cui radici posano nel diverso atteggiarsi di quei contenuti che classicamente ne costituiscono il modo di essere e di manifestarsi.

Basti riflettere, induttivamente, sul rapporto che sussiste tra democrazia partecipativa e democrazia (rappresentativa, intesa come nozione-base). Come si vedrà nel corso della trattazione la prima si distingue dalla seconda principalmente sotto tre profili: uno riferito alla latitudine del concetto di *popolo*, uno ai meccanismi di legittimazione del potere, il terzo riguardante propriamente il livello di governo della democrazia inteso come piano territoriale di riferimento. Si evince quindi come l'evolversi dei tradizionali assetti relazionali all'interno delle società post-moderne abbia causato una modifica "dall'interno" dei paradigmi teorici di riferimento, e, pur senza travolgere i punti di riferimento più tradizionali, ci conduca ad un ripensamento dei modelli che, oltre a comportare conseguenze sul piano dell'interpretazione e della implementazione sostanziale, determina una inevitabile commistione tra ambiti epistemologici.

Qualche perplessità certamente il giurista la prova, quando si trova a doversi confrontare con fenomeni (o addirittura con tendenze), rientranti nelle dimensioni della (percezione e della effettività della) rappresentanza e della concertazione. Elementi che si pongono quali primi termini di paragone con quello della partecipazione, e per la loro riconduzione ad interazioni che la disposizione normativa *ex se* non sembra essere in grado di raccogliere e contenere pienamente, si caratterizzano per la natura prettamente sociologica e politologica delle trattazioni che li riguardano.

D'altra parte, chi più del giurista che si occupa delle istituzioni e della società dovrebbe, mettendo in luce i fondamenti costituzionali della partecipazione politica, guardare con attenzione ad un ampliamento delle "forme della democrazia" in un contesto caratterizzato dall'emergere di limiti oggettivi alla democrazia rappresentativa³?

Come si sottolineerà in seguito, l'esigenza di un dibattito teorico che sorregga la sperimentazione, sempre più frequente, di tecniche di partecipazione alla elaborazione delle decisioni pubbliche e di rilevanza pubblica, si avverte con particolare vigore nel momento in cui si fanno più forti le critiche agli strumenti della c.d. democrazia partecipativa, in nome di una (presunta) benefica quanto irrinunciabile distinzione tra governanti e governati, tra politica (e regola) generale ed astratta, e suo destinatario particolare (in quanto singolo interessato, ed in quanto membro della comunità

suo utilizzo, per l'inevitabile parzialità di un concetto che tende a circoscrivere per descrivere, e dunque a limitare intorno a coordinate spazio-temporali fenomeni sistemici, presupponendo così che si possa "affermare che dal tempo x al tempo y nello spazio z si è affermata una unica, unitaria, individuale esperienza storico-sociale", cfr. G. U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, spec. p. 7. Peraltro, lo stesso studio della categoria mette in luce, oltre alle relazioni di analogia o di complementarietà che la legano a concetti come quelli di regime politico, o di sistema politico, la variabilità, in dimensione comparata, dello stesso contenuto relativo al "contenitore" forma di Stato. Si veda ormai su questi aspetti F. Palermo, *La forma di stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Cedam, Padova, 2005, spec. p. 43 ss.

³ Con riguardo a tali limiti, ci si riferirà nel proseguo della trattazione alla, come si è detto, "oggettiva" presenza di indicatori della debolezza della democrazia, quali, tra l'altro, la presenza di meccanismi elettorali che non consentono un effettiva traduzione in termini rappresentativi del voto popolare, ed incidono negativamente sulla libertà e l'effettività del diritto di voto stesso.

regolata⁴). Tali critiche, peraltro, rischiano di trovare il sostegno più solido proprio nel concreto fallimento delle esperienze di partecipazione ultra-elettorale, o meglio, nella percezione della loro inutilità determinata dalla strumentalizzazione che la classe politica ne operi. Intendo dire che, qualora la partecipazione ultra-elettorale (lasciamo per ora confluire in questa nozione una serie di modalità differenti di manifestarsi della democrazia pre - o post - elettorale) divenga di fatto un mezzo per la creazione di una legittimazione rafforzata *ex-post* di decisioni pubbliche assunte all'interno degli organi a questo preposti (peraltro sempre "rappresentativamente" legittimati), e quindi sia volta a produrre una *fictio* partecipativa, il suo principale esito sarebbe quello di disincentivare la partecipazione medesima⁵.

Prima di inoltrarci nelle pieghe della riflessione proposta, alla ricerca di un massimo comune denominatore della forma di Stato democratica "a partecipazione massimizzata", vale la pena di introdurre, assai sinteticamente, una sorta di "glossario" propedeutico, nel quale definire (magari anche soltanto *a contrario*) le parole che si utilizzeranno più frequentemente, ed in particolare *democrazia elettorale*, *democrazia deliberativa* (e deliberazione), *democrazia partecipativa* (e partecipazione), *democrazia di prossimità*⁶.

Democrazia elettorale: l'esigenza di una nozione come questa mi pare che sorga in conseguenza del generarsi di una discrasia tra circuito elettorale e paradigma rappresentativo. Più chiaramente: ogni qual volta il circuito rappresentativo soffre, per ragioni oggettive e per così dire quantificabili, di *vulnera* incidenti direttamente sulla sua capacità di realizzare rappresentanza, la forma democratica, pur conservandosi dal

⁴ L'idea per cui "una rappresentanza che realizza un principio di partecipazione non può che essere una rappresentanza elettiva. In questo senso la modalità di partecipazione del *demos* è la partecipazione alla elezione della rappresentanza", è espressa chiaramente da Domenico Fisichella, già in D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano 1983, p. 11 ss. e in Id., *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna 1982, spec. p. 16 ss., e viene costantemente ripresa dall'Autore nei Suoi scritti.

⁵ Pone l'accento sul "rischio che l'effettività delle misure di partecipazione, senza un controllo del giudice, sia ridotta", cosa che farebbe "pensare che esse siano meno uno strumento di democrazia partecipativa che un mezzo per legittimare l'azione della pubblica amministrazione", S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, p. 21, che riprende le considerazioni di B. Delaunay, *Les limites aux recours contre les décisions de la Commission nationale du débat public*, in *AJDA*, 8 novembre 2004, n. 38, p. 2104 ss., il quale contesta la scarsissima applicazione della procedura del *débat public* introdotta in Francia, v. *infra*, par. 4.

⁶ Si precisa fin d'ora che gran parte dei termini utilizzati, e gli spunti alla costruzione del breviario lessicale qui operata sono tratti da una vasta letteratura giuridica e sociologica che su tali nozioni ha ampiamente riflettuto già a partire dagli anni Settanta. In particolare, si richiamano, quali riferimenti più diretti, D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004; A. Fung, E. O. Wright, (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations In Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York, 2003; P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006; S. Ravazzi, *Civicità. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma 2007; AA. VV., *Democrazia partecipativa*, numero monografico della *Rivista Democrazia e diritto*, n. 3/2006; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 71 ss.; U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2007, p. 779 ss.; L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 11 ss.; S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2007, p. 3-42.

punto di vista procedimentale, in presenza di elezioni libere e periodiche⁷, evidentemente risulta compromessa rispetto ai fini che *ab origine* ne caratterizzano l'essenza.

E quindi, così come avviene negli ordinamenti privi di legittimazione democratica elettiva, quale quello globale, l'unico modo per "consentire alla società civile di far sentire la sua voce è quello di permettere ai privati, singoli o associati, di partecipare al processo di decisione, secondo il modulo della democrazia deliberativa⁸". Intendo con ciò accostare agli ordinamenti che tendono a legittimarsi per *output*⁹ (ed eventualmente, appunto, a costruire forme di legittimazione per *input* comunque sostitutive rispetto alla sostanziale assenza di momenti elettorali), ad altri che, pure in presenza di legittimazione elettiva formale, dimostrano l'assenza o l'insufficienza di una legittimazione elettiva sostanziale. Senza voler sembrare iperbolici, un esempio in tal senso sembra provenire dalla situazione italiana attuale, in cui la presenza di un sistema elettorale di tipo proporzionale (con correttivi) in cui il riparto dei seggi avviene sulla base di liste bloccate, ha comportato e comporta un vero e proprio *vulnus* alla democraticità del sistema, incidendo sulla libertà e sulla effettività del voto (lesa peraltro anche da altri meccanismi contenuti nella l. n. 270/2005, quale quello della regionalizzazione del premio di maggioranza per l'elezione del Senato della

⁷ R. A. Dahl, da ultimo in *Sull'uguaglianza politica*, Laterza, Roma-Bari, 2007, individua, come noto, nella presenza di elezioni frequenti e corrette, nella garanzia della libertà di manifestazione del proprio pensiero, nell'esistenza di fonti alternative di informazione e comunicazione e nel riconoscimento della libertà e dell'autonomia associative, i requisiti essenziali per poter distinguere un regime democratico da uno che non lo è, ed in particolare per individuarne l'elemento fondante nell'eguaglianza politica. D'altro canto, proprio la presenza di elezioni dovrebbe essere valutata sulla base dei meccanismi che presiedono alla svolgimento delle elezioni stesse. Se è vero che una democrazia che si risolva (v. sempre R. A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, 2000) in un alternarsi di momenti elettorali e di parentesi impermeabili alla voce del cittadino-elettore, risulta certamente una democrazia parziale, d'altra parte è ancor più vero (*rectius* più eclatante) che una democrazia che si fondasse su momenti elettorali "qualitativamente" mediocri non potrebbe definirsi "democrazia" a meno di non affiancarne un attributo volto a limitarne la portata. Quale, appunto, "elettorale".

⁸ Cfr. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, cit., p. 33, che cita peraltro J. Ferejohn, *Accountability in a Global Context*, paper presentato alla New York University, Hauser Colloquium on Globalization and Its Discontents, 1 Novembre 2006, spec. p. 25. Nei sistemi a bassa (o assente) legittimazione democratico-rappresentativa – e il riferimento va in particolare agli ordinamenti sovranazionali e al nuovo ordinamento globale – assume un ruolo preponderante la *consultazione*, con un significato più pregnante rispetto a quello che la caratterizza negli ordinamenti statali. Peraltro, un elemento che differenzia "in negativo" gli ordinamenti non statuali dagli altri, messo bene in luce da Cassese (cfr. soprattutto S. Cassese, *Un giusto procedimento globale?* In Id. (a cura di), *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006, spec. p. 120 ss.), è sicuramente quello della mancanza di una vera e propria *società civile*, da intendersi come interlocutore diretto ed in qualche modo esclusivo dei pubblici poteri, verso il quale essi dirigono la propria azione: questa è la ragione per cui gli obblighi di consultazione, che sono posti (proprio per ragioni di legittimazione dell'azione politica) in capo agli ordinamenti sovranazionali, vengono generalmente fatti gravare per così dire indirettamente sugli ordinamenti nazionali, o sui soggetti da questi "promananti", che operano nell'arena globale. Un ulteriore esempio può essere quello delle autorità amministrative indipendenti, che costituiscono a livello statale sicuramente il modello di maggior successo nell'inveramento di una cultura della consultazione, cfr. da ultimo A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, in M. Raveraira (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino Editore, 2007.

⁹ Si veda W. Scharpf, *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999 (tit. or. *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Centro Robert Schuman, Istituto Universitario Europeo, Firenze, 1997).

Repubblica). Tale meccanismo, unito alla assenza di previsioni legislative¹⁰ che introducano elezioni primarie, ovvero altre modalità di selezione delle candidature su base democratica, e in presenza di una interpretazione dell'art. 49, Cost. che ha spesso teso a sottolineare il ruolo *pro democratia* “esterno” del partito politico, piuttosto che quello “interno”¹¹, determina l'esclusione del cittadino (anche di quello “attivo”, si badi ...) dalla scelta dei propri delegati.

Democrazia deliberativa: definire la democrazia deliberativa è possibile a) segnalandone le differenze rispetto alla *democrazia partecipativa* e b) individuandone i profili di contatto con la *democrazia di prossimità*. In estrema sintesi, pur banalizzando un po', potremmo dire che il tratto saliente della democrazia deliberativa può trarsi da un lato dalla differenza che intercorre tra partecipazione efficientistica, partecipazione procedimentale puramente garantistica, e partecipazione democratica¹²; dall'altro sposando una classificazione che distingua una concezione procedurale della democrazia partecipativa da una sostanziale.

Infatti, per quanto concerne l'ultimo aspetto segnalato (che ricade in a)), si evidenzia come l'apertura delle istituzioni alla partecipazione possa essere intesa sia come finalità autonoma e che si autogiustifica, sia come modo per far entrare “nel loro orizzonte nuovi contenuti”¹³, attraverso l'apporto che i movimenti e l'opinione possono offrire

¹⁰ Se si esclude il caso, comunque debole, della legge della regione Toscana n. 70/2004 per quanto riguarda le elezioni regionali, su cui cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, p. 193 ss.; M. Rubechi, *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it; e *amplius* (in relazione alla delicata questione della previsione normativa di elezioni primarie) cfr. S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubettino, 1995 e C. Fusaro, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, p. 140 ss.

¹¹ La Corte costituzionale ha affermato pacificamente che “le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti e dei gruppi politici occasionali [...] e previste dalle leggi elettorali, non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza” né sul fatto che “sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni” cfr. Corte cost., sent. n. 203/1975; d'altra parte il fatto che la Costituzione non costringa i partiti politici alla previsione di procedure trasparenti e democratiche di selezione dei candidati non implica che il legislatore non possa introdurre procedimenti elettorali “a formazione progressiva”, nei quali il coinvolgimento dell'elettore abbia inizio a partire da un momento precedente rispetto a quello della vera e propria competizione elettorale, ferma restando la libertà per il partito di decidere in ultima istanza in ordine alla formazione delle proprie liste, poiché in effetti l'introduzione di elezioni primarie vincolanti negli esiti (quindi non soltanto obbligatorie nello svolgimento) contrasterebbe oltre che con l'art. 49, Cost. anche con l'art. 51, Cost. Una embrionale copertura (costituzionale) alle primarie potrebbe peraltro rintracciarsi nella affermazione della Corte che, con riferimento alle procedure di sottoscrizione delle candidature preliminari alle presentazione delle stesse, individua “un principio generalizzato che in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori”, cfr. Corte cost., sent. n. 83/1992. Sia consentito di richiamare E. Stradella, *La “materia elettorale regionale” nel sistema delle fonti*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007.

¹² Questa distinzione è contenuta, sebbene non del tutto esplicitata, in U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 4/2007, p. 779 ss.

¹³ Cfr. L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 12.

nelle sedi destinate alla partecipazione. Nel secondo caso si promuoverebbe una concezione sostanziale della democrazia partecipativa, e quindi una nozione per così dire forte di democrazia partecipativa che senza dubbio potrebbe, dal punto di vista strettamente definitorio, ben fungere da concetto-limite rispetto al quale distinguere il contenuto della democrazia deliberativa. Secondo questa concezione “la democrazia partecipativa deve essere interpretata “come uno strumento di «liberazione» della vita quotidiana individuale e collettiva dalle sovradeterminazioni e coazioni del mercato”, e diventare la “pratica ordinaria di governo in tutti i settori e a tutti i livelli dell’amministrazione locale che investe l’amministrazione locale in un cambiamento complessivo delle forme di decisione”¹⁴.

La *democrazia deliberativa* possiede dunque una dimensione prettamente procedurale, da intendersi come processualmente auto-fondata: non a caso *deliberazione* è atto normativo (o amministrativo, ma avente portata ed effetti di carattere generale) collegiale, e quindi, identificando il risultato con il procedimento, la nozione in esame identifica un obiettivo di effettiva capacità decisionale allargata al numero maggiore possibile di cittadini.

In questo senso la *partecipazione sub specie di democrazia deliberativa* assume contorni insieme efficientistici e garantistici. L’obiettivo della *deliberazione* si pone a presidio dell’efficienza del sistema, che si fonda sul “diritto” (oltre che sulla possibilità) per le istituzioni e i pubblici poteri di assumere decisioni per la collettività; l’esistenza di un procedimento propedeutico alla deliberazione comporta, per parte sua, l’espletamento di una funzione garantistica della apertura delle istituzioni come realizzata nella fase anteriore alla deliberazione¹⁵. Garanzia di rispondenza della decisione alla volontà dei suoi destinatari.

In qualche modo allora la democrazia deliberativa costituisce una risposta alla degenerazione del principio del divieto di mandato imperativo (contenuto nella nostra Carta costituzionale all’art. 67), secondo il quale il rappresentante non è strumento

¹⁴ Cfr. A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all’autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 135 ss., che riprende peraltro lo slogan riassuntivo del percorso partecipativo per la formazione della legge regionale toscana n. 69/2007, della quale si darà conto nel par. 4.

¹⁵ Adottando la definizione di democrazia deliberativa data dai suoi più illustri studiosi e sostenitori (cfr. A. Fung – E. O. Wright (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations In Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York 2003, che affrontano alcuni *case-studies* riconducendoli a tale nozione, quale la gestione del bilancio partecipativo di Porto Alegre e la gestione partecipata delle scuole pubbliche di Chicago, fino ad altri metodi di coinvolgimento dei cittadini in progetti di pianificazione territoriale utilizzati negli Stati Uniti e in India; e J. Gastil – P. Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005), bisognerebbe dire che essa sostituisce al principio di maggioranza, proprio della democrazia rappresentativa, il principio della *deliberation*, cioè della discussione, del *confronto argomentato* (v. anche L. Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, *Working Paper 1*, Dipartimento di Studi Politici (Università di Torino), Torino 2002, in cui l’Autore racconta un esperimento di democrazia deliberativa realizzato nel 2000 in provincia di Torino, avente ad oggetto il confronto e la decisione relativi all’identificazione della sede per due siti di smaltimento dei rifiuti). Nella definizione normalmente utilizzata di democrazia deliberativa, dunque, essa si distingue da quella partecipativa anche per un suo essere più contenuta, razionale e, sembrerebbe quasi doversi dire, attuabile. Cfr. anche L. Bobbio, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, pp. 177-202, e Id., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 67-88.

esclusivo in possesso di coloro che lo hanno eletto, bensì anello di congiunzione tra la collettività e la sintesi politica come operata dalle istituzioni rappresentative. Quando l'assenza di un rapporto di mandato arriva a comportare l'indifferenza dei rappresentanti non tanto nei confronti degli interessi privati e particolari, bensì della ricerca di una sintesi della volontà dei rappresentati, sulla quale poggia l'elemento stesso della sovranità, emerge l'esigenza di innestare nel sistema frammenti di partecipazione extrarappresentativa, prevedendo procedure di assunzione delle decisioni più trasparenti ed aperte anche alla "voce" popolare.

E qui si evince il rapporto con la *democrazia di prossimità*: "un'amministrazione destinata alla soddisfazione degli interessi della società non può, in democrazia, che essere essa stessa soggettivamente espressione della stessa società"¹⁶. La *democrazia di prossimità* non può che interessare un livello di governo qualitativamente diverso da quello della produzione delle regole, vale a dire quello della applicazione delle stesse: la pubblica amministrazione.

Come si vedrà anche in seguito, è la partecipazione al procedimento amministrativo ad introdurre le prime significative trasformazioni nel rapporto tra autorità e libertà, e quindi ad aprire una riflessione sulla "forma di democrazia" che si ponga ad obiettivo il rafforzamento verticale e orizzontale dei diritti politici (in termini cioè di pregnanza del diritto e di ampiezza del raggio dei destinatari). In Italia la l. n. 241/1990, con cui viene disciplinato il procedimento amministrativo, introduce un sistema di previsioni, tra cui quella relativa all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento, che apre le pubbliche amministrazioni ad un rapporto sostanzialmente paritario, almeno dal punto di vista teorico, con il cittadino; inaugura così una forma di democrazia dell'amministrazione accostabile alla *democratie de proximité*, denominazione assegnata alla legge francese del 2002 che modifica il codice dell'ambiente regolando l'attività amministrativa secondo modelli sostanzialmente giurisdizionali di confronto e contraddittorio tra i pubblici poteri e i soggetti privati che partecipano ai procedimenti¹⁷.

¹⁶ Cfr. U. Allegretti, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, cit., p. 782, che riprende peraltro l'impostazione di Giorgio Berti, come descritta e commentata dallo stesso Allegretti in *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in *Jus*, n. 2-3/2007, p. 301 ss.

¹⁷ Un'osservazione, sebbene non centrale rispetto al tema della trattazione, deve farsi a questo proposito con riferimento alla l. n. 15/2005, che modifica la legge del 1990. La democrazia di prossimità si gioca infatti in parte nella dialettica tra partecipazione garantistica all'interno del procedimento (in particolare amministrativo, ma similmente può accadere per il procedimento normativo nel fenomeno che abbiamo più propriamente definito di democrazia deliberativa), e garanzia del privato attraverso la tutela in ambito giurisdizionale. E su questo versante la riforma del 2005 non è sembrata lineare rispetto alle premesse indicate, soprattutto con riferimento all'art. 21-octies, ove si è previsto che "Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato", sostanzialmente individuando la violazione dell'obbligo di comunicazione, e quindi di una delle fondamentali regole di partecipazione, alla stregua di una irregolarità nelle forme (si consenta su questo di rinviare a E. Stradella, *La tutela contro i vizi di forma e nel procedimento, alla luce della nuova disciplina del procedimento amministrativo: spunti di riflessione*, in A. Massera (a cura di), *Le tutele procedimentali. Profili di diritto comparato*, Jovene, Napoli, 2007, ma, per un inquadramento dottrinale, giurisprudenziale e applicativo della questione cfr. su tutti D.U. Galetta, *Violazione di norme sul procedimento amministrativo e annullabilità del provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2003 e F. Luciani, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003). D'altra parte, la stessa legge del 2005 ha introdotto il noto art. 10-bis, nel quale è prevista la *comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*, in seguito alla quale, nel termine di

I limiti della democrazia di prossimità, d'altronde, sono facilmente rintracciabili sotto due profili: quello oggettivo del suo dipendere, per quanto concerne l'effettiva garanzia di partecipazione, dalla penetranza del controllo giurisdizionale sulla corretta applicazione da parte dell'amministrazione delle regole stesse sulla partecipazione; e quello soggettivo, relativo all'ampiezza dell'insieme dei beneficiari della partecipazione, che possono essere soltanto gli interessati al provvedimento dell'amministrazione, coloro le cui posizioni soggettive vengono direttamente (o indirettamente, ma non "genericamente") incise dall'azione amministrativa (v. anche *infra*, par. 2).

La *democrazia partecipativa* non soffre, *rectius* non soffrirebbe di tali limiti. Sia nella sua concezione sostanziale (descritta in rapporto alla nozione di *democrazia deliberativa*) - quella che abbiamo definito come democrazia partecipativa in senso forte - sia in una dimensione depurata da qualsiasi elemento teleologico, essa può ritenersi coprire tutti quegli spazi che abbiamo visto residuare dagli ambiti di operatività delle nozioni fino ad ora menzionate.

D'altra parte non si esclude che, nel corso dello scritto, possa talvolta capitare di far riferimento alla *democrazia partecipativa* per intendere *partecipazione*, e per racchiudere strumenti diversi tra loro e non sempre ugualmente finalizzati. Non sempre le esperienze empiriche sembrano riconducibili in maniera del tutto lineare alle classificazioni teoriche; queste però sembravano utili ad un tentativo di chiarificazione iniziale rispetto al tema oggetto dello scritto.

2. Le "forme" della democrazia partecipativa: protagonisti e destinatari

Nei paragrafi 2 e 3, si affronteranno gli aspetti relativi alle forme di manifestazione della "forma" democrazia partecipativa. In particolare, saranno presi in considerazione due profili: quello propriamente soggettivo, indicato con il riferimento a *protagonisti e destinatari*, che prenderà le mosse dall'interrogativo avente ad oggetto "a chi serve la partecipazione?", e "chi può/deve partecipare (soprattutto)?" e quello relativo, per così dire, ai *luoghi* della partecipazione, intesi soprattutto come livello di *governance* interessato al fenomeno partecipativo, leggibile anche attraverso le fonti normative ritenute *competenti* alla regolazione delle forme della partecipazione.

Ricordando quella tripartizione che traeva prevalentemente spunto dalla individuazione dei c.d. elementi costitutivi dello Stato, o per lo meno di quelli che sono definiti come tali dalla prevalente dottrina e manualistica giuspubblicistica¹⁸, facciamo

dieci giorni dal suo ricevimento, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, del cui eventuale mancato accoglimento deve essere data ulteriore motivazione nel provvedimento finale (sulla disposizione cfr. E. Frediani, *Partecipazione procedimentale, contraddittorio e comunicazione: dal deposito di memorie scritte e documenti al preavviso di rigetto*, in *Diritto amministrativo*, 2005).

Se l'apertura al privato delle procedure decisionali comporta una dequotazione della sua tutela dinanzi al giudice, il timore che ne deriva è che la democrazia di prossimità possa tendere paradossalmente a favorire la pubblica amministrazione, liberandola, almeno in parte si intende, dal controllo giurisdizionale: in questa chiave è letta la tendenza alla "separazione" che Sabino Cassese riconosce nel modello francese, in cui viene appunto sottratto al giudice il controllo della procedura di partecipazione, "che rimane nel dominio esclusivo dell'amministrazione pubblica", cfr. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, spec. p. 18 ss.

¹⁸ Sul punto non si può però non dar conto, per quanto sommariamente e senza potersi soffermare in questa sede sul dibattito sul punto, la critica operata da L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, spec. p. 105 ss., che ritiene immotivata e tralascia tale classica enumerazione, sostenendo come "in realtà, ciò che residua è soltanto l'evidente verità che ogni ordinamento statale *presuppone un territorio*,

senza dubbio rientrare il primo aspetto nella nozione di *popolo*, e il secondo funge in qualche modo da *trait d'union* tra sistema di governo e qualificazione attiva del territorio: legame peraltro coesenziale ad una strutturazione della sovranità ormai in senso reticolare¹⁹.

Venendo però per il momento all'oggetto precipuo del par., bisogna intanto evidenziare che affrontare il profilo soggettivo della partecipazione significa riflettere su *chi* debba essere coinvolto nei processi di partecipazione, in quanto, ad un contempo, *attore* del processo (i.e. soggetto che fornisce informazioni, che contribuisce alla formazione del processo decisionale, e che, quindi, può essere descritto come parte attiva del fenomeno partecipativo), e *destinatario* (in quanto la decisione che sarà adottata in seguito al processo partecipativo produrrà su di esso degli effetti).

Ciò che rende però necessario soffermarsi sul profilo soggettivo è la necessità che emerge di operare una distinzione tra la nozione per così dire tecnico-giuridica di destinatario e quella invece applicabile all'analisi dei fenomeni partecipativi.

Attraverso alcune considerazioni si può arrivare a comprendere come proprio dalle differenze che possono intercorrere nella qualificazione degli *interessati* e dei *destinatari* sia possibile evincere le differenze tra modelli di partecipazione. Ed in particolare, coerentemente con la distinzione operata nel par. 1 tra *democrazia partecipativa* e *democrazia di prossimità*, la differenza tra una partecipazione ai procedimenti che conducono all'adozione di provvedimenti amministrativi, e quella *partecipazione normativa* (i.e. *politica*) che riconosce nell'*attore/destinatario* il titolare di un diritto politico. In questo senso, il fondamento costituzionale della democrazia partecipativa risulta evidente proprio con riguardo al profilo soggettivo qui in esame. Come illustra chiaramente Umberto Allegretti, il principio di eguaglianza sostanziale, individuando nella promozione della partecipazione politica (oltre che economica e sociale) “un fine generale dell'azione della Repubblica”, la pone “in stretta unione allo «sviluppo della persona umana»”; e per questo “partecipazione e Dp [democrazia partecipativa] potrebbero essere considerate non solo come contenuti di un principio «oggettivo» che regge i procedimenti di decisione politica e amministrativa, ma altresì come i contenuti di un vero e proprio «diritto soggettivo», nella forma di un diritto individuale fondamentale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l'attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico)”²⁰.

indipendentemente dal quale non si potrebbe più distinguerlo dalla generalità degli ordinamenti giuridici non statali”.

¹⁹ Sul passaggio dai rapporti gerarchici a quelli reticolari, in coerenza, peraltro, con una più penetrante applicazione del principio di sussidiarietà, cfr. P. Carrozza, *Le riforme degli anni '90 in Italia: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in *Quaderni del Seminario di studi parlamentari S. Tosi*, n. 13, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 105-127.

²⁰ Cfr. U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, spec. p. 154. Peraltro il principio della democrazia trova riconoscimento anche a livello europeo. Il Trattato costituzionale (mai entrato in vigore) prevedeva all'art. I-47 “1. Le istituzioni dell'Unione danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative attraverso gli opportuni canali la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni dell'Unione mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. 4. Su iniziativa di almeno un milione di cittadini dell'Unione appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri, la Commissione può essere invitata a presentare una proposta appropriata su materie in merito

Quindi la partecipazione politica, attraverso la “forma” della democrazia partecipativa, è diritto costituzionalmente garantito, diritto fondamentale. Un diritto che peraltro, in quanto strettamente connesso all’impegno positivo della Repubblica nel favorire la realizzazione della persona, liberandosi dai meandri del dogmatismo teso ad escludere dal godimento dei “diritti di sovranità” i soggetti privi dello *status* di cittadinanza, può diventare concreto mezzo della democrazia “inclusente”²¹.

E tornando al rapporto con la partecipazione amministrativa, non sembra azzardato evincere anche dalla natura del diritto soggettivo alla partecipazione politica una differenza qualitativa rispetto alle posizioni soggettive che si instaurano in riferimento alla partecipazione al procedimento amministrativo. Infatti, nonostante l’emergere, in particolare dal capo III della legge sul procedimento, una forte dimensione partecipativa, essa si impone in un’ottica teleologicamente orientata al risultato della partecipazione, e non manca di subire “mortificazioni” anche significative come quella già individuata (*supra*, nt. 17) nell’introduzione, operata da parte della l. n. 15/2005 con il secondo alinea dell’art. 21-*octies*, dell’implicita *probatio diabolica* a carico del cittadino escluso dal procedimento che lo riguarda²².

Quest’ultimo elemento deve essere unito al versante teleologico indicato, per il quale da tutto l’assetto della legge n. 241 scaturisce un modello informato ai principi di imparzialità - e quindi di *contraddittorio* -, di efficacia, efficienza e buon andamento - e quindi di *collaborazione* - tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati che con essa si relazionano in quanto destinatari ed interessati dell’attività provvedimentale. Ed emerge così una immagine di diritto diversa da quella che si concretizza nella partecipazione politica; una immagine che pur superando l’autoreferenziale figura dell’interesse legittimo, resta in ogni caso segnata da un carattere di funzionalizzazione che dal diritto politico la distingue nettamente.

Tale distinzione si completa (sempre con riguardo al profilo soggettivo della partecipazione) guardando ad un altro elemento: quello del rapporto tra partecipazione e controllo, che consente peraltro di chiudere il cerchio tornando alla questione sopra

alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini della attuazione della Costituzione”. La medesima disposizione è oggi accolta dall’art. 8B del Trattato di Lisbona.

²¹ Sia consentito su questo aspetto, ed in particolare sull’utilizzo della nozione di “democrazia includente”, rinviare alle riflessioni svolte in A. Di Capua - E. Stradella, *L’integrazione politica ed economica dei migranti, tra ordinamento interno e prospettive comunitarie: alcuni spunti di riflessione*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, nonché, fin d’ora, all’ampia dottrina anche costituzionalistica che ha affrontato il tema della partecipazione politica dei cittadini extra-comunitari, ed in particolare T. Giupponi, *Il diritto di voto agli stranieri tra “cittadinanza” e autonomie territoriali*, in www.forumcostituzionale.it, G. Franchi Scarselli, *Una legge misconosciuta sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, C. Salazar, *Brevi note intorno all’ “aspra contesa” tra governo e autonomie locali sull’estensione del diritto di voto e dell’elettorato passivo agli stranieri extracomunitari*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazioni e giurisprudenza costituzionale*, cit., e bibliografia ivi citata, M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 203 ss.; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam 1997; E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Dir. pubb. Comp.eur.*, 2000, n. 2, 505 ss.; G. Franchi Scarselli, *Sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri*, in *Diritto immigrazione cittadinanza*, 2003, n. 3, 35 ss.; da ultimo, per una analisi esaustiva del tema, v. A. Algostino, *I diritti politici dello straniero*, Jovene, 2006.

²² Parla di mortificazione in particolare F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 2005, p. 1515.

posta circa la differenza tra quella che potremmo considerare come la doppietta “*interessati-destinatari*” e la doppietta “*attori-destinatari*”.

Come è stato recentemente sottolineato, il “punto debole” nell’attuazione del modello della democrazia rappresentativa è stato costituito dal rapporto inversamente proporzionale tra il valore assegnato al momento elettorale e quello riservato al controllo popolare sui governanti²³. Il secondo, infatti, si è progressivamente trasformato in un controllo “meramente” istituzionale, in quanto svolto prevalentemente, se non esclusivamente, da parte di organi rappresentativi. Ma è evidente come, soprattutto in presenza di sistemi politici e di governo tendenti al “maggioritarismo”, e, inoltre, di esecutivi presidenzializzati e titolari anche formali di sempre più vasti poteri normativi, le funzioni di controllo esercitate da parte delle camere dei rappresentanti²⁴ da un lato si intensificano (conseguentemente allo svuotamento delle altre tradizionali funzioni, *in primis* quella legislativa), dall’altro sembrano spesso manifestarsi come tentativo di consolidamento interno della/e minoranza/e parlamentare/i in parte sostitutivo rispetto all’assenza di altre forme di riconoscimento.

Per queste ragioni la partecipazione in funzione (anche) di controllo, o, se si vuole, il controllo effettuato in forma partecipativa, costituiscono un ulteriore frangente di differenziazione rispetto alla partecipazione procedimentale, e contribuiscono a definire le doppiette di cui sopra.

Il controllo esercitato nelle fasi di produzione normativa, ovvero in ordine alla emanazione di atti amministrativi generali, di pianificazione o di programmazione²⁵, non implica infatti l’interesse di chi controlla a veder rispettate pretese e condizioni che lo riguardano direttamente in quanto persona fisica coinvolta nella situazione di fatto regolata dal provvedimento, bensì un naturale coinvolgimento del singolo in quanto membro della collettività statale, anche quando si potesse in assoluto presumere la sua totale estraneità dalle fattispecie prese in considerazione dall’atto.

La “legittimazione ad agire” nelle forme della democrazia partecipativa risulta illimitata teoricamente, se non rispetto al “confine” territoriale che definisce la comunità politica di appartenenza (sulla cui determinazione ci soffermeremo in seguito).

Per questo, benché sia nel caso della partecipazione procedimentale sia in quello della partecipazione politica (nel senso della democrazia partecipativa) coloro che partecipano alla elaborazione della “decisione” sono *destinatari* (i primi diretti ed esclusivi, i secondi generici in quanto l’esito del processo partecipativo conduce generalmente ad un atto avente effetti *erga omnes*), l’attributo caratterizzante la

²³ Cfr. P. Ginsborg, *La democrazia che non c’è*, cit., *passim*. Tale osservazione è ripresa anche da U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, spec. p. 75 ss., che fonda tra l’altro proprio su di essa l’emergere della possibilità e dell’utilità di un controllo che si realizzi su base partecipativa.

²⁴ Sull’esercizio di funzioni di controllo da parte delle Camere, cfr. da ultimo in particolare i numerosi contributi in tema di controllo contenuti in R. Dickmann - S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Giuffrè, Milano, 2008, G. Rivosecchi, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle commissioni di inchiesta*, in E. Gianfrancesco - N. Lupo (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Luiss University Press, 2007, p. 155 ss., e C. De Micheli, *Parlamento controllore vs Parlamento legislatore? La fine del caso italiano?*, in *Quaderno, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 17, 2006, pp. 187-203.

²⁵ Sono questi peraltro, insieme appunto agli atti normativi, quelli che l’art. 13 della legge n. 241 esclude dall’applicazione delle disposizioni in materia partecipativa.

doppietta muta. Nel primo caso i destinatari sono *interessati* (*inter-esse*, stanno proprio in mezzo al procedimento), nel secondo i destinatari sono *attori*.

Mentre gli interessati rappresentano l'incontro "incidentale" tra l'attività amministrativa e le posizioni soggettive private, gli attori rappresentano i soggetti attivi della partecipazione.

Questo anche perché, benché la funzione di controllo non sia assente dalla partecipazione del singolo allo svolgimento della attività provvedimento della p.a - tant'è che, come noto, essa costituisce uno degli elementi fondanti l'istituto della motivazione - nel rapporto tra privato e pubblica amministrazione il filtro e l'intermediazione della legge comporta un confine invalicabile, ben rappresentato dalla previsione dell' "indifferenza" della partecipazione quando il procedimento riguardi l'adozione di atti vincolati²⁶.

Chiarita la latitudine per così dire massima dei soggetti che possono costituire il *popolo* della democrazia partecipativa, qualche riflessione deve infine essere condotta circa le caratteristiche che questo popolo dovrebbe avere, vale a dire le dimensioni soggettive più "opportune", più "utili", ma soprattutto più rispondenti ai fondamenti costituzionali e di principio che abbiamo visto caratterizzare la forma della democrazia partecipativa.

Come sottolinea Luigi Bobbio²⁷ la genericità con cui spesso anche i teorici della democrazia partecipativa rispondono all'interrogativo sul *chi*, è indizio da un lato di quanto esso sia cruciale, dall'altro della difficoltà presente nell'individuare non tanto l'insieme "massimo" dei partecipanti, quanto piuttosto quello "minimo", quello formato sulla base di criteri di opportunità, e intrinsecamente a geometria in dipendenza dall'oggetto della partecipazione stessa²⁸.

Quali le alternative?

Si potrebbe ritenere che la partecipazione (nel senso della democrazia partecipativa) riguardi: A) tutti i cittadini (residenti sul territorio governato dall'istituzione che deve assumere la decisione "partecipata"); B) tutte le persone (regolarmente residenti sul territorio governato dall'istituzione che deve assumere la decisione "partecipata"); C) la "cittadinanza attiva", cioè quella che non appartiene ai "produttori alienati e atomizzati, consumatori passivi, appendici della democrazia televisiva"²⁹; D) i soggetti "deboli",

²⁶ E' ancora una volta il caso dell'art. 21-*octies*, però del primo comma, in cui si stabilisce che qualora l'atto che la p.a. deve porre in essere sia vincolato la presenza di vizi di forma o che incidano sul procedimento non può comportare l'annullabilità dell'atto medesimo. Con tutta l'incertezza che deriva dalla difficile qualificazione di un atto come "completamente" o "solo parzialmente" vincolato; si rinvia su questo alla bibliografia già citata.

²⁷ Si veda in particolare L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 15 ss.

²⁸ La variabilità dei destinatari è implicitamente illustrata dalla definizione di *stakeholders*, che oggi ne viene data, e su cui cfr. L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli-Roma, Esi, 2004, spec. p. 41 ss. A. Valastro (cit.) ben sottolinea come "l'individuazione degli attori di riferimento", momento introduttivo di qualsivoglia processo partecipativo di consultazione, debba avvenire "attraverso vere e proprie indagini sul campo più o meno ampie a seconda dei casi", e ugualmente debba accadere per il riconoscimento degli *stakeholders*, intesi come "coloro che sono portatori di punti di vista rilevanti sulle questioni affrontate dal progetto regolativo, pur se non titolari di un potere formale di decisione o di interessi giuridicamente riconosciuti".

²⁹ Come li definisce A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, cit., p. 143-144, nt. 13.

cioè quelli che in via ordinaria, in assenza degli strumenti della democrazia partecipativa, non possiedono gli strumenti giuridici per partecipare, oppure D) presentano oggettive difficoltà a partecipare; E) i soggetti “forti”, cioè, come li identifica Bobbio, “i proprietari immobiliari, i costruttori, gli imprenditori” che “hanno tutti i mezzi per premere sulle istituzioni mediante canali più o meno personalizzati e occulti”, e quindi risultano “poco disponibili a esporsi al confronto nell’arena pubblica”³⁰.

Provando a prendere brevemente in considerazione le diverse ipotesi elencate, emerge subito una ingiustificata limitatezza della prima, e una difficilmente gestibile ampiezza della seconda: ove la prima esclude i soggetti privi di cittadinanza, contrastando peraltro con il principio di eguaglianza sostanziale su cui abbiamo visto incardinarsi almeno in parte la democrazia partecipativa (non tanto infatti discrimina sulla base di un elemento formale, ma si rifiuta di considerare la particolare situazione di fatto in cui vertono coloro che non posseggono il requisito formale della cittadinanza), mentre la seconda, eliminando qualsiasi limite, rischia di determinare la sua stessa impotenza, a meno di una messa in discussione radicale del carattere indiretto della democrazia, anche se partecipativa.

La terza ipotesi, pure suggestiva (e forse a tratti ... istintiva), sembra difficilmente applicabile non soltanto perché palesemente *minoritaria* (e, si intende, discriminatoria), ma anche in quanto rispondente ad una visione della democrazia partecipativa sostanziale in senso forte, come già l’abbiamo definita, che tenderebbe a caratterizzare ideologicamente la forma democratica in questione impedendone una realizzazione quanto più vasta possibile.

Dichiarando subito la conclusione (per quanto parziale e probabilmente provvisoria), che vede in una sommatoria delle ipotesi D) e E) la risposta preferibile all’interrogativo iniziale, si cercherà di precisarne le ragioni.

Posto che i soggetti “forti” sono quelli che deciderebbero (probabilmente) senza guardare agli interessi di tutti coloro che “forti” non sono, il loro coinvolgimento pubblico e trasparente nella elaborazione delle scelte pubbliche comporta intanto una assunzione di responsabilità, in secondo luogo l’incremento automatico della probabilità che la decisione finale rispecchi maggiormente la volontà di molti e non di pochi (dando per scontata una tendenziale equivalenza tra “forti” e “pochi”)³¹.

D’altro canto, proprio la partecipazione può diventare lo strumento dell’incontro tra i “forti” e i “deboli”. Non immediata è però la definizione dei “deboli”³², e qualche

³⁰ Cfr. L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 16.

³¹ A questo proposito, ma per un punto di vista almeno parzialmente diverso, si veda F. Sciola, *Piccolo vademecum per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.federalismi.it, che, in relazione alla democrazia partecipativa introdotta a livello regionale sottolinea che i nuovi strumenti partecipativi presuppongono regolazione e pluralismo (e, direi, regolazione del pluralismo), al fine di evitare un affermarsi della partecipazione interessata che di fatto alteri lo stesso meccanismo partecipativo, consentendo ai “soggetti forti” di intervenire sia a livello di giunta che di consiglio.

³² Sulla definizione giuridica di debolezza, in relazione alla discriminazione ed alla tutela dell’eguaglianza tra i soggetti, cfr. L. Azzena, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti “deboli”. Spunti per una teoria della “debolezza”*, in C. Calvieri, *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit. Peraltro, con riguardo alla dimensione partecipativa, un espresso riferimento alla necessità di un *surplus* di impegno da parte delle istituzioni pubbliche al fine di permettere una effettiva partecipazione alla vita politica e sociale per le ‘categorie deboli’ individuate in particolare tra le persone anziane, o affette da disabilità, cfr. E. Rossi, *Art. 4. Finalità principali*, in P.

attenzione si deve prestare soprattutto tenendo presente che si sta qui valutando la concezione *minima* di *popolo* ai fini della democrazia partecipativa. Infatti, mentre i soggetti “che hanno oggettive difficoltà a partecipare” non possono essere identificati sulla base di criteri di carattere giuridico-normativi (si pensi al caso della partecipazione femminile, su cui ci si soffermerà nel par. 5), presentando un *deficit* di partecipazione derivante da caratteristiche prevalentemente sociologiche e culturali, quelli “che non possiedono gli strumenti giuridici per partecipare” sono determinati e determinabili attraverso il riconoscimento del mancato godimento da parte loro di diritti politici che ineriscono direttamente la partecipazione. Sembra di tutta immediatezza fare riferimento agli stranieri, in particolare extracomunitari, privi del diritto di voto, sia alle elezioni politiche, che a quelle amministrative (ma un ulteriore esempio potrebbe riguardare i cittadini italiani che non abbiano raggiunto la maggiore età)³³.

3. (Segue): le fonti normative.

Sempre con riguardo alle “forme” della democrazia partecipativa, e quindi al tentativo di definire i contorni - a geometria variabile - della nozione, risulta essenziale interrogarsi sulle fonti normative che possono, o debbono, recare disciplina o prevedere attivazione della democrazia partecipativa.

La questione non è di carattere esclusivamente “procedurale” né formalistico, bensì sostanziale, in quanto attribuire ad una fonte piuttosto che ad un'altra la competenza (intendendosi per ora questo riferimento come operato in senso generico e atecnico, potendo infatti eventualmente essere preferita l'applicazione – nella scelta primaria relativa alle modalità di assegnazione della titolarità di disciplina – di un criterio gerarchico) nella regolazione della “materia” comporta due ordini di conseguenze.

Intanto il grado di *vincolatività* giuridica e quindi anche di *sanzionabilità* del mancato rispetto delle regole partecipative recate; in secondo luogo (ma in realtà si tratterebbe di un “primo luogo”...) la *riconoscibilità* (o meno) della partecipazione (nel senso della democrazia partecipativa) quale valore connaturato al tessuto assiologico dell'ordinamento.

Il problema, peraltro, si pone sia su di un piano orizzontale che su quello verticale del rapporto tra le fonti del diritto: ha nel primo caso ad oggetto la scelta della fonte più idonea a contenere previsioni che possiedano un buon “potenziale di rispetto”, che siano in grado, per la forza giuridica ad esse assegnata, di determinare l'effettiva implementazione delle regole poste. Nel secondo caso riguarda il riparto di titolarità nella produzione della relativa disciplina tra livelli territoriali diversi, comportando

Caretti – M. Carli – E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 39 ss.

³³ In quest'ottica si collocano esperienze quali quella da ultimo portata avanti dal Centro WISS della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, attraverso l'organizzazione di un corso di alta formazione in “Cultura e tecniche della partecipazione” destinato ai soggetti del terzo settore che si occupano di immigrazione e che sono costituiti anche in parte da cittadini immigrati. D'altra parte, è proprio la legge toscana del 2007 (su cui *infra* par. 4) a prevedere, all'art. 2, c. 1, lett. a), tra i titolari del diritto di partecipazione “i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi”, e ad includere tra i soggetti che possono chiedere l'organizzazione di un dibattito pubblico “almeno lo 0,50 per cento dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi che hanno compiuto sedici anni, regolarmente residenti nella Regione, anche su iniziativa di associazioni e comitati” (art. 8, c. 1, lett. d)).

quindi, inevitabilmente, una opzione che riguardi anche il profilo soggettivo, sopra individuato, della scelta degli attori e dei destinatari delle azioni di partecipazione.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, diversi ordini di considerazioni possono essere svolte.

Sebbene sia innegabile che una regolazione operata attraverso la fonte legislativa statale inciderebbe in maniera significativa sulla portata culturale degli strumenti della partecipazione, e sull'assegnazione di valore paradigmatico alla democrazia partecipativa quale canone generale d'azione dei pubblici poteri, dando peraltro attuazione a quel complesso di principi costituzionali che abbiamo visto fondarne l'esistenza nel nostro ordinamento, d'altra parte sembra sempre più opportuno tenere come secondario il significato per così dire simbolico degli interventi normativi, e verificarne concretamente l'utilità (giuridica e sociale).

Inoltre, il sistema reticolare a cui si è precedentemente accennato, comporta una articolazione del potere normativo che, incentrando su un criterio flessibile di competenza l'attribuzione della spettanza all'esercizio di funzioni legislative condivise, sostituisca al timorato ancoraggio alla legge (statale) una ragionevole apertura alle fonti provenienti dai livelli territoriali substatali; con particolare attenzione, quando si tratti di disciplinare strumenti che agiscono in funzione accrescitiva dei diritti (politici), al ruolo che gli enti locali possono svolgere.

E' vero che la Corte costituzionale non ha aiutato a rafforzare quest'idea, se si pone mente alle pronunce relative allo Statuto della Regione Toscana che hanno "svilito" il tentativo del legislatore statutario di fondare la possibilità del riconoscimento del diritto di voto per i cittadini extracomunitari³⁴, frenando le potenzialità dispositive della rinnovata fonte, ed è anche vero che la stessa fonte statutaria funge da limite in materia di regolazione di alcuni diritti di partecipazione rispetto all'intervento sia di leggi regionali (che si pongono in funzione attuativa), sia di eventuali previsioni statutarie o regolamentari di livello locale³⁵. Ma, unendo il fondamento costituzionale della

³⁴ Cfr. in particolare E. Rossi, *Principi e diritti nei nuovi statuti*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2006, p. 51 ss.

³⁵ Sugli istituti di partecipazione politica negli statuti regionali si rinvia *ex aliis* ai contributi di F. Biondi Dal Monte, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, e di E. Frediani, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. Rossi, *Le fonti del diritto dei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007. Per quanto riguarda il referendum, si sottolinea la previsione dello statuto emiliano che riconosce a tutti i residenti il diritto di voto nei referendum consultivi e nelle altre forme di consultazione popolare (art. 15, c. 1); disposizione "salvata" dalla Corte costituzionale che ha osservato come, affermando lo statuto che la Regione disciplinerà l'istituto "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute", essa non potrà estendere il diritto di voto "a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale" o "inserire tali soggetti in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti, circoscrivendo invece il loro coinvolgimento in altre forme di consultazione o di partecipazione", con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 21, c. 1, lett. a), ai sensi del quale hanno diritto di proposta per il referendum consultivo 80.000 residenti, "ovvero soggetti che prendono parte consapevolmente e con una certa stabilità alla vita associata". Si veda per queste considerazioni M. Picchi, *Modelli di "governance" regionale: i rapporti con la società civile*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, spec. p. 305.

Peraltro, la previsione del referendum come principale (se non quasi esclusivo) strumento di partecipazione a livello regionale, oltre a riguardare evidentemente altro dalla democrazia partecipativa, non ha rappresentato molto in termini fattuali, nonostante il rilievo ad esso assegnato dall'art. 123, Cost. che lo ricomprendeva tra i contenuti necessari degli statuti regionali (si veda su questo M.P. Vipiana,

democrazia partecipativa al principio di *sussidiarietà*, e considerando lo spazio già occupato in materia di partecipazione dalle disposizioni del TUEL³⁶, sembra potersi individuare un generale principio dell' "a ciascuno il suo" quale migliore guida alla distribuzione della competenza tra fonti per la produzione delle regole attuative della democrazia partecipativa³⁷: la democrazia partecipativa a livello locale sarà disciplinata dagli statuti comunali e provinciali e dai relativi regolamenti; alla legge regionale, da adottarsi sulla base dei principi contenuti a livello statutario spetterà regolare processi partecipativi "convergenti" sul livello regionale, anche quando derivanti, per iniziativa ed oggetto, dal versante locale. Qualche problema in più, è evidente, può emergere con riguardo alla competenza della legge statale, a parte quella di fissare livelli di

Referendum consultivi regionali e comunali, in *Diritto e Società*, 1990, p. 225 ss.; P. Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: problemi e prospettive*, Napoli, 1992; A. Di Giovine, *I referendum locali*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, p. 150 ss.; e soprattutto in V. Angiolini, *Gli organi di governo della regione*, Milano, 1983, p. 26 ss.; con riguardo all'inefficacia del referendum e degli altri istituti di partecipazione già previsti nelle fonti della prima stagione statutaria cfr. R. Bin, *Consiglio regionale: funzione di indirizzo e di controllo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 85 ss.).

³⁶ L'art. 8 (*Partecipazione popolare*) del d.lgs. n. 267/2000, prevede infatti che: "1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto. 2. Nel procedimento relativo, all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. 3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini. 4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali. 5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1999, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.". E il comma 5 dell'art. 145, con riferimento alla *Gestione straordinaria* di comuni e province i cui consigli siano stati sciolti a causa di infiltrazioni mafiose, prevede che "Fermo restando le forme di partecipazione popolare previste dagli statuti in attuazione dell'articolo 8, comma 3, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a rilevanti questioni di interesse generale si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'Anci, dell'Upi, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni da trattare.". Con riguardo al bilancio, l'art. 162 stabilisce che "7. Gli enti assicurano ai cittadini ed agli organismi di partecipazione, di cui all'articolo 8, la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati con le modalità previste dallo statuto e dai regolamenti.".

³⁷ Nella analisi operata da Umberto Allegretti sul problema delle fonti normative in materia di partecipazione (cfr. U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, p. 161 ss.), l'Autore connette all' "autonomismo e al federalismo cooperativo" che dovrebbe ispirare il sistema costituzionale italiano, la possibile preferenza nei confronti di un "intreccio tra legge statale, fonti regionali e fonti locali" nella regolazione della materia. Significativo sottolineare come in tale quadro, un ruolo fondamentale spetterebbe alla legge statale, quale "incoraggiamento" (certamente) finanziario, ma soprattutto culturale, alle politiche partecipative. Un incoraggiamento che potrebbe concretizzarsi in un adempimento della nota lett. m) del comma 2, art. 117, Cost., attraverso la previsione di livelli essenziali di attuazione della democrazia partecipativa, in maniera uniforme ed omogenea sul territorio nazionale (omogeneità "di partenza", naturalmente, che non sarebbe invece garantita in assenza di una legge statale sul punto). E che troverebbe base costituzionale anche nell'art. 117, c. 2, lett. p) relativo alle funzioni fondamentali degli enti locali.

democrazia partecipativa obbligatoria per i livelli territoriali “inferiori”. Il problema riguarderebbe però in questo caso la stessa previsione della partecipazione (nel senso della democrazia partecipativa) a livello statale, più che la fonte abilitata alla disciplina.

Non è infatti sottrarre valore alla democrazia partecipativa riconoscere il particolare legame che la lega ai livelli territoriali di governo più vicini a destinatari dell’azione pubblica, né volerne ridurre la portata in qualche modo rivoluzionaria. Semmai, si tratta di verificare il punto di partenza migliore per l’affermarsi di una “forma di democrazia”, come già detto, fino ad oggi assai poco praticata, e che richiede un impegno attivo da parte dei pubblici poteri per la sua effettiva implementazione. A livello statale, infatti, sono spesso la *concertazione* da un lato (intesa come pratica di dialogo con soggetti rappresentativi delle parti economiche, sociali e produttive per l’elaborazione di politiche pubbliche condivise negli ambiti di diretto interesse per queste ultime³⁸), e la *democrazia di prossimità* (o democrazia nell’amministrazione) che per così dire “sublimano” l’esigenza (ad esse, si badi, non assimilabile) della partecipazione.

D’altro canto, se l’obiettivo del giurista che studia la partecipazione deve essere quello di perseguire traguardi raggiungibili verso un progressivo incremento del grado di democraticità del sistema, allora ha più senso rivolgersi all’altro versante menzionato, che è quello della *vincolatività*, ed individuarne la possibile portata al livello che per primo risulta interessato ed “interessabile” alla democrazia partecipativa: quello substatale.

Duplice, in effetti, è il carattere della vincolatività rispetto agli strumenti della democrazia partecipativa, e doppiamente connesso alla questione delle fonti normative.

Vincolanti (*rectius* obbligatorie) possono essere le disposizioni che introducono obblighi di partecipazione; e vincolanti possono essere gli esiti dei processi partecipativi.

La differenza e le relative argomentazioni ricordano da vicino il problema che già la dottrina, oltre che il dibattito politico, si è posta in relazione alla previsione ed allo svolgimento delle elezioni primarie.

Sul primo aspetto, non poco rileva è il legame con la scelta della fonte, e con la capacità della stessa di prevedere sanzioni per il suo mancato rispetto. Da questo punto di vista la scelta migliore potrebbe sembrare quella della fonte più “forte”, gerarchicamente sovraordinata, al fine di garantire non soltanto l’autorità culturale della norma ma una sua maggiore attitudine a prevedere “risposte” di fronte a sue eventuali violazioni. In questo senso, a livello regionale, si potrebbe propendere verso un irrigidimento delle norme sulla partecipazione all’interno dello statuto, rispetto al quale, come noto, le leggi regionali debbono porsi in conformità, soprattutto qualora gli organi di garanzia previsti nei nuovi statuti regionali approvati esercitassero, bandendo timori

³⁸ Va qui chiarito che anche nelle pratiche di partecipazione esiste una forma di intermediazione tra popolo-società e sede della decisione che può caratterizzarsi per una natura rappresentativa, distinguendosi la democrazia deliberativa, ma la stessa democrazia partecipativa, dalla democrazia diretta. Gli esempi sono molteplici, basti citare quello, ben descritto (oltre che ideato) da Luigi Bobbio, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, spec. p. 185 ss., dell’analisi multicriteri utilizzata nella provincia di Torino per la localizzazione di un inceneritore. In quel caso, la valutazione della rosa predefinita di siti tra cui individuare il “migliore” è stata effettuata all’interno di una commissione di 45 persone formata dai rappresentanti delle comunità coinvolte, sia amministratori comunali che rappresentanti di comitati di cittadini. Ma gli esempi potrebbero essere molteplici, anche con riferimento ad altre tecniche deliberative.

reverenziali e complessi di inferiorità nei confronti della Corte costituzionale, un effettivo controllo di “costituzionalità-statutarietà” sugli atti normativi della Regione.

Una volta garantita l’obbligatorietà delle disposizioni normative sulla partecipazione, resta la questione dell’effetto prodotto dagli esiti della stessa. Scrive Bobbio che “la soluzione non può essere quella di attribuire per legge un valore vincolante alle decisioni dei forum partecipativi. La loro forza deve risiedere nell’*influenza* che riescono a esercitare, non nei *poteri legali* che sono loro attribuiti. [...] Oltretutto la democrazia partecipativa è sempre fatta da esigue minoranze, mentre la democrazia rappresentativa è legittimata da milioni di voti”. E sempre secondo l’Autore, “La mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo punto di forza, perché permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l’informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove”³⁹.

Esisterebbe dunque una differenza *qualitativa* e *quantitativa* tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa che consentirebbe, ed anzi imporrebbe di prevedere per la volontà popolare emergente dai processi partecipativi strumenti di autoaffermazione e di recepimento diversi rispetto a quanto avviene (per lo meno dal punto di vista teorico) per la volontà espressa dal popolo attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa. Il rischio che si evince senza troppa difficoltà è quello della strumentalizzazione della democrazia partecipativa in chiave di autolegittimazione, e in funzione ratificatoria di decisioni già assunte dagli organi a questo preposti (su cui si veda quanto già scritto sopra). D’altra parte, come si vedrà affrontando la disciplina introdotta con la legge toscana del 2007, risulta significativo il peso esercitato dalla funzione di *moral suasion* esplicitata da espressioni di volontà che non si limitino a manifestazioni di assenso o di dissenso, ma si costruiscano in dibattiti e confronti in cui il *popolo*, qui inteso come insieme degli attori protagonisti del processo partecipativo, fornisce idee, alternative, progetti e soluzioni nell’ambito di un confronto dialogico con i detentori del potere.

Più che vincolatività della volontà emergente nel processo, quindi, si tratterebbe di garantire la *qualità* del processo stesso, secondo i dettami che abbiamo visto in parte caratterizzare i fenomeni della democrazia deliberativa⁴⁰.

In connessione con il profilo delle fonti, e a completamento degli aspetti di carattere generale fino ad ora affrontati, si pone il problema del “profilo oggettivo” relativo agli atti rispetto ai quali è ipotizzabile l’applicazione del principio della democrazia partecipativa. Il tema richiederebbe in effetti una trattazione autonoma in uno specifico paragrafo, ma la scelta di riservargli soltanto poche righe deriva dal rinvio che si ritiene di poter operare all’ampia e nota riflessione sulla definizione degli atti da assoggettare agli strumenti di valutazione preventiva, ed in particolare all’analisi di impatto della

³⁹ Cfr. L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., spec. p. 21 ss.

⁴⁰ Gli studiosi della partecipazione mettono infatti in luce la sostanziale contraddizione esistente tra i meccanismi della democrazia partecipativa e una previsione di vincolatività per i medesimi, in quanto il loro obiettivo è consentire un concorso efficace e costante alla elaborazione delle scelte pubbliche, ed in particolare alla formulazione di politiche in grado di rispondere ai bisogni civili e sociali preminenti. Può infatti accadere che l’amministrazione, o più in generale il soggetto pubblico, non modifichi l’orientamento che ne segnava la volontà prima dell’avvio del percorso partecipativo per una valutazione di prevalenza degli interessi da essa perseguiti rispetto ad eventuali interessi particolaristici avanzati nel processo, cfr. D. Ciaffi – A. Mela, *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Roma, Carocci, 2006, spec. p. 149 ss.

regolazione. Infatti, anche prescindendo dal legame concettuale e teleologico tra la valutazione *ex ante* degli effetti di un atto pubblico sulle amministrazioni, sulle imprese, e sui cittadini - nel cui ambito si colloca propriamente una fase di *consultazione* finalizzata al perseguimento di una *better regulation*⁴¹ - e partecipazione, va rilevato come il tentativo di circoscrizione delle categorie di atti sottoponibili a “controllo”, sia questo più valutativo o più partecipativo, accomuna entrambi i fenomeni. Per questo non possono che sposarsi le considerazioni, da molti svolte, sulla necessità di *selezione*, e, ad un contempo, sulle difficoltà che si pongono nell’individuazione di parametri oggettivi con cui operarla⁴².

4. Il ruolo degli enti territoriali, le pratiche di democrazia partecipativa, e la legge regionale toscana n. 69/2007.

Lo spunto alla riflessione qui svolta proviene dall’approvazione, nel dicembre 2007, di una legge attuativa dello Statuto della Regione Toscana avente ad oggetto *la partecipazione*. Un atto sicuramente innovativo, non del tutto assimilabile alle altre disposizioni esistenti, a vari livelli, di disciplina del fenomeno, e capace di destare nei commentatori politici e scientifici un interesse tanto acuto quanto non scevro da timori in ordine all’effettivo potenziale applicativo proprio del provvedimento in questione.

Certamente quello che colloca la legge n. 69/2007 in una cornice più ampia meritevole di particolare attenzione è il comune impegno e ruolo delle Regioni nella promozione del principio della democrazia partecipativa. Si potrebbe dire che gli enti territoriali regionali investono normativamente nella definizione delle linee di tendenza da seguire nell’apertura dei procedimenti decisionali alla c.d. società civile; e gli enti locali si fanno promotori delle tecniche, intendendosi con esse le concrete modalità di realizzazione della democrazia partecipativa⁴³. Un chiaro, quanto virtuoso, esempio di intreccio tra sussidiarietà verticale (istituzionale) e orizzontale (sociale).

⁴¹ Sulla fase della consultazione nell’ambito delle procedure di AIR cfr. in particolare A. La Spina – S. Cavatorto, *La consultazione dell’analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001.

⁴² Si vedano, nell’ampia bibliografia esistente, A. Natalini, *La sperimentazione dell’Air a livello statale*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, n. 4/2000, p. 117 ss.; G. Coco – M. Martelli – F. Sarpi, *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e la semplificazione. L’analisi di impatto della regolazione nell’esperienza applicativa in Italia*, in *Astrid-Rassegna*, 16 marzo 2006, n. 25; e i contributi presenti in E. Catelani – E. Rossi (a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁴³ Tripartisce le tecniche dei processi partecipativi L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, cit., spec. p. 55 ss., in “tecniche per l’ascolto”, “tecniche per l’interazione costruttiva” e “tecniche per la risoluzione dei conflitti”. Come sottolinea A. Valastro (cit.) proprio queste ultime “sembrano in realtà sfociare nella partecipazione avente natura politica, [mentre] le prime tecniche sembrano più adeguate nella fase preliminare della valutazione *ex ante*, a differenza delle seconde che appaiono invece maggiormente appropriate nelle fasi più avanzate della progettazione e nella valutazione *ex post*.”

Secondo l’analisi di Bobbio appartengono all’ultimo gruppo tutte quelle tecniche basate su metodi di facilitazione del dialogo e della conseguente negoziazione su temi rispetto ai quali esistano posizioni conflittuali tra i soggetti coinvolti (ne sono esempi gli accordi, le analisi multicriteri, le giurie di cittadini, e il bilancio partecipativo).

Citizen’s juries, deliberative polls, open space technology, il planning for real, in tutti questi casi “L’elemento chiave consiste nel creare, anche artificialmente, uno spazio pubblico che induca i partecipanti a seguire specifiche regole di comportamento” (cfr. L. Bobbio, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005, p. 177 ss., e v. anche J. Elster (a cura di), *Deliberation and*

Ma, analizzando più compiutamente le previsioni contenute negli Statuti con riguardo alla partecipazione emergono elementi di omogeneità e di disomogeneità su cui vale la pena soffermarsi.

Intanto, da un punto di vista strutturale, vengono spesso ricondotti sotto il *nomen juris* della partecipazione popolare sia gli istituti della democrazia diretta quali l'iniziativa legislativa, la petizione e il referendum, sia le forme di partecipazione "procedimentale" quali audizioni, consultazioni, istruttorie pubbliche su atti normativi⁴⁴: una confusione tra finalità e strumenti che, volendo "pensare male", potrebbe forse in alcuni casi essere sintomo di una certa retoricità delle previsioni stesse, autocoscienti delle difficoltà applicative che alle dichiarazioni di principio spesso conseguono.

Peraltro, qualcuno ha criticamente osservato, in particolare in riferimento allo statuto toscano (art. 72, c. 3, ma la notazione potrebbe essere estesa ad altri), che prevedere che «I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione», sembra fotografare, senza nulla aggiungere, la situazione venutasi a creare subito dopo la approvazione degli statuti degli anni '70 e la dice lunga sulla parabola della idea di partecipazione e sulla sorte di quelle raffigurazioni che nel cittadino «attivo» volevano intravedere un nuovo modello di democrazia e di amministrazione che prescindesse, in tutto o in parte, dalle forme classiche della rappresentanza attraverso i partiti.⁴⁵

D'altra parte, quello che sembra potersi trarre dalla lettura degli statuti è un doppio binario di intervento sulla partecipazione, che vede da un lato una serie di previsioni prevalentemente tese alla rivitalizzazione degli istituti partecipativi classici, dall'altro (gli obiettivi possono talvolta convivere anche nelle medesime disposizioni) l'introduzione di strumenti innovativi differenziabili metodologicamente (per intensità della disposizione statutaria rispetto all'effettiva regolazione degli istituti) e contenutisticamente (per destinatari/attori e tecniche partecipative).

Sul primo versante, si può richiamare una tripartizione degli interventi che distingue quelli in cui viene semplicemente posto un principio generale di partecipazione senza particolari specificazioni (art. 6, c. 7, St. Lazio; art. 6 St. Liguria); quelli "che in vario modo prefigurano il coinvolgimento delle comunità regionali nei processi decisionali delle istituzioni regionali" (artt. 13 e 14 St. Puglia) e quelli, "di contenuto più forte, che

Constitution Making, 1998, pp. 97-122). E proprio perché "Le tecniche deliberative prediligono la creazione di *spazi pubblici circoscritti* o di specifiche *arene deliberative*, in cui un numero ridotto di partecipanti possa interloquire in modo diretto e strutturato" (cfr. L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2002, p. 5 ss.), e "I metodi deliberativi si basano piuttosto sulla discussione all'interno di *piccoli gruppi* in cui le persone non hanno l'obbligo di fare «interventi» ma possono limitarsi ad esprimere il loro pensiero in poche parole, controbattere a quello che dicono gli altri, prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione, interrompersi a vicenda.", insomma per queste ragioni la possibilità di una concretizzazione a livello locale, e condotta attraverso la "mediazione" degli enti locali (anche nella relative scelta delle tecniche da adottare) sembra sicuramente la più idonea.

⁴⁴ Si vedano le osservazioni di E. Frediani, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., spec. p. 353 ss., che richiama peraltro A. Pertici, *Introduzione*, e L. Bianchi, art. 72. *Principi*, in P. Caretti – M. Carli – E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 377 ss. Anche la nozione di "democrazia procedimentale", peraltro, sembrerebbe più che altro equivalente a quella che abbiamo definito la *democrazia di prossimità*, piuttosto che linearmente riconducibile al principio della democrazia partecipativa.

⁴⁵ Cfr. A. Mangia, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in www.forumcostituzionale.it.

sembrano porre la partecipazione come condizione all'esercizio della funzione legislativa" (art. 2, c. 2, St. Calabria; artt. 7, 14 e 17 St. Emilia-Romagna; art. 2, c. 5 St. Marche; art. 2, St. Piemonte; art. 8 St. Puglia; artt. 11, 19 e 72 St. Toscana; art. 20 St. Umbria).⁴⁶ Sul secondo si evidenzia, dal punto di vista metodologico, che il rapporto tra statuto e altre fonti regionali, come definito all'interno dei diversi (nuovi) statuti, risulta variamente articolato: sono infatti rintracciabili una riserva di legge assoluta (Umbria), una riserva "teleologica" (Toscana), una riserva di regolamento rinforzata (Piemonte), una riserva di legge e di regolamento (Marche), ed una duplice riserva rinforzata (Emilia-Romagna)⁴⁷. Sotto il profilo sostanziale, si prevede in alcuni casi che la partecipazione sia esercitata attraverso iniziative autonome rivolte alla amministrazione, e la possibilità di apporto propositivo alle iniziative regionali, con l'intervento nelle fasi formalmente previste di consultazione, e il contributo alla verifica degli effetti delle politiche (art. 72 St. Toscana); in altri casi emerge un ruolo preponderante dei soggetti organizzati (nello Statuto emiliano, ad esempio, è stabilita la possibilità per le organizzazioni ed associazioni con rappresentanza almeno provinciale di interrogare gli organi della Regione con previsione di obbligo di risposta scritta e informazione all'assemblea: uno strumento che sembra creare una virtuosa permeabilità della democrazia rappresentativa rispetto a quella partecipativa; lo Statuto del Piemonte prevede la possibilità per sindacati e organizzazioni di categoria di rivolgere interrogazioni scritte, *ex artt.* 72 e 85, e la possibilità per la regione di deliberare la consultazione di categorie o settori della popolazione su provvedimenti di loro interesse, anche con coinvolgimento dei cittadini che non abbiano raggiunto la maggiore età purché sedicenni, *ex art.* 86)⁴⁸.

Qualche parola in più deve essere spesa sullo strumento dell'istruttoria pubblica prevista dallo statuto emiliano⁴⁹ insieme peraltro alla possibilità di sottoporre al Consiglio regionale questioni di rilevante interesse che necessariamente debbono essere esaminate entro il termine di sei mesi (art. 18, c. 6) e ad un meccanismo di riconoscimento delle associazioni legittimate a partecipare al procedimento legislativo attraverso l'inclusione in un albo tenuto dalla regione.

Intanto, la previsione dell'istruttoria pubblica determina una "alterazione" in senso rafforzativo del procedimento ordinario di formazione degli atti regionali, operata attraverso l'inserimento di fasi e momenti di partecipazione e consultazione a cui possono prendere parte associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse non meramente individuale. Il procedimento è peraltro attivabile anche su richiesta di un numero non inferiore a 5.000 persone. In particolare, esso comporta

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Si riprende qui la classificazione operata da A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, cit.

⁴⁸ Si richiama per una ricostruzione approfondita dei riferimenti operati il lavoro di M. Picchi, *Modelli di "governance" regionale: i rapporti con la società civile*, cit.

⁴⁹ Su cui cfr. F. Paolozzi, *Partecipazione popolare*, in OLL, *I nuovi statuti regionali: lo stato dell'arte*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 2005; M. Carli, *Lo statuto della Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2005, p. 19 ss., oltre che la trattazione che dell'istituto svolge E. Frediani, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., spec. p. 364 ss.; si veda anche, con particolare riguardo alla sent. 379/2004 della Corte cost. avente tra l'altro ad oggetto gli artt. 17 e 19 dello statuto emiliano, al suo ruolo e alla sua portata, P. Fava, *Better regulation e consultazione degli interessati: regole fondamentali per evitare un contenzioso inutile*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 4/2005, p. 292 ss.

l'instaurazione di un "pubblico contraddittorio", naturalmente precedente l'adozione dell'atto (normativo o amministrativo generale) finale, seguito da un obbligo di motivazione del provvedimento finale in relazione alle sue risultanze. Proprio con riferimento a tale obbligo ha origine la controversia che conduce ad una pronuncia della Corte costituzionale, la n. 379 del 2004, che, ai nostri fini, sembra costituire un (seppure embrionale) riconoscimento del legittimo affermarsi del principio della democrazia partecipativa (sebbene intesa in senso debole) per lo meno a livello substatale. La Corte infatti, senza intervenire in merito alle tipologie e alle modalità della partecipazione e di consultazione variamente previste dalle Regioni, ha come noto dichiarato infondato il dubbio di costituzionalità relativo agli obblighi di motivazione affermando che "l'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi; ed in ogni caso – come ben noto – la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi è la regola nell'ordinamento comunitario".

Se è vero che l'obbligo di motivazione in quanto tale andrebbe fatto rientrare più nella democrazia di prossimità che non in quella *stricto sensu* partecipativa, questo non vale esattamente per il caso in questione, poiché nell'art. 17 dello statuto la motivazione non è intesa soltanto come strumento di controllo *ex post* sull'operato dei pubblici poteri, né come esplicitazione razionale del processo decisionale dagli stessi condotto, bensì assume un valore garantistico rispetto all'effettività del diritto alla partecipazione statutariamente sancito.

Muovendosi, forse con fare alluvionale, da un'esperienza all'altra, anche al fine di comprendere le principali tendenze elaborate al livello più vivace (o all'unico livello ...) di "sperimentazione" delle forme della democrazia partecipativa, e guardando alle "prassi", ed alle fonti non statutarie, merita attenzione lo strumento del bilancio partecipato.

Il bilancio partecipato, da anni utilizzato in diversi Comuni, soprattutto dell'Emilia-Romagna, ha fatto ingresso a livello regionale nel Lazio che, nel 2005, ha introdotto la partecipazione dei privati alle scelte economiche e finanziarie della Regione. In particolare, con l'approvazione della l.n. 4/2006 (art. 44), e a partire dall'esercizio finanziario 2007, l'apertura del procedimento ai portatori di interesse è diventato un elemento caratterizzante, funzionale a promuovere "la partecipazione, con caratteri di diffusione, continuità e strutturazione e nel rispetto delle esigenze di celerità di diffusione, continuità e trasparenza del procedimento, quale strumento idoneo ad assicurare un elevato coinvolgimento degli enti, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini nella formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio" coinvolgendo "tutti i soggetti, singoli o associati, interessati alle politiche economiche della Regione, purché residenti, domiciliati o operanti, per motivi di lavoro o studio, con continuità sul territorio regionale o, relativamente agli enti e alle realtà imprenditoriali ed associative comunque costituite, aventi sede legale o operativa nel Lazio"⁵⁰.

⁵⁰ Si veda sull'esperienza del Lazio, M. Picchi, *Modelli di "governance" regionale: i rapporti con la società civile*, cit., spec. p. 332 ss.; peraltro, è importante mettere in luce la necessità essenziale di regolazione attenta e dettagliata dello strumento in questione, ai fini di garantirne, o favorirne una effettiva utilità. L'esempio migliore è quello di Porto Alegre, che, come nota L. Bobbio, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, cit., pur

Elemento comune alle diverse esperienze è poi il legame che le unisce alla comunicazione pubblica, e in particolare alla comunicazione esercitata attraverso gli strumenti messi a disposizione dalle nuove tecnologie⁵¹. Se è vero che, come già accennato in precedenza, una corretta informazione e l'ampiezza del raggio della comunicazione risultano precondizioni indispensabili per l'implementazione del principio della democrazia partecipativa, d'altra parte il legame suddetto non manca di porre qualche problema, soprattutto quando si tratti di una informazione/comunicazione che passa per le vie della digitalizzazione.

In primis quello relativo al coinvolgimento nella partecipazione dei *soggetti deboli*, a cui più volte abbiamo fatto riferimento, e che evidentemente presentano caratteristiche non del tutto compatibili con i presupposti richiesti da una partecipazione effettuata "con le forme" della tecnologia. Inoltre, non può trascurarsi il rischio "di un utilizzo ambiguo delle tecnologie informatiche per realizzare forme fragili di partecipazione che si pongono a metà strada fra la consultazione di natura politica e quella strumentale alla valutazione, ove la finalità di tipo conoscitivo di quest'ultima finisce per sbiadire in favore di modalità sondaggistiche e referendarie particolarmente esposte a tecniche di manipolazione del consenso"⁵².

Problemi che sembrano comunque superabili purché la partecipazione *attraverso* la tecnologia non pretenda di supplire all'assenza di altri meccanismi propri della democrazia partecipativa⁵³.

E' ad esempio evidente che un momento essenziale della partecipazione è quello del dibattito e del confronto, e del superamento del conflitto, affinché il contributo popolare effettivo all'assunzione di decisioni pubbliche non si risolva in un "anarchico" flusso di opinioni, tendenzialmente irrazionali, e poi in realtà inutilizzabili da parte dei pubblici poteri così "legittimati" a trascurarne i contenuti.

rappresentando l'esperienza più nota e più "ideologicamente" caricata di una suggestione politica forte, risulta in realtà fondata su "una procedura molto rigorosa e sull'adozione di una specifica tecnica deliberativa (una versione semplificata dell'analisi multicriteri)." Bobbio ritiene quindi probabile, al di là del ruolo certamente importante svolto in quel contesto dalla "volontà politica" del Partito dei Lavoratori, che gran parte del successo sia dovuto alle "specifiche tecniche e delle specifiche procedure con cui è stata condotta". Sull'esperienza di Porto Alegre, cfr. G. Allegretti, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea editrice, Firenze, 2003, che descrive lo strumento, sperimentato a partire dal 1989, come efficace contrasto al clientelismo e come mezzo di sviluppo urbano e sociale; M. Gret – I. Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Éditions La Découverte, Paris, 2002, in cui l'esperienza viene posta a confronto con il caso francese dei consigli di quartiere ; e R. Pont, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, a cura di N. Simeone, Edizioni Alegre, Roma, 2005, il cui Autore è l'ex sindaco di Porto Alegre.

⁵¹ In generale, su questa relazione cfr. D. Rinaldi – N. Brutti, *Comunicazione istituzionale e sociale*, in S. Sica – V. Zeno-Zencovich, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007, e i riferimenti lì operati.

⁵² Cfr. C. Silvestro, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1/2002, spec. p. 129, cit. in A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, cit.

⁵³ Non mancano esperienze positive ed interessanti, come quella umbra, nell'ambito del servizio senso@lternato, con cui il cittadino riceve un'informazione costante via *e-mail* sugli aggiornamenti degli atti consiliari, e con essa la possibilità di inviare commenti e proposte sui testi in discussione. Analogo sistema è previsto con il servizio *e-way/e-democracy* del portale dell'Assemblea regionale siciliana, cfr. P. Fava, *Better regulation e consultazione degli interessati: regole fondamentali per evitare un contenzioso inutile*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, cit.

In questo senso si pone proprio la legge toscana, così come peraltro la nota esperienza francese del *débat public*⁵⁴.

A questi fini, la legge n. 69 individua tre assi lungo le quali perseguire l'obiettivo di "promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi" (art. 1, c. 3): quella del **a) dibattito pubblico regionale**, quella del **b) supporto ai processi partecipativi realizzati a livello locale**, e quella fondata sui **c) processi partecipativi su programmi di livello regionale**.

Per quanto riguarda **a)**, il testo prevede che su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale, si possa svolgere un dibattito pubblico regionale, della durata di sei mesi (salvo proroghe motivate), previsto e realizzato sotto la responsabilità e la guida di un organo indipendente, istituito dalla stessa legge, cioè l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, eletto dal Consiglio Regionale. La questione del "partecipare per cosa, o su cosa?", viene quindi "risolta" dalla legge individuando nelle "grandi opere", da intendersi come "grandi" in senso economico o per il loro impatto sull'ambiente, l'*oggetto* precipuo della procedura di dibattito pubblico.

La legge prevede che la richiesta di apertura del dibattito possa essere presentata dal soggetto titolare e proponente del progetto; da un soggetto che contribuisca in maniera rilevante alla realizzazione dello stesso; dagli enti locali interessati per competenza di territorio; dallo 0,50 % dei residenti sul territorio regionale di età non inferiore ai sedici anni. E' l'Autorità indipendente a decidere discrezionalmente sull'accoglimento della richiesta di dibattito sulla base sostanzialmente di due requisiti: quello sopra richiamato dell'*impatto*, e quello *temporale*. Vale a dire che, secondo quanto sostenuto anche dai "teorici" della partecipazione", viene evitato l'innesto del momento partecipativo su procedimenti avviati e per massima parte definiti, onde scongiurare quel rischio, accennato, di perseguimento di una funzione di auto-legittimazione per le istituzioni.

Per quanto riguarda lo svolgimento del dibattito pubblico, esso risulta particolarmente vario. Possono infatti essere utilizzati metodi e tecniche partecipativi e deliberativi differenti tra loro: dalla predisposizione di documenti e memorie, all'utilizzo (sussidiario, appunto) degli strumenti telematici, alla raccolta di osservazioni e pareri da parte di esperti nella materia in discussione.

Una volta conclusa questa fase, viene predisposto e consegnato un rapporto conclusivo, contenente le "proposte conclusive cui ha dato luogo" (art. 10, c. 1). A questo punto, "L'Autorità verifica il corretto svolgimento del processo partecipativo, prende atto del rapporto e lo rende pubblico" (art. 10, c. 2). Gli esiti del processo possono essere diversi, in quanto il soggetto responsabile dell'intervento può: a) "rinunciare" al progetto, o "presentarne uno alternativo"; b) "proporre modifiche",

⁵⁴ Sulla Francia si veda Y. Mansillon, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 101 ss.; per alcune letture sul percorso che ha condotto alla approvazione della legge, sul quale in questa sede non ci soffermeremo, ed il contesto politico e culturale che ne ha determinato i caratteri, si veda *Le vie della partecipazione. Verso una legge regionale toscana sulla partecipazione*, Firenze, Venerdì 13 gennaio 2006, il *Documento preparatorio* (a cura della Regione Toscana in collaborazione con l'Associazione Rete del Nuovo Municipio) - *Documento preliminare. Orientamenti per una legge regionale sulla partecipazione*; *Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione* (a cura del gruppo di lavoro multidisciplinare formatosi in seguito ai *workshop* sui contenuti e i principi della legge organizzati sul territorio toscano dalla Rete del Nuovo Municipio); cfr. inoltre A. Magnaghi, *La legge sulla partecipazione della regione Toscana*, in www.nuovomunicipio.org.

indicando quali; e c) “continuare” con il progetto iniziale, “argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta” (art. 10, c. 3).

Con riferimento invece a **b)**, la legge, come accennato, introduce una azione di sostegno ai processi partecipativi locali, stabilendo che possano presentare richiesta di attivazione gli enti locali, gruppi di cittadini pari a percentuali commisurate sulla base del numero degli abitanti del territorio interessato, istituti scolastici e imprese.

Anche queste richieste debbono essere presentate all’Autorità regionale, che ne valuta l’attitudine a ricevere il contributo organizzativo e finanziario da parte della Regione sulla base della specificità e del grado di definizione del loro oggetto, della corretta indicazione della fase in cui si trova l’elaborazione della decisione rispetto alla quale è chiesta la partecipazione, dell’indicazione di tempi certi di svolgimento del processo (non superiori a 6 mesi), dell’indicazione delle tecniche partecipative che sono ritenute idonee, della garanzia di una gestione imparziale ed inclusiva del processo, della previsione di una ampia azione di informazione sul processo. Se è vero che il controllo dell’Autorità si rivela piuttosto penetrante con riguardo ai processi partecipativi di iniziativa locale, è però anche vero che la legge stabilisce che l’ente locale richiedente debba presentare una dichiarazione con cui si impegna a “tener conto degli esiti del processo partecipativo o, in ogni caso, a motivare adeguatamente e le ragioni del mancato o parziale accoglimento dei risultati” (art. 15, c. 4, lett. a).

Infine, per quanto riguarda **c)**, è stabilito che “la Giunta regionale [...] favorisce la più ampia conoscenza: a) dei propri atti di programmazione normativa; b) del quadro conoscitivo di fatto e di diritto inerente le proposte di legge di propria iniziativa e i regolamenti di propria competenza.”, mentre l’art. 20, modifica la l.r. 49/1999 (*Norme in materia di programmazione regionale*), introducendo l’obbligo di destinare, con una indicazione specifica, una quota delle risorse disponibili per un piano o progetto all’attivazione di specifici processi partecipativi, già previsti dalle norme e dai regolamenti vigenti in determinate materie.

Tralasciando molte delle considerazioni che sulla legge sono state da più parti svolte, sembra potersi in sintesi sostenere che un aspetto fondamentale, affiorante con nitidezza dal sistema disegnato dalla legge toscana, è la correlazione, o meglio la condizione di pregiudizialità, che unisce alla democrazia partecipativa un modello fatto di leale collaborazione tra regioni, enti locali e attori istituzionali e sociali operanti sui territori, di comunicazione permanente tra questi soggetti, in una dimensione che può qualificarsi di “concorrenza istituzionale”⁵⁵.

5. Considerazioni conclusive: gli strumenti della democrazia partecipativa come azioni positive costituzionalmente ammissibili.

Rinunciando certamente a delle conclusioni che avanzino pretese di carattere teorico o ricostruttivo degli appunti raccolti in questo scritto, sembra di qualche utilità terminare le riflessioni svolte in via esemplificativa, attraverso l’osservazione del particolare rapporto che lega il principio ed il fenomeno della democrazia rappresentativa con la partecipazione pubblica femminile.

In particolare, pare di qualche interesse tentare di capire quanto la diffusione di “forme democratiche” non esclusivamente rappresentative possa incidere (e se possa farlo in senso ampliativo) rispetto al potenziale di incidenza femminile sulla

⁵⁵ Cfr. P. Carrozza, *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea*, 2001, p. 34 ss.

elaborazione delle politiche pubbliche. A questi fini, può risultare utile un confronto tra il ruolo esercitato da istituti “pararappresentativi” (in quanto per così dire contigui se non strumentali ad una democratizzazione – o legittimazione sostanziale *ex ante* - della rappresentanza politica) quali le consultazioni primarie, e meccanismi che da un lato sono giuridicamente riconosciuti (elemento che vale anche per elezioni primarie la cui obbligatorietà sia cristallizzata in un atto legislativo, pure se non vincolanti nell’esito), dall’altro non richiedono ai fini della loro implementazione un passaggio attraverso il “filtro” dell’intermediazione politico-partitica.

La differenza tra le due tipologie di istituti partecipativi (che è poi la differenza che dovrebbe più di altre caratterizzare il divario “ideologico” e pratico tra partecipazione nel senso della democrazia partecipativa e partecipazione “contigua” alla rappresentanza) risiede nel fatto che le prime, sebbene indirettamente, interessano i canali di partecipazione per così dire “tradizionali”, ed in particolare proprio quello rappresentato dai partiti politici, i quali, come noto, sono ancora strutturalmente inidonei a diventare promotori di una partecipazione che *a)* sia inclusiva di quelli che abbiamo a vario titolo definito come *soggetti deboli*, e *b)* sappia far propria la regola fondamentale della democrazia partecipativa (anche in senso debole, anche se nella sua versione più propriamente deliberativa): l’imperativo del confronto scardinante le posizioni precostituite.

Gli interrogativi a cui bisognerebbe cercare di rispondere (in questa sede ci si accontenterà di porli problematicamente) sono in fondo riassumibili, prendendo le mosse dalle riflessioni svolte in particolare nel par. 2, nel dubbio se possa applicarsi anche alla partecipazione femminile il paradigma secondo il quale i soggetti deboli risulterebbero significativamente incentivati dalla democrazia partecipativa; e se, ma soprattutto a quali condizioni (o a quali limiti: si pensi ad esempio ad una possibile demarcazione tra debolezza politica e debolezza sociale), sia ancora oggi possibile qualificare la donna come soggetto debole, nell’ambito di una distinzione, già accennata, tra una debolezza di carattere giuridico-formale ed altre individuabili soltanto attraverso variabili di carattere sociologico.

Con riferimento all’esempio delle elezioni primarie si può certamente sottolineare come tale strumento partecipativo pararappresentativo risulti almeno in linea teorica ipoteticamente favorevole all’incremento della partecipazione politica femminile, e quindi ad un riequilibrio della rappresentanza di genere⁵⁶, per il legame di diretta proporzionalità che sembra poter essere rintracciato tra modalità aperte e trasparenti di selezione delle candidature per le elezioni politiche e grado di presenza femminile all’interno delle candidature stesse⁵⁷: tali meccanismi si potrebbero in qualche modo ritenere premianti rispetto alla partecipazione (*rectius* alla presenza) politica delle donne non tanto perché beneficianti le donne in quanto tali, bensì perché rimuovendo gli

⁵⁶ Si veda sul punto in particolare S. Catalano, *Le ‘elezioni primarie’ come strumento per il riequilibrio della rappresentanza politica di genere*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁷ Una considerazione peraltro contenuta nella relazione al disegno di legge di modifica dell’art. 51, Cost., divenuto poi la legge cost. 1/2003: in essa si sottolinea come, dalle audizioni svolte, “Il distacco tra donne e politica apparve anche più allarmante se confrontato con l’elevata presenza femminile nelle cariche pubbliche per le quali sono previste procedure trasparenti. Veniva cioè a delinearci un nesso tra trasparenza, certezza delle procedure e maggior partecipazione delle donne.”. Su questo aspetto cfr. peraltro G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi (a cura di) *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, p.18 ss.

svantaggi competitivi che gravano sulla donna nel contesto dell'autoreferenziale selezione delle classi dirigenti interne ai partiti⁵⁸ ripristinano, per così dire, il più naturale rapporto probabilistico che lega il numero di cittadini e di cittadine alla distribuzione per genere dei rappresentanti.

D'altronde, si pongono due ordini di problemi: intanto quello per cui una disciplina pubblicistica volta a regolare, attraverso l'imposizione di procedure partecipate e *trasparenti* per la selezione delle candidature e delle cariche direttive interne, la vita dei partiti politici, risulterebbe, anche sulla base del ruolo che i costituenti intesero assegnare al soggetto partitico, costituzionalmente inammissibile⁵⁹; e poi, questione connessa e per così dire "finale", quello della comprensione del fine ultimo dalla partecipazione (attraverso i partiti), e quindi del reale significato riconducibile alla determinazione della politica nazionale.

Circa il primo aspetto, può assisterci la lettera dell'art. 49, Cost., che prevede che l'associazione in partiti sia funzionale alla realizzazione del diritto per i cittadini di "concorrere" "a determinare la politica nazionale": una lettura sostanzialistica della disposizione⁶⁰ implica, in accordo con il generale principio dell'eguaglianza di fatto di cui all'art. 3, comma 2, che siano poste in essere le condizioni affinché i partiti fungano da "facilitatori" nell'elaborazione delle scelte pubbliche rilevanti da parte dei cittadini (da intendersi, qui come nel precedente art. 48, Cost., come soggetti costituzionalmente garantiti e non come limite all'ampliamento ad altri delle relative posizioni giuridiche). E quindi significa operare in modo da favorire la democraticità interna ai partiti, oltre che la democraticità della competizione tra di essi.

Il problema non deriva quindi dalla previsione costituzionale, che, per sua stessa ammissione, non rappresenta una norma con pretesa esclusiva di disegnare la forma di democrazia sposata dal dettato costituzionale; e, peraltro, rinvia nella sua dimensione sostanziale proprio ad un successivo intervento (del legislatore). In questi spazi, dunque, si inserisce la democrazia partecipativa: nelle maglie di un rapporto apparentemente rigido tra l'autonomia dei partiti politici, l'impossibile rinuncia degli stessi alla chiusura autoconservativa, e l'insufficienza loro propria come canali della partecipazione. Per questa ragione anche la questione delle elezioni primarie rischia di trasformarsi in un meta-dibattito sulla partecipazione politica incapace di cogliere la distinzione tra *partecipazione per* la definizione del contenuto sostanziale delle decisioni, e *partecipazione per* una "anticipazione della rappresentanza": il punto su cui verte poi la questione "finale".

⁵⁸ Sulla difficile conciliazione tra organizzazione interna e *modus operandi* dei partiti politici, e "tempi e modi" delle donne, cfr. *ex aliis* A. Di Capua – S. Panizza, *Le pari opportunità tra donne e uomini*, in S. Panizza – R. Romboli (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, Plus, 2006, p. 57 ss.

⁵⁹ Si veda su questi aspetti G. Pasquino, *Rapporti politici sub 49*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, p. 7 ss., e P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto* XXXII, Milano, 1982, p. 109 e ss. D'altra parte, di recente C. Fusaro ha sostenuto l'illegittimità di una previsione legislativa che sancisca l'obbligatorietà di elezioni primarie, in *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 142 ss.

⁶⁰ Sottolinea G. Demuro, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in www.forumcostituzionale.it, come dimensione individuale e dimensione collettiva sarebbero due facce di un "diritto a partecipare" reso necessario proprio da una interpretazione sostanziale dell'art. 49, Cost., ma anche dal contemporaneo riconoscimento della menzionata limitata capacità dei partiti di farsi soggetti di partecipazione.

“Per cosa” e “a cosa partecipare”? Partecipare per conquistare il potere o partecipare per diffondere idee?

La peculiarità della democrazia partecipativa dovrebbe risiedere proprio nella risposta a questa domanda, e sempre in questa risposta emergerebbe la “femminilità” della democrazia partecipativa comportante la sua maggiore compatibilità con una effettiva partecipazione politica delle donne.

Solo la democrazia partecipativa, infatti, sembra essere in grado di arricchire e valorizzare l’aspetto della “diffusione delle idee”, della produzione di contenuti, della meritocratica affermazione delle soluzioni migliori, oltre che più condivise, in un contesto neutrale in cui “le condizioni personali e sociali” non incidono sulla capacità di “essere ascoltati”.

La democrazia partecipativa, sottolineando l’aspetto della qualità della decisione, del suo contenuto e dei suoi effetti⁶¹ rispetto a quello della politica come conquista e gestione del potere, si rivolge naturalmente ai *soggetti deboli*, in quanto indifferente a *status* e posizioni di partenza di carattere sociale o giuridico, e ai *soggetti forti*, in quanto, pur senza trasformarsi in tecnocrazia, attenta a coinvolgere gli “interessi particolari” e qualificati, non solo giuridicamente ma “tecnicamente”.

Se nel par. 2 si rimarcava una differenza oggettiva tra debolezze diverse, riconducendo la posizione delle donne rispetto alla politica ad una debolezza di carattere *sociologico*, bisogna qui rilevare che, oltre ad una esigenza “primaria” di democrazia partecipativa per i soggetti “oggettivamente” deboli, non può negarsi una ulteriore prospettiva consistente nella previsione di *azioni positive costituzionalmente ammissibili*, attuate proprio tramite il principio della democrazia rappresentativa. Senza poter in questa sede ripercorrere le fasi, scandite dalla giurisprudenza costituzionale, del rapporto tra eguaglianza e rappresentatività nella definizione di misure di promozione della presenza femminile negli organi legislativi⁶², si può senz’altro, in conclusione, sottolineare come le perplessità di ordine costituzionale che la sent. n. 49/2003 non cancella rispetto ad un intervento di diseguaglianza volto (concretamente e direttamente) a favorire tale presenza⁶³, si superano guardando al riequilibrio di genere

⁶¹ In questo senso emerge il legame già accennato tra partecipazione e valutazione, su cui cfr. per tutti A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell’ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governance problematica?*, cit. Inoltre, proprio questo elemento rende la democrazia partecipativa diversa ma non contraddittoria rispetto alla democrazia rappresentativa. Come scrive M. Picchi, *Modelli di “governance” regionale: i rapporti con la società civile*, cit., p. 303, “Gli strumenti di partecipazione non sono dunque in contrasto con il principio di democrazia rappresentativa perché non incidono sull’autonomia degli organi rappresentativi contribuendo, invece, a qualificare le scelte politiche, a garantire la trasparenza dell’attività istituzionale e a determinare una maggiore responsabilizzazione dell’amministrazione e della collettività coinvolta nel processo decisionale”.

⁶² Su cui si rimanda, oltre che a A. Di Capua – S. Panizza, *Le pari opportunità tra donne e uomini*, cit., a A. D’Aloia, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il nuovo contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica. In occasione della visita della Corte Costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara*, Torino, Giappichelli, 2003, G. Brunelli, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, cit., p. 14 ss., M. Montalti, *La rappresentanza dei sessi in politica diviene rappresentanza «protetta» tra riforme e interpretazione costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2003, p. 495 ss., e T. E. Frosini, *Tutte le contraddizioni di una scelta nell’equilibrio della rappresentanza politica*, in *Guida al diritto*, n. 12/2003, p. 30 ss.

⁶³ Afferma infatti chiaramente come la salvezza delle disposizioni impugnate derivi dal fatto che non rientrano in “una di quelle «misure legislative, volutamente diseguali», che «possono certamente essere

come ad una sotto-finalità da ricomprendere all'interno di un *genus* più ampio di interventi attuativi del principio della democrazia partecipativa.

adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le disuguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali)», ma che questa Corte ha ritenuto non possano «incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali», tra cui, in particolare, il diritto di elettorato passivo (sentenza n. 422 del 1995).”.