

Osservatorio sulle fonti

LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA ALLA PROVA DEI TERRITORI: TENDENZE E PROSPETTIVE DEI REGOLAMENTI COMUNALI*

di *Alessandra Valastro***

SOMMARIO: 1. Premessa. Partecipazione e governo locale: un tema antico che ritorna. - 2. L'impatto delle "nuove" crisi sulla claudicante attuazione del modello costituzionale di democrazia partecipativa: il ritorno al territorialismo cooperativo. - 3. Quale partecipazione: democrazia partecipativa come modello complementare alla democrazia rappresentativa, alla democrazia diretta e alla sussidiarietà orizzontale. - 4. Quali regole per strutturare la partecipazione in metodo: una competenza "diffusa" sui livelli essenziali degli istituti partecipativi. - 5. Nuove *chances* per la democrazia partecipativa a livello locale. - 6. Evoluzioni e linee di tendenza dei regolamenti comunali: il senso di un bilancio. - 7. I numeri e la distribuzione spazio-temporale. - 8. I contenuti e le principali scelte normative. - 8.1. I punti di forza. - 8.2. Le criticità. - 9. Conclusioni: regole in cerca di effettività.

This essay examines the main trends emerging from the "new season" of Municipalities Regulations on participatory democracy, in the light of scientific considerations that have contributed over time to consolidate the principles of this model, but also taking into account the ongoing phenomena that most strongly affect on local autonomies and on territorial policies.

* Si riprendono qui le riflessioni svolte nel volume a cura di A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, ed in particolare nel saggio introduttivo.

** Professore associato di Diritto pubblico e di Democrazia partecipativa presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa. Partecipazione e governo locale: un tema antico che ritorna

Con le espressioni “democrazia partecipativa” e “governo locale” si richiamano concetti che di certo non coincidono, e che tuttavia vengono spesso affiancati.

Si tratta infatti di due temi antichi che da sempre si incrociano, e che tornano oggi a rivendicare un più deciso riconoscimento della propria complementarità: da un lato il tema della effettività e della qualità della partecipazione, che ormai da tempo chiede di assurgere a metodo inclusivo dell’agire pubblico attraverso strumenti di interlocuzione capaci di integrare e completare la rappresentanza; dall’altro il tema dell’efficacia del governo locale, quale metodo di governo collaborativo e democraticamente sostenibile, permeabile ai saperi dei territori e capace di costruire progetti di futuro condiviso.

La necessità di compenetrazione fra le due prospettive rappresenta un filo rosso circolare che ricorre nelle riflessioni di tutti i tempi sulla democraticità delle democrazie e dell’agire politico. E da qualunque punto si prendano le mosse per seguire le tracce di quelle riflessioni, le traiettorie e gli esiti convergono e costantemente si riannodano. Da un lato, la centralità del tema della partecipazione quale *completamento* della rappresentanza, già presente nel significato stesso di democrazia e nelle riflessioni degli antichi sugli strumenti del suo inverarsi, è stata fortemente ribadita dalle Costituzioni del secondo dopoguerra (e in particolare da quella italiana), ed è oggi nuovamente rilanciata dagli inediti processi partecipativi adottati in vari Paesi per l’adozione di importanti riforme costituzionali o di nuove Costituzioni¹. Dall’altro lato, il tema della partecipazione è ulteriormente sollecitato in questi anni dal dibattito sulle nuove crisi, che toccano in modo immediato i territori e le comunità e che richiedono l’elaborazione di strumenti giuridici nuovi per la costruzione condivisa delle risposte ai bisogni.

Del resto non è casuale la forte somiglianza delle due epoche storiche in cui più forte è l’insistenza sui principi di partecipazione, sovranità, solidarietà: la fase costituente del dopoguerra, che ha sfidato i superstiti a ricostruire sulle macerie della guerra nuove identità collettive e nuovi progetti di futuro; la fase attuale, che sfida comunità rese nuovamente vulnerabili dalle crisi a riappropriarsi della possibilità di disegnare i propri destini mettendo in comune saperi e capacità².

¹ Si veda in proposito la ricerca condotta da U. Allegretti, C. Corsi e G. Allegretti, di cui una prima panoramica è offerta in U. ALLEGRETTI, *Costituzioni partecipate*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016: interessante il fatto, evidenziato dagli Autori, che il concetto di *completamento* sia utilizzato anche in riferimento alla Carta costituzionale, intesa da V. HART come «atto di completamento» o «atto finale di chiusura» che conclude un contratto sociale (ivi). Sul tema del metodo partecipativo nei nuovi processi costituenti v. anche U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni “partecipate”. Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad. cost.*, 3/2013, pp. 689 ss.; R. LEWANSKI, *La prossima democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, Editore Rodolfo Lewanski, 2016, pp. 9 ss., www.laprossimademocrazia.com. Sulla disattenzione per la questione del metodo partecipativo che invece ha caratterizzato il dibattito italiano nel recente processo di riforma della Costituzione, v. P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare. Spunti sul cambiamento dell’assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015; A. VALASTRO, *Riforme e partecipazione: un gioco di ruoli fra obiettivo, metodo e strumenti*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, E.S.I., Napoli, 2014, pp. 333 ss.

² Il parallelismo tra le due epoche della ricostruzione è evidenziato da G. ARENA, *I beni comuni*

Osservatorio sulle fonti

Ne è conferma il fatto che proprio all'immediato dopoguerra risalga l'istituzione dei primi organismi di partecipazione locale: le "consulte popolari cittadine", volute nel 1946 a Bologna dal sindaco comunista Dozza; le "consulte di quartiere", volute pochi anni dopo nella stessa città da Giuseppe Dossetti, che pose fra gli assi portanti della propria candidatura a sindaco il tema del decentramento comunale. Quest'ultimo, in una prospettiva in parte antesignana e in parte divergente rispetto a quello che ne sarà lo sviluppo successivo, veniva inteso come espressione della necessità di sviluppare «forme di autogoverno dei cittadini», in quanto «parti vive della città» che questa deve integrare per completare la propria autentica fisionomia³.

Di là dalle evoluzioni non sempre brillanti che quelle sperimentazioni avrebbero avuto in seguito, esse costituivano espressione di una lungimirante consapevolezza circa la necessità di strumenti di raccordo e confronto costante fra l'amministrazione comunale e i cittadini.

Non v'è dubbio che il principio partecipativo debba essere considerato un paradigma di buon governo per tutti i livelli dei poteri pubblici; e tuttavia, come è stato osservato, per i Comuni sembra esservi «una giustificazione maggiormente cogente»⁴. Sia sul piano strutturale che su quello funzionale la presenza del livello comunale è infatti riconducibile alla sua identificazione con un ambiente-territorio e una comunità in esso insediata, dotata di propria identità storica e culturale, espressione di bisogni e obiettivi con i quali le relative istituzioni devono saper stare in costante relazionamento. Questa sorta di immedesimazione fra istituzione e comunità rende difficilmente pensabile che la seconda possa essere interamente sostituita dai rappresentanti, come invece in altri livelli di governo. Davvero «si può pensare di staccare il Comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività della sua comunità di riferimento? O invece (...) quello partecipativo di interazione effettiva e piena tra istituzioni e società appartiene alla natura focale del Comune come ente di base?»⁵.

Una tale constatazione appare tanto più avvalorata dalle vicende e dalle crisi degli ultimi anni, che chiariscono ulteriormente quella natura focale e, in particolare, il tipo di partecipazione che ne costituisce il nucleo.

I territori e tutti i loro attori (pubblici e privati) sono infatti in prima linea di fronte alla necessità di disegnare politiche pubbliche innovative, soprattutto nel senso del ripensamento dei fallimentari modelli di sviluppo locale, e della mobilitazione delle energie locali per costruire nuove forme di sostenibilità del vivere individuale e collettivo. Le politiche locali sono chiamate a coniugare i nuovi e complessi bisogni con le risorse sociali pur presenti; e la partecipazione, un certo tipo di partecipazione, va progressi-

nell'età della condivisione, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione*, Carocci, Roma, 2015, p. 19.

³ *Libro bianco su Bologna*, Democrazia Cristiana, Poligrafici Il Resto del Carlino, Bologna, 1956. Il testo originale è ora ripubblicato in A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, EDB, Bologna, 2003.

⁴ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. del federalismo*, 2/2011, p. 205.

⁵ U. ALLEGRETTI, op. ult. cit., p. 207.

Osservatorio sulle fonti

vamente recuperando il proprio ruolo di «strumento essenziale alla mobilitazione di queste energie»⁶.

Così, di là dalle tante definizioni e dai tanti fraintendimenti che si sono accumulati nel tempo, il modello di democrazia partecipativa si rivela infine per quello che è e che non può non essere: non soltanto strumento di rivitalizzazione della democrazia a fronte della crisi della politica rappresentativa, ma anche *metodo* di politiche capaci di produrre progettualità sociale e crescita; non soltanto meccanismi procedurali astratti ma metodo di governo capace di innescare processi concreti di trasformazione delle città e dei territori.

Solo la ricongiunzione di queste dimensioni (il valore e il contesto, il processo e il risultato) può mantenere il modello di democrazia partecipativa fedele alla propria più intima natura, riportando a coerenza e consequenzialità reciproca quei duplici approdi; e così ridurre lo scarto ancora esistente «fra la ricchezza e la complessità tematica che i processi partecipativi attraversano e la frammentarietà e la modestia dei risultati concreti» in termini di effetti di luogo e di lungo periodo⁷.

Ebbene, la dimensione locale offre oggi concrete *chances* per questo tipo di partecipazione: nuovi fenomeni e nuove condizioni che in vario modo e da prospettive diverse sollecitano la definitiva emancipazione degli istituti di democrazia partecipativa dal limbo che ne ha soffocato le potenzialità, e che le comunità locali sono sfidate a cogliere in modo più immediato rispetto agli altri livelli di governo.

In questa prospettiva appare fortemente significativa la constatazione di un crescente ritorno di interesse, da parte dei Comuni, per la regolamentazione degli istituti partecipativi: le linee di tendenza registrabili in ordine alle scelte normative e al “tipo” di partecipazione disciplinata offre infatti indicazioni interessanti rispetto alle criticità ancora esistenti ma anche alle potenzialità effettive di riallineamento fra amministrazioni e comunità, e alla crescente consapevolezza della necessità di strutturare il metodo partecipativo affiancando garanzie giuridiche alle prassi.

Nelle pagine che seguono ci si propone di dar conto di tali linee di tendenza, peraltro non senza aver prima precisato i tratti caratterizzanti del modello di regolazione cui si intende far riferimento quando si parla di democrazia partecipativa.

2. L'impatto delle “nuove” crisi sulla claudicante attuazione del modello costituzionale di democrazia partecipativa: il ritorno al territorialismo cooperativo

Nel dibattito costituente l'espressione “democrazia partecipativa” intendeva riferirsi ad un preciso e innovativo modello di democrazia: un modello fondato sulla partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica, complementare rispetto ai modelli della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta⁸; un mo-

⁶ A. MAGNAGHI, *Presentazione*, in G. ALLEGRETTI, M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006, p. 12.

⁷ A. MAGNAGHI, *Presentazione*, cit., 14-15.

⁸ «Popolo e corpo elettorale non possono mai coincidere, neanche nei sistemi democraticamente più larghi»: V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo*.

Osservatorio sulle fonti

dello che non soltanto autorizza la partecipazione ma che piuttosto la esige, «come direzione concreta di sviluppo nel tempo»⁹.

In particolare, lo stretto collegamento stabilito nell'art. 3, co. 2, fra il principio di partecipazione e quello di eguaglianza sostanziale doveva completare il quadro fisiologico del nuovo ordinamento, finalizzando il pieno sviluppo della persona all'accrescimento delle capacità e concrete possibilità di partecipare in modo effettivo alla vita politica, sociale ed economica del Paese¹⁰; mentre il collegamento del principio di partecipazione con quello di solidarietà di cui all'art. 2, non a caso riferito ai medesimi ambiti (politico, economico e sociale), doveva elevare il cittadino da mero destinatario dei vantaggi derivanti dall'azione dei pubblici poteri a vero e proprio «centro operante» di un processo di «integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale»¹¹.

Nella linea circolare che lega i primi tre articoli della Costituzione, l'idea che la sovranità popolare dovesse tradursi in forme di esercizio sostanziale e permanente trova conferma nell'art. 3, co. 2, Cost.: attraverso l'aggettivo *effettiva* che accompagna il termine partecipazione e il riferimento all'obbligo di *rimozione degli ostacoli* si riconosceva che le possibilità di concrete e paritarie forme di partecipazione dipendono *di fatto* dalla costruzione e disponibilità di precondizioni materiali e condizioni abilitanti.

Ma le precondizioni sono garanzie, che per poter concretamente operare richiedono regole: senza di queste possono esservi buone pratiche ma difficilmente può stabilizzarsi un metodo.

E' quanto è accaduto in Italia, ove la riflessione scientifica e politica sul principio costituzionale di partecipazione non ha saputo mantenere il timone della sua attuazione verso quella condizione di effettività.

I fattori che hanno ostacolato il consolidamento della cultura partecipativa sono molteplici e qui solo accennabili. Se di certo ha avuto un peso quel carattere di ambivalenza che taluni hanno riconosciuto nella Costituzione italiana rispetto al rapporto fra società e istituzioni, fra l'immagine di una società sovrana e libera e un'organizzazione statale ancora pesantemente ancorata alla tradizione liberale¹², la claudicante attuazione del principio di partecipazione assai più strettamente si lega alle vicende della storia politi-

Illusioni e delusioni costituzionali, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 114 ss. In senso analogo, fra gli altri, P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II – *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 520.

⁹ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., p. 203.

¹⁰ V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, ESI, Napoli, 1974, p. 13.

¹¹ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 51 ss. In questo senso v. anche G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994, p. 357, che definisce il dovere di solidarietà come «dovere di partecipare alla creazione sociale». Più di recente: S. RODOTA', *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, 2014.

¹² Così G. BERTI, *Diritto e Stato*, Cedam, Padova, 1986, ripreso e commentato adesivamente da U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 215 ss.

Osservatorio sulle fonti

co-istituzionale successiva. La difficoltà di affrancare la partecipazione dalla coloritura essenzialmente oppositivo-contestativa degli anni '60-'70 ne ha determinato il progressivo inaridimento verso una sorta di sudditanza teorica rispetto al tema della rappresentanza politica: da ciò sono derivate ricostruzioni della materia della partecipazione che ne hanno privilegiato gli aspetti di rivendicazione e conflittualità piuttosto che di complementarità, di correzione esogena delle disfunzioni della rappresentanza piuttosto che di meccanismo endogeno di inclusività dei processi decisionali e dunque di legittimazione del potere. Tali interpretazioni hanno contribuito ad alimentare le derive demagogiche e le retoriche politiche che hanno caratterizzato molta della pseudo-partecipazione degli ultimi anni.

A questa difficoltà si sono affiancate più di recente preoccupazioni strumentali, come quelle relative ai c.d. “costi della partecipazione”¹³; ma anche fattori nuovi legati alle profonde trasformazioni istituzionali in corso, come la disarticolazione dell'interlocutore politico, la maggiore complessità delle politiche pubbliche, le propensioni monocentriche connesse alla tendenza verso forme di governo di tipo presidenziale¹⁴.

Ne è scaturita una riflessione giuridica copiosa e tuttavia oscillante nelle impostazioni; e soprattutto un'evoluzione normativa schizofrenica, in quanto afflitta dalla difficoltà di adottare regole che coniughino l'ampiezza dello sfondo (non più singoli procedimenti o decisioni ma politiche pubbliche complesse) con la parcellizzazione e le specificità dei contesti e degli interessi coinvolti, le proclamazioni di principio con strumenti concreti di esercizio di una sovranità poliforme.

In particolare, è andato creandosi un sistema normativo estremamente frammentario, caratterizzato da una doppia velocità: nazionale/regionale da un lato, locale dall'altro. Nella prima dimensione, diffidenze e strumentalizzazioni demagogiche del paradigma partecipativo convivono con episodiche aperture a processi decisionali inclusivi¹⁵; nella seconda, è invece maturata una tensione più autentica verso il consolidamento di metodi di governo e amministrazione di tipo collaborativo, seppure in sordina e sotto il peso di

¹³ Questo argomento, riferito all'allungamento dei tempi e ai costi economici e diffusamente utilizzato per escludere l'opportunità di avviare processi partecipativi, ha da tempo svelato la propria inconsistenza: v. più ampiamente A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, cit., p. 11.

¹⁴ Sul rapporto fra populismo e partecipazione v., fra gli altri, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, University Press, Firenze, 2010, pp. 25-26; A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimiti del potere?*, in *Dir. e proc. amm.*, 4/2009, pp. 895 ss.; A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, pp. 2007 ss.

¹⁵ Per alcuni esempi e riflessioni sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 137 ss.; e ID., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 79 ss.

Osservatorio sulle fonti

ambiguità e oscillazioni dovute in parte all'assenza di una regia dei livelli istituzionali superiori ed in parte alle recenti manovre emergenziali di carattere economico che hanno profondamente afflitto le autonomie territoriali più prossime ai territori.

E' infatti, soprattutto, a livello locale che le "nuove" crisi hanno fatto esplodere il grumo di contraddittorietà celate dietro il tema dei fallimenti della partecipazione.

Tali fenomeni, di cui quello economico costituisce un aspetto (e a parere di scrive non il più significativo), sono riconducibili a fattori solo apparentemente eterogenei ed esogeni, e tutti convergenti nell'imporre il ripensamento delle politiche e dell'agire pubblici alla luce di paradigmi comuni e trasversali. Esse sono molteplici e sfaccettate e nel contempo sempre più interconnesse; tutte rimandano alla necessità di nuove forme di governo della fragilità dei territori e delle comunità, intesa come condizione non transitoria bensì strutturale.

Mentre l'abuso del concetto di crisi considerato nella sua dimensione statica ha portato a privilegiare reazioni e politiche di tipo emergenziale, difensivo o assistenziale, le riflessioni più recenti hanno in vario modo evidenziato la miopia di tale impostazione, reclamando letture trasversali e di lungo periodo. Attraverso il cuneo dell'emergenza si sono legittimati interventi e processi tutt'altro che normalizzanti, ed anzi contraddittori rispetto ai principi democratici; mentre il concetto di crisi è in realtà «specchio di problemi già esistenti»¹⁶.

In questa prospettiva più esigente, che ridimensiona i dati contingenti delle crisi per contestualizzarli diacronicamente nei processi evolutivi di cui sono espressione, le crisi stesse possono finalmente rivelarsi come «occasione» per un ripensamento generale delle categorie politiche e giuridiche¹⁷. Ben lungi dall'esaurirsi in quella economica, esse possono aspirare a ricongiungersi alla propria più intima natura di situazioni di turbamento rivelatrici di fragilità: laddove quest'ultima non è condizione patologica bensì strutturale, che come tale non può essere eliminata ma piuttosto compresa, rispettata e governata; è «struttura portante, *leitmotiv*, dell'esistenza», la quale «non può essere se non fragile», considerata sia di per sé che nelle sue declinazioni sociali e politiche¹⁸.

Ebbene, le crisi che affliggono le società contemporanee hanno il pregio di ricondurre le vicende collettive alle proprie premesse esistenziali; esse sono caratterizzate da in-

¹⁶ C. PINELLI, Intervento al Convegno *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica*, Perugia, 14-15 gennaio 2016. Per una riflessione più ampia sul rapporto tra crisi e fragilità sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *La vita fragile. Ripensare i paradigmi delle politiche oltre la debolezza e le crisi*, in AA.VV., *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Wolters Kluwer, 2016, vol. II, pp. 1445 ss. Per approfondimenti ulteriori sul rapporto fra crisi, diritti e autonomie locali v., fra gli altri: S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; G. GARDINI, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Ist. del federalismo*, n. 3/2011; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le regioni*, 5-6/2012.

¹⁷ L. VANDELLI, *L'impatto della crisi economica sul sistema amministrativo: livelli di governo e riorganizzazione delle strutture amministrative regionali e locali*, Intervento al Convegno *Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa*, cit.

¹⁸ E. BORGNA, *La fragilità che è in noi*, Torino, 2014, pp. 5-6. Per l'apporto fondamentale che la psichiatria più avvertita ha dato all'approfondimento della vulnerabilità quale condizione strutturale delle società umane, v. anche V. ANDREOLI, *L'uomo di vetro. La forza della fragilità*, Rizzoli, Milano, 2008.

Osservatorio sulle fonti

trecci inediti, che connettono tra loro fenomeni affrontati per lo più separatamente nei decenni passati, e che oggi appaiono invece quali nodi di una rete di fragilità che aspira ad altrettante politiche fra loro dialoganti. Dalle fragilità più strettamente individuali a quelle che colpiscono le comunità e i territori, tutte reclamano politiche che sappiano recuperare e mantenere un contatto costante con le coscienze dei territori e con i saperi civici e le competenze esperienziali dei loro abitanti.

Si può allora ben dire, in un paradosso solo apparente, che sovranità e partecipazione si stanno ricongiungendo e alimentando reciprocamente proprio sul terreno prodotto dalle crisi.

Infatti, considerare la fragilità non in negativo quale condizione da eliminare bensì in positivo quale indicatore anche politico, consente di recuperare quel fondamento valoriale del modello costituzionale di democrazia partecipativa che si è più sopra richiamato, che affonda la propria trama nei principi di sovranità, solidarietà, responsabilità e partecipazione: principi che chiedono, oggi più che mai, di essere definitivamente emancipati dagli schemi insufficienti della rappresentanza, della delega, del monopolio pubblico nella costruzione e attuazione delle risposte ai bisogni.

In questa prospettiva acquista importanza inedita, e a tratti drammatica, il nesso che lega la vicenda dell'abitare a quelle del decidere le trame dei propri destini: scelte sempre più complesse reclamano, da un lato, l'integrazione dei saperi esperti e istituzionali con i saperi d'uso degli abitanti (e non dei soli cittadini in senso formale); dall'altro, la corresponsabilizzazione di tutti rispetto alle azioni concrete e la valorizzazione delle capacità individuali e collettive nel trovare e attuare soluzioni.

La questione politica della qualità del vivere trova oggi al proprio centro non più il cittadino astratto bensì la persona situata; la domanda che essa pone è «come si può intervenire sul territorio e sui luoghi della quotidianità al fine di ri-orientare comportamenti e pratiche e al fine di restituire agli abitanti l'intenzionalità delle azioni, il controllo e il governo sui propri contesti di vita?»¹⁹.

La necessità di un tale cambiamento di paradigma nel modo di guardare ai bisogni dei territori e dei loro abitanti trova oggi una delle sintesi più significative nelle riflessioni sul federalismo cooperativo e sul territorialismo²⁰. Questi filoni di pensiero, dei quali si vanno recuperando le teorizzazioni originarie, tornano a manifestare le proprie potenzialità laddove vengono assunti non tanto (o non solo) nel loro profilo istituzionale, quali criteri organizzativi del rapporto fra poteri, quanto piuttosto nel loro profilo *processuale e metodologico*, e nella connessione inscindibile che esse riconoscono con

¹⁹ M.L. CALANDRA, *Laboratorio città: una proposta di comunicazione e partecipazione tra scienza, politica e società*, in ID. (a cura di), *Territorio e democrazia*, cit., pp. 43-44, cui si rinvia per l'interessante prospettiva della «geografia democratica» (ivi, p. 37ss.).

²⁰ In realtà convergono oggi verso questa prospettiva i più svariati settori del sapere. Si pensi, per citarne soltanto alcuni e in modo necessariamente sommario: alle teorizzazioni sul capitale sociale (Putnam) e sul concetto di capacità (Sen. Nussbaum); al tema ingegneristico della resilienza e delle sue estensioni socio-politiche, quale metodo di governo delle crisi fondato sul riequilibrio continuo; alle riflessioni sull'economia civile e la *welfare society* (Zamagni); ai nuovi principi giuridici di sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa dei beni comuni (Arena, Cotturri); alle più recenti acquisizioni dell'epigenetica sull'influenza delle condizioni ambientali.

Osservatorio sulle fonti

la partecipazione e con la dimensione locale.

In particolare, le teorie originarie del federalismo evidenziavano le dinamiche di tipo cooperativo e reticolare fra i diversi soggetti coinvolti nei processi decisionali, in ossequio all'etimologia del termine *foedus* (patto, alleanza). Tali letture lasciavano sullo sfondo la dimensione prettamente territoriale di distribuzione del potere e indagavano piuttosto le interconnessioni e i rapporti reticolari fra i diversi soggetti, pubblici e privati: ravvisando l'essenza del federalismo "nell'istituzionalizzazione di relazioni particolari fra i partecipanti alla vita politica"²¹, esse configuravano il metodo di governo delle comunità secondo un modello di tipo inclusivo e collaborativo.

La tradizione di pensiero avviata in Italia da Silvio Trentin e Carlo Cattaneo intendeva il federalismo come «struttura per partecipare», ovvero come un insieme di assetti mutuamente cooperativi basati sull'interazione solidale fra attori diversi in una società complessa, volto a costruire le condizioni per lo sviluppo politico e sociale e a sviluppare gli strumenti di una democrazia autenticamente partecipativa²². In questa prospettiva il nesso che lega i due concetti è insieme genetico e di risultato: non è un caso che il termine federalismo sia generalmente accompagnato da aggettivi che lo qualificano (cooperativo, competitivo, solidale, fiscale, ecc.), e che in vario modo richiamano concetti legati alla dimensione fattuale della partecipazione²³.

Questa impostazione, di certo non nuova ma a lungo trascurata soprattutto in Italia, costituisce oggi la risposta ineluttabile e più credibile ai fallimenti dei falsi federalismi, quelli strumentali a logiche destrutturanti e decisioniste in cui il federalismo viene concepito piuttosto come «struttura per decidere»²⁴. La stessa riforma costituzionale del 2001, da molti impropriamente aggettivata in senso federale, è l'espressione di un atteggiamento politico vago e approssimato che non ha saputo cogliere le connessioni più profonde tra le ragioni del federalismo e quelle della partecipazione: al contrario, la miopia di quell'atteggiamento ha realizzato un federalismo "a senso unico", volto esclusivamente a moltiplicare gli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale e non anche ad aprirsi alla società²⁵.

Anche le riflessioni che fanno capo al c.d. "territorialismo" assumono la partecipazione attiva degli abitanti dei territori e il "federalismo municipale solidale" «come condizioni necessarie a superare l'insostenibilità dei modelli prevalenti di sviluppo e di

²¹ D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, pp.11-12. Più in generale L.M. BASSANI, W. STEWART, A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995.

²² A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013, p. 134; G. GANGEMI, *Federalismo come struttura per partecipare e realizzare le identità locali*, in O. PIERONI, A. ZIPARO (a cura di), *Federalismo solidale e autogoverno meridiano*, Intra Moenia, Napoli, 2007, pp. 31 ss.

²³ M.M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 72 e 68.

²⁴ O. MARZOCCA, *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva*, in A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, University Press, Firenze, 2012, p. 96.

²⁵ G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009.

Osservatorio sulle fonti

governo della società»²⁶. Attraverso una rigorosa messa in discussione delle tesi sulla sostenibilità delle politiche di sviluppo, l'approccio territorialista assume a parametro di riferimento il territorio, inteso come «organismo vivente ad alta complessità»²⁷, innervato di relazioni e di interessi che ne definiscono identità e specificità sia di tipo culturale che sociale ed economico²⁸.

A fronte di tale complessità, anche gli assi portanti della democrazia locale sono chiamati a ripensarsi alla luce di paradigmi politici che vadano al di là di quelli tradizionalmente definiti dal rapporto di rappresentanza fra governanti e governati: «territorio, circostanze vitali e istituzioni» devono poter evolvere parallelamente, grazie ad un diritto che riesca a contemperare l'aspirazione a regolare formalmente determinati interessi sul territorio e i bisogni concreti di una società in continua trasformazione²⁹.

Il metodo del governo locale diviene allora decisivo rispetto ai processi di sviluppo dei territori, nella misura in cui riesca a migliorare l'efficacia dei sistemi decisionali attraverso politiche pubbliche territorializzate e partecipate, orientate alla «reidentificazione collettiva» e alla creazione di nuovi patti³⁰.

In questa prospettiva appare arbitrario e riduttivo archiviare come atteggiamento di conservazione difensiva la sempre più diffusa richiesta delle comunità locali di condividere con le amministrazioni la definizione dei caratteri identitari dei propri territori: i comportamenti spesso ricondotti (ed erroneamente stigmatizzati) nella prospettiva della c.d. sindrome Nimby e dei suoi derivati, celano in realtà una richiesta di coinvolgimento riguardante non solo le identità storicamente date ma anche e soprattutto i caratteri dinamici del proprio futuro³¹. Tutti gli atteggiamenti descritti con i coloriti acronimi delle sindromi appaiono infatti accomunati da un elemento unitario, trasversale e prioritario rispetto alle singole questioni di volta in volta in discussione: la richiesta di non essere ignorati ma di assumere un ruolo nella decisione, cioè -in buona sostanza- una richiesta di tipo *procedurale*.

A ben vedere, tutte le sindromi potrebbero forse lasciare il posto ad un unico acronimo, che potrebbe identificarsi in NWIP: *Not Whithout Inclusive Participation*.

²⁶ O. MARZOCCA, op. cit., p. 91. L'espressione *federalismo municipale solidale* si deve in particolare ad A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Dem. dir.*, 3/2006, pp. 134 ss.

²⁷ A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, cit., p. 25. Per considerazioni sull'etimologia di territorio: L. BONESIO, in MAGNAGHI, *Il territorio bene comune*, cit., pp. 57 ss.

²⁸ G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007; L. LANZONI, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo*, Esi, Napoli, 2013.

²⁹ L. LANZONI, op. cit., p. 12.

³⁰ A. MAGNAGHI, *Le regioni di una sfida*, in ID. (a cura di), *Il territorio bene comune*, cit., p. 18.

³¹ Per una ricognizione delle sindromi, v. F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia, Centro Studi Giuridici e Politici – Assemblea Legislativa Umbria, 2012 (consultabile anche in www.opp.umbria.it).

Osservatorio sulle fonti

3. *Quale partecipazione: democrazia partecipativa come modello complementare alla democrazia rappresentativa, alla democrazia diretta e alla sussidiarietà orizzontale*

L'evoluzione appena richiamata avvalorata la necessità di un tipo di partecipazione che sappia essere, insieme, *principio* e *metodo*³²: una partecipazione volta a ridurre l'asimmetria del decisore pubblico attraverso l'utilizzo dei saperi e delle informazioni in possesso dei destinatari della decisione, non confinata in atti episodici e dinamiche contingenti ma strutturata in forme di interlocuzione permanente, secondo il modello delineato nei primi tre articoli della Costituzione³³.

Il nucleo fondante di questo modello risiede nella finalità *conoscitivo-collaborativa* della partecipazione: una funzione teleologicamente orientata in quanto volta ad assicurare la *qualità* delle decisioni alla luce di parametri di *giustizia sociale* e di *inclusione*. E da questa funzione discendono le caratteristiche che, in rapporto di stretta consequenzialità, specificano gli istituti e il metodo del modello di democrazia partecipativa: da un lato l'inclusività, che impone di sganciare la partecipazione dal criterio formale della cittadinanza per ricercare piuttosto nei residenti e negli abitanti i saperi civici destinati ad integrare i saperi dei politici e dei tecnici³⁴; dall'altro il carattere procedurale, che attiene alla necessità di strutturare gli istituti partecipativi all'interno dei processi decisionali³⁵.

Questi aspetti segnano la specificità, e insieme la complementarità, del modello di democrazia partecipativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta.

La varietà dei dispositivi partecipativi è assai ampia, ma la finalità degli stessi è comune e nitidamente inquadrabile: si tratta di «dispositivi di intervento diretto» degli interessati, che li legittimano «ad agire nell'ambito di *procedure pubbliche articolate*, con la capacità di esprimersi per via di *argomentazioni* (dunque con quello che si chiama un processo “deliberativo”) e con l'obiettivo di rendere loro possibile una *influenza effettiva* sulle decisioni finali»³⁶.

³² «La partecipazione è *principio* che concorre a definire la forma di Stato ... ed è *azione* che concorre a qualificare la forma di governo...»: P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., pp. 93-94.

³³ Non esita a parlare della partecipazione come uno dei pilastri della forma di stato G. AZZARITI, *Vento di cambiamento. Verso dove*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

³⁴ La cittadinanza non è più garanzia di conoscenza dei luoghi, mentre lo è la vicenda dell'abitare. Sulle più recenti riflessioni in questo senso v. da ultimo A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative e istituzioni al tempo della crisi*, Firenze University Press, 2016, in corso di pubblicazione (ed in particolare i saggi di F. GIGLIONI, M. BOMBARDELLI e A. VALASTRO).

³⁵ Tale caratteristica riflette una consapevolezza diffusa rispetto a tutti i diritti fondamentali garantiti dalle costituzioni, nel senso che questi possono raggiungere una piena effettività solo se sostenuti da adeguate norme di carattere organizzativo e procedurale. V. fra gli altri E. DENNINGER, *Al di là delle “dichiarazioni”: la realizzazione dei diritti fondamentali mediante l'organizzazione e il procedimento*, in *Dem. dir.*, 1/2009, pp. 248 ss. Con particolare riferimento ai diritti partecipativi, v. per tutti U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, pp. 779 ss.

³⁶ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., 202. Per una ricostruzione

Osservatorio sulle fonti

L'intensità di tale influenza è ovviamente destinata a mutare, in relazione alla varietà delle forme e dei dispositivi adottati, come dimostrano le note "scale" della partecipazione; ma la flessibilità delle forme nulla toglie al peso specifico del principio collaborativo che ne sta alla base, e che lo rende anello di congiunzione di quel collegamento che deve rimanere saldo e duraturo tra governanti e governati.

Il chiarimento dei due caratteri di inclusività e processualità dovrebbe consentire di superare la confusione concettuale (non sempre inconsapevole) e le sovrapposizioni che sovente si realizzano fra gli istituti di democrazia partecipativa (in particolare la consultazione) ed altre attività, contigue ma differenti: in particolare, l'informazione e la comunicazione istituzionale, da un lato; la concertazione e il referendum, dall'altro³⁷.

A questa dimensione organizzativa e procedurale si affianca poi una dimensione *soggettiva*, che si traduce in un insieme di diritti e situazioni soggettive che devono essere assistiti da specifiche garanzie al fine di soddisfare la condizione di *effettività* posta dall'art. 3 Cost.

Il fatto che il tipo di partecipazione cui si riferisce la democrazia partecipativa necessiti di un sistema di interventi positivi da parte delle istituzioni, volti ad assicurarne le condizioni materiali, costituisce il terzo tratto distintivo. Questo allontana le pretese partecipative di questo tipo dalla sfera dei diritti politici classici per attrarle piuttosto entro la sfera dei diritti sociali, verso i quali manifestano una forte analogia strutturale³⁸. Infatti, a differenza di quanto può dirsi per i diritti di libertà e per i diritti politici classici, l'effettività non è qui condizione "ulteriore di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente, ma è condizione di esistenza stessa del diritto"³⁹. Ad esempio, se ciascuno può considerarsi astrattamente titolare della libertà di manifestazione del pensiero, del diritto di voto e della libertà di associarsi in partiti politici, non può dirsi altrettanto per il diritto di essere consultati: questo diritto non può essere esercitato, e quindi

compiuta del pensiero di questo autore si rinvia in particolare alla voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. IV, 2011, pp. 295 ss.

³⁷ Sugli obiettivi, le specificità e le garanzie di efficacia della consultazione v. fra gli altri: P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare*, cit., pp. 107 ss.; ID., *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2016; C. SILVESTRO, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in *Riv. trim. scienza dell'amm.*, 1/2002, pp. 123 ss.; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *«Buone» regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 153 ss.

³⁸ In questo senso, fra i primi commentatori della Costituzione, v. in part. P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione*, cit., pp. 417 ss.; L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 18. Nella letteratura più recente, v. in part. D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Novene, 2003, in part. pp. 10 ss. e 140 ss.; I. PAOLA, *La partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 238.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012; A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale - Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 457 ss.

³⁹ V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2002, p. 104.

Osservatorio sulle fonti

di fatto non può esistere, in assenza di specifiche regole che stabiliscano obblighi in capo ai soggetti pubblici, specifiche procedure, garanzie.

La dimensione soggettiva del modello di democrazia partecipativa si estrinseca dunque in un *diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi*; e il punto nodale della distinzione fra diritti partecipativi classici (democrazia rappresentativa e democrazia diretta) e diritti sociali di partecipazione (democrazia partecipativa) deve ravvisarsi nell'obbligo di intervento positivo che i secondi postulano in virtù del loro collegamento con l'art. 3, comma 2, Cost. E' *l'obbligo di risultato* a qualificare la struttura dei diritti sociali nel nostro sistema costituzionale; e lo stesso vale per il diritto di partecipazione ai processi decisionali⁴⁰.

Ma vi è oggi un modello ulteriore rispetto al quale la democrazia partecipativa manifesta la propria complementarità: il modello della c.d. amministrazione condivisa.

Quei principi di partecipazione e di solidarietà che gli artt. 2 e 3 della Costituzione già riferivano alla «vita politica, economica e sociale del Paese» trovano ora un decisivo rafforzamento nel principio di sussidiarietà orizzontale introdotto in Costituzione con la riforma del 2001 (art. 118, co. 4): la previsione del dovere delle amministrazioni di *favorire* l'iniziativa dei cittadini nell'azione concreta di cura dell'interesse generale, che va ad affiancarsi all'obbligo di *rimuovere gli ostacoli* già contenuto nell'art. 3, co. 2, si conferma che tra le responsabilità pubbliche vi è anche quella di creare le «precondizioni dell'esercizio da parte di privati di attività idonee a realizzare interessi generali»: dunque non più soltanto quegli interventi positivi che sono stati tradizionalmente ricondotti ai diritti a prestazione bensì, e sempre più, interventi volti a «favorire la crescita e la formazione di capitale sociale», a liberare le «potenzialità partecipative» e a valorizzare le risorse che le capacità recano con sé⁴¹.

Il principio di sussidiarietà orizzontale trova oggi la sua più alta realizzazione nel modello dell'amministrazione condivisa, già teorizzato da una dottrina lungimirante già a partire dalla fine degli anni '90 e basato sulla realizzazione di forme di collaborazione paritaria nella cura concreta dei beni comuni⁴².

La complementarità tra i modelli di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa appare particolarmente evidente, come ben sintetizzato da chi osserva che «dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative»⁴³. Partecipazione e sussidiarietà costituiscono infatti un *con-*

⁴⁰ G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, cit.

⁴¹ G. ARENA, G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza attiva*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010, p. 14. La letteratura sul principio di sussidiarietà è assai ampia: per una ricostruzione recente v., fra gli altri, D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2013.

⁴² In questa prospettiva l'amministrazione diventa «uno dei "luoghi" in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione di problemi di interesse generale»: G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, pp. 29 ss. (in part. p. 33).

⁴³ G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, in *www.astrid-online.it*, 3, e in *Gli argomenti umani. Sinistra e innovazione*, Roma, 2003, n. 9.

Osservatorio sulle fonti

tinuum, ponendosi a pieno titolo come strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia. Si può dire che con l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale la collaborazione dei privati alla realizzazione del bene comune può finalmente evidenziare la propria imprescindibile tendenza alla circolarità: l'interlocuzione con i poteri pubblici acquisisce infatti gli strumenti per attraversare le politiche pubbliche in tutte le loro fasi, dai processi decisionali alla loro attuazione concreta e di nuovo, grazie all'accrescimento del capitale sociale, verso nuove e più evolute capacità di ideazione. Dal "decidere" al "fare", e viceversa.

La sfida dell'attuazione concreta di un tale cambiamento di paradigma è stata raccolta, in Italia, dai Comuni. A partire dalla nota sperimentazione del Comune di Bologna, terminata nel 2014 con l'adozione del primo regolamento sull'amministrazione condivisa, già più di cento Comuni hanno seguito la stessa strada e altrettanti la stanno percorrendo, in un processo di imitazione virtuosa che va ampliandosi a macchia d'olio⁴⁴.

Se allora è ormai ampiamente riconosciuta l'insufficienza dei modelli di democrazia rappresentativa e democrazia diretta basati sulla delega e sull'esercizio episodico della sovranità, e la necessità di integrarli con quello della democrazia partecipativa, appare oggi altrettanto evidente la necessità di saldare quest'ultimo modello con quello dell'amministrazione condivisa e della sussidiarietà orizzontale. Quest'ultimo può infatti rilanciare e alimentare quello della democrazia partecipativa, perché l'impegno concreto nella cura dei beni comuni genera negli abitanti nuova consapevolezza e nuove capacità (o meglio, risveglia e valorizza capacità in realtà innate), rendendoli interlocutori sempre più competenti anche nei processi decisionali⁴⁵.

Il chiarimento di tale duplice complementarietà è importante perché offre indicazioni decisive sulle prospettive della disciplina normativa degli istituti partecipativi: sebbene non ci si occuperà qui nel dettaglio dei regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa, se non per alcuni cenni, essi offrono infatti spunti significativi per riscrivere anche le norme locali sulla democrazia partecipativa.

4. Quali regole per strutturare la partecipazione in metodo: una competenza "diffusa" sui livelli essenziali degli istituti partecipativi

Dal tipo di partecipazione cui si riferisce il modello di democrazia partecipativa al tipo di regole che ad essa devono dare attuazione il passo è breve, e per molti versi obbli-

Sul rapporto fra partecipazione e sussidiarietà v. anche, fra gli altri, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u. c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 179 ss.; G. LOMBARDI, L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2/2003, pp. 155 ss.

⁴⁴ Cfr. il Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, Comune di Bologna, 22 febbraio 2014, elaborato e sperimentato grazie alla collaborazione con Labsus. Per un quadro esaustivo sui dati e i contenuti di questi regolamenti si rimanda al sito di Labsus (www.labsus.org); ed in particolare al recente *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*.

⁴⁵ Sugli effetti incrementali prodotti dalla partecipazione con riferimento alle virtù cognitive e alle competenze civiche, v. da ultimo R. LEWANSKI, op. cit., pp. 139 ss.

Osservatorio sulle fonti

gato.

Si tratta, infatti, di regole che devono assicurare le condizioni materiali e le garanzie di effettivo ed efficace coinvolgimento dei soggetti interessati nei processi decisionali: una «struttura delle opportunità di partecipazione», riconducibile ad una specifica configurazione di risorse, di assetti istituzionali e di procedure⁴⁶.

La letteratura scientifica sul tema è oggi sufficientemente matura da consentire di individuare un quadro articolato di criteri e di garanzie procedurali, quali “paletti” che devono essere rispettati ogni qualvolta si voglia realizzare un processo decisionale in modo inclusivo e partecipato, e per tutto lo svolgimento temporale di questo. Ed è alla luce di questo quadro di riferimento che è stata condotta l’analisi dei regolamenti comunali di cui qui si da conto.

Pur senza poterci addentrare in un’analisi approfondita, per la quale si rimanda ad altri lavori⁴⁷, è utile almeno ricordare che tali criteri procedurali attengono: *a)* all’individuazione dei *cas*i nei quali è opportuno avviare processi partecipativi⁴⁸; *b)* all’individuazione delle *fasi* del processo decisionale nelle quali attivare gli istituti partecipativi; *c)* all’individuazione dei *soggetti* da coinvolgere⁴⁹; *d)* all’individuazione delle strategie di *informazione e comunicazione*⁵⁰; *e)* alla scelta delle *tecniche* di coinvolgimento degli interessati, con particolare attenzione alla condivisione e al rispetto del “patto partecipativo” che deve instaurarsi fra l’istituzione e i soggetti coinvolti, senza il quale nessuna politica partecipativa può conseguire risultati efficaci⁵¹; *f)* alla disciplina degli *esiti* dei processi partecipativi, con particolare attenzione alla pubblicizzazione degli stessi e al conseguente *obbligo di motivazione* della decisione finale; *g)* al *monitoraggio* e alla *valutazione* dell’efficacia del processo partecipativo, sia in termini di raggiungimento degli obiettivi del processo decisionale sia in termini di *empowerment* dei soggetti coinvolti; *h)* ai *risvolti organizzativi*, in termini di ruoli, competenze, formazione (garanzia

⁴⁶ F. RANIOLO, 2002, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 27 ss.

⁴⁷ V. da ultimo A. VALASTRO *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell’epoca delle fragilità*, in ID. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 35 ss., e ivi ulteriori richiami bibliografici (fra i quali v. in particolare il sempre attuale L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, E.S.I., Napoli, 2004).

⁴⁸ Generalmente ci si riferisce alla particolare *complessità*, alla presenza di *conflittualità* e al forte *impatto* sui destinatari. In questo senso vale la pena di ricordare la grave contraddittorietà della norma statale che, in tema di AIR, consente di non svolgere la consultazione proprio nei casi di particolare complessità e rilevante impatto dell’opzione normativa in esame (d.P.C.M. n. 170/2008).

⁴⁹ Ogni tentazione di individuare la cerchia su basi formali (come anche la residenza e persino l’abitare) è comunque restrittiva, poiché finisce per escludere i più emarginati, «gli stranieri irregolari, i frequentatori un luogo per altri motivi o comunque ad esso interessati»: U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit., p. 321.

⁵⁰ Le note “scale della partecipazione” che sono state elaborate negli anni mostrano molto bene i livelli crescenti della partecipazione, ma anche le mistificazioni che si producono quando essa viene confusa con l’informazione e la comunicazione, che la alimentano in quanto presupposti abilitanti ma non la esauriscono. V. per tutti S.R. ARNSTEIN: *A Ladder of Citizen Participation*, in *JAI*P, Vol. 35, 4/1969, pp. 216 ss.

⁵¹ G. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, cit., p. 113.

Osservatorio sulle fonti

politica, di regia, di controllo, di conduzione).

Tali criteri possono a pieno titolo considerarsi i *livelli qualitativi essenziali* delle procedure partecipative: in quanto ausilio prestato agli organi rappresentativi, la partecipazione potrà avere successo solo grazie alla previsione e disciplina non tanto di garanzie meramente formali quanto di incentivi sostanziali della stessa⁵².

La necessità di individuare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è oggi riconosciuta dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. E' vero che si tratta di competenza affidata in via esclusiva allo Stato; ma la peculiare natura del diritto sociale a processi decisionali inclusivi, che si realizza non per mezzo di prestazioni in senso classico bensì attraverso dispositivi procedurali e organizzativi, consente di affermare che tutti i livelli istituzionali siano in realtà chiamati in causa per la sua realizzazione⁵³.

Le interpretazioni più attente hanno infatti messo in luce che i livelli essenziali non costituiscono soltanto limiti da rispettare bensì anche - e in senso più ampio - garanzie; e che queste ultime non possono limitarsi ad indicazioni meramente quantitative ma auspicano più in generale la definizione della struttura organizzativa idonea ad assicurare il soddisfacimento dei diritti. Da ciò consegue che non è possibile limitarsi a definire il "quanto" dei diritti, ma occorre anche stabilire i principi fondamentali del "come" essi debbano essere attuati⁵⁴.

Ma se ciò è vero, e se il peso specifico dei livelli essenziali concernenti il diritto di partecipazione si sposta verso le garanzie di tipo organizzativo, allora anche l'asse delle competenze si sposta e si articola: la disciplina dei processi decisionali rientra infatti nella competenza che ciascun ente vanta rispetto alla propria organizzazione istituzionale, e che dunque spetta tanto allo Stato quanto alle autonomie territoriali.

Non v'è dubbio che un intervento legislativo statale, ad oggi ancora assente, avrebbe il pregio di uniformare le garanzie in tema di partecipazione, contribuendo in modo decisivo a stabilizzare strumenti partecipativi già esistenti ma spesso operanti sulla base di mere prassi⁵⁵. Tuttavia, quanto si è detto in ordine agli imprescindibili risvolti organiz-

⁵² G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 3.

⁵³ Alla necessità di disciplinare i livelli essenziali della partecipazione fanno esplicito riferimento tanto la Comunicazione della Commissione europea sulla consultazione (*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, 11.12.2002) quanto i pareri del Consiglio di Stato sul D.P.C.M. n. 170/2008 in tema di AIR (v. in particolare il parere 11 febbraio 2008 della Sez. consultiva per gli atti normativi, ma anche i pareri del 27 marzo 2006 e del 21 aprile 2008).

⁵⁴ Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, pp. 352-3. Nello stesso senso E. BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. del federalismo*, 2001, p. 1103.

⁵⁵ Sulla possibilità e opportunità di un intervento del legislatore statale che delinei i tratti fondamentali delle forme di democrazia partecipativa, pur lasciando al potere normativo degli enti territoriali la possibilità di modellarne autonomamente gli istituti, v. C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2009; ID, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 175 ss. Nel senso, poi, di inquadrare tale intervento nell'ambito della competenza di cui all'art. 117 sui livelli essenziali dei diritti fondamentali è M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso*

Osservatorio sulle fonti

zativi e procedurali rendono il principio di partecipazione direttamente applicabile da tutti i livelli istituzionali che siano dotati di competenza normativa. Del resto, come si è visto, ciò è accaduto in riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale: il riconoscimento della necessità di precondizioni al fine di rendere applicabile il metodo dell'amministrazione condivisa dei beni comuni costituisce l'asse portante della nuova stagione regolamentare avviata dai Comuni; e il quadro di strumenti, procedure, organizzazione e soggetti che queste norme disegnano e sistematizzano altro non è che un insieme di «livelli essenziali» per assicurare il soddisfacimento dei diritti di partecipazione e di buona amministrazione.

Aveva ragione Mario Nigro quando affermava che il concetto di partecipazione, in quanto storicamente mutevole, vale non tanto o non soltanto come rappresentazione di ciò che la partecipazione stessa costituisce, bensì come «proposta di *organizzazione della partecipazione*, come indicazione di *quale e quanta* partecipazione si voglia realizzare e di *come* si voglia realizzarla»⁵⁶.

La gamma delle scelte regolative non potrà che mantenersi variegata, in ossequio all'autonomia e alla “fantasia” istituzionale dei singoli enti; così come è opportuno che le forme di regolamentazione mantengano un carattere sperimentale e flessibile, al fine di potersi continuamente perfezionare sulla base dei contesti e della valutazione degli effetti prodotti. Ma ciò che non è fungibile è il quadro delle garanzie a presidio del *metodo*: quest'ultimo è concetto che non può associarsi a quello di “normalità istituzionale”, e pertanto non è aggirabile e prontamente liquidabile in nome di dell'emergenza. Gli esempi che confermano come questo rischio sia sempre in agguato non mancano: si pensi all'abbandono della prassi del bilancio partecipativo motivata con la riduzione delle risorse finanziarie disponibili; al riaccentramento delle decisioni sul governo del territorio nei casi di calamità naturali o di grandi interventi infrastrutturali.

5. Nuove chances per la democrazia partecipativa a livello locale

Rispetto ai tratti essenziali del modello di democrazia partecipativa, l'evoluzione normativa italiana appare caratterizzata da marcate oscillazioni e frammentarietà.

Di certo, quello comunale rappresenta ancora oggi il livello di governo più avvezzo a pratiche partecipative. Pur nella varietà delle forme e degli esiti che tali pratiche hanno conosciuto nel tempo, la loro diffusione dimostra infatti come il concetto stesso di autonomia locale sia intrinsecamente connesso alla necessità di costruire strumenti di raccordo fra le amministrazioni e le relative comunità.

Dalle consulte popolari del dopoguerra ai consigli di quartiere degli anni '50, dalle circoscrizioni degli anni '70 agli strumenti di programmazione negoziata degli anni '90, vi è una molteplicità di esperienze che -pur eterogenee- segnano le tappe della articolata evoluzione della democrazia locale⁵⁷: un alternarsi di buone pratiche e di fallimenti che

normativo della democrazia partecipativa, ivi, p. 195.

⁵⁶ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 229.

⁵⁷ Non è casuale l'ampiezza della produzione scientifica su questi temi. Oltre agli altri lavori citati nel testo, si vedano fra i molti: G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il*

Osservatorio sulle fonti

certamente rivela una forte ambivalenza del fenomeno della partecipazione locale; ma che nel contempo fornisce un quadro variegato di lezioni apprese che non può non risultare prezioso nella individuazione delle direzioni verso le quali proseguire.

In particolare, ciò che oggi appare evidente è che le spinte partecipative non possono esaurirsi nella prospettiva del decentramento comunale né in quella dei tavoli di programmazione negoziata: entrambe hanno infatti rivelato la propria sostanziale estraneità alla natura più autentica del modello di democrazia partecipativa, portando di fatto ad una moltiplicazione dei soggetti decisori anziché dei soggetti inclusi nei processi decisionali.

Ciò è apparso con particolare evidenza nella vicenda dei consigli di quartiere e soprattutto delle circoscrizioni.

La prima fase del decentramento locale, con la legge n. 278/1976, fu la risposta politica all'esplosione del protagonismo sociale che caratterizzò quegli anni, manifestatosi anche nell'esperienza dei consigli e dei comitati di quartiere sorti spontaneamente negli anni precedenti: con la nuova legge quegli organismi venivano istituzionalizzati e rivestiti della forma rappresentativa (le circoscrizioni), attratti nell'organizzazione comunale quali forme di articolazione decentrata della stessa e aventi lo «scopo di promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale»⁵⁸. Già in questa prima fase la scelta del carattere rappresentativo appariva discutibile, ed espressione - piuttosto - della radicata diffidenza delle forze partitiche nei confronti delle espressioni del pluralismo sociale: la riduttività dei poteri, il sistema di elezione e il collegamento con i partiti rischiava infatti di «politicizzare in una direzione sbagliata» questi organi di promozione della partecipazione e di consentirne la «colonizzazione da parte dei partiti»⁵⁹.

La seconda fase del decentramento, con le modifiche apportate dalla legge n. 142/1990 e poi dal Testo unico degli enti locali, ha evidenziato ancor di più l'ambivalenza di questi organismi. Nonostante l'ampliamento del sistema elettivo e dei poteri, la disciplina complessiva confermava la concezione assai limitata delle potenzialità della partecipazione e l'attuazione al ribasso della competenza pur riconosciuta ai Comuni dall'art. 8 Tuel in ordine alla valorizzazione delle libere forme associative e alla promozione di organismi di partecipazione popolare, anche su base di quartiere o di frazione. I secondi (le circoscrizioni) hanno visto di fatto prevalere l'obiettivo dell'efficienza dei servizi comunali rispetto a quello della partecipazione cittadina, aggiungendo un nuovo

laboratorio novarese, in *Amministrare*, 2/2014, pp. 305 ss.; D. CIAFFI, A. MELA, *Città partecipate: un possibile dialogo*, in *Animazione sociale*, agosto, 2012, pp. 82 ss.; C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009; D. DELLA PORTA (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, 2004; F. GELLI (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005; P. SULLO (a cura di), *La democrazia possibile. Il Cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al Vecchio Continente*, Intra Moenia, Roma, 2002; A.L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Dem. dir.*, 3/2006, pp. 115 ss.

⁵⁸ Art. 1 l. n. 278/1976. Per una ricostruzione della vicenda v. F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, in *Amministrare*, 2/2014, pp. 282 ss.

⁵⁹ F. PIZZOLATO, op. ult. cit., p. 285, e ivi ulteriori richiami bibliografici.

Osservatorio sulle fonti

livello all'organizzazione rappresentativa e moltiplicando le assemblee elettive⁶⁰; le prime (i comitati di quartiere) sono rimaste in vita ma in chiave antagonista, mancando «l'immissione del rapporto in una strumentazione procedurale riconosciuta da entrambe le parti»⁶¹.

La terza fase del decentramento comunale è, infine, quella che ne ha decretato sostanzialmente la fine in funzione del contenimento della spesa pubblica, con la progressiva soppressione delle circoscrizioni (prima nei Comuni al di sotto dei 100.000 abitanti, poi in quelli al di sotto dei 250.000)⁶². Sebbene questa scelta legislativa sia stata aspramente criticata per il suo asservimento alle ragioni dell'economia⁶³, non v'è dubbio che pochi rimpianti siano invece stati espressi nei confronti delle circoscrizioni rispetto alla loro funzione di organismi di partecipazione. Ne è prova il fatto che, a fronte dei molti Comuni comprensibilmente preoccupati per il destino delle funzioni sin qui svolte dalle circoscrizioni, i cittadini hanno invece accolto la soppressione con sostanziale indifferenza⁶⁴: circostanza, quest'ultima, da attribuire non tanto ad un generale inaridimento delle istanze partecipative quanto piuttosto al sostanziale fallimento delle circoscrizioni rispetto all'incremento della partecipazione. Del resto non è da oggi che la partecipazione locale ha visto diminuire il ruolo di questi organismi in favore di altre forme⁶⁵.

L'aspetto di questa esperienza che qui maggiormente interessa è il rapporto inversamente proporzionale che si è dimostrato esistere fra istituzionalizzazione della partecipazione popolare ed effettività della stessa: un dato che appare significativo, specie se messo in relazione con le tendenze attuali che ancora in larga parte privilegiano le forme di partecipazione organica.

Per altro verso, neanche le esperienze riconducibili alla programmazione negoziata degli anni '90 sono riuscite a stabilizzare un metodo partecipativo realmente inclusivo.

⁶⁰ F. PIZZOLATO, *ibidem*.

⁶¹ U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit., p. 280. Per una panoramica storica delle riforme introdotte con le leggi nn. 278/1976 e 142/1990, v. C. DI MARCO, op. cit., pp. 243 ss.

⁶² Cfr. leggi n. 244/2007 e n. 191/2009.

⁶³ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., 194, che allude a ben più diffuse criticità della riforma legislativa dal punto di vista della compatibilità costituzionale, in particolare rispetto a quell'autonomia locale che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto assicurare (l'Autore rinvia alla più ampia ricostruzione di L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012).

⁶⁴ F. PIZZOLATO, *Dopo le circoscrizioni, i quartieri*, cit., p. 286.

⁶⁵ La delusione generata dal decentramento comunale, con specifico riferimento alla sua capacità di farsi veicolo di partecipazione, è stata diffusamente espressa e argomentata dalla letteratura. V., fra gli altri, F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 949 ss., che parlano delle circoscrizioni come di «istituti estranei alla partecipazione»; U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione*, cit., p. 198, che parla «al massimo "luoghi" dove la partecipazione è resa possibile in misura un poco maggiore che nel comune unitariamente considerato e privo di articolazione territoriale»; ID., *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 192 ss.; L. VANDELLI, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 288, che parla di vittoria del «processo di partitizzazione» e di ricerca di credibilità della classe politica.

Osservatorio sulle fonti

Tali esperienze, e le riforme ispirate in seguito dagli obiettivi di stabilità politica e capacità di governo degli esecutivi, hanno portato a privilegiare le forme della partecipazione strutturata (v. i patti per lo sviluppo, ecc.), ma non hanno saputo scongiurare i rischi che il metodo concertativo di per sé, fisiologicamente, comporta: partecipazione selettiva; parzialità e inadeguatezza dei flussi informativi; riemersione di sedi e momenti diversi di trattativa e accordo, paralleli a quelli ufficiali; mancanza di organismi neutrali in funzione di garanzia; progressivo svuotamento del potere decisionale delle assemblee elettive; deriva verso logiche di tipo corporativo e clientelare.

Anche in questo caso la replica della rappresentanza, basata sull'ambigua figura dei c.d. *stakeholders*, ha generato forme di istituzionalizzazione della partecipazione che hanno finito per soffocarne le potenzialità e ridurne l'inclusività, favorendo il dialogo con gli *interessi* di pochi e trascurando i *saperi* di tanti⁶⁶.

Infine, come si è più volte accennato, la recente legislazione della crisi economica ha ulteriormente indebolito gli strumenti di azione e di interlocuzione più tradizionali dei Comuni, comprimendone l'autonomia e riducendo le dinamiche partecipative a "lusso" costoso che può essere momentaneamente abbandonato in ragione dell'emergenza.

A fronte di un tale quadro, le evoluzioni socio-economiche e politico-giuridiche in atto sembrano aprire ai Comuni nuove e più concrete *chances* per intraprendere strade meno timide.

La prima *chance* è rappresentata dal complessivo rafforzamento del quadro giuridico. I principi costituzionali su cui si fonda il modello di democrazia partecipativa si sono arricchiti e sono oggi reinterpretati alla luce di valori originari a lungo trascurati o fraintesi; dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale sono scaturite nuove direzioni normative che possono essere in parte mutate per gli istituti di democrazia partecipativa, nei termini di quanto si è detto più sopra circa la disciplina dei livelli essenziali della stessa. Manca, è vero, una cornice statale che con maggior coerenza e organicità offra indicazioni circa quei livelli qualitativi minimi; così come manca una più omogenea e convinta cornice regionale, che molto potrebbe in termini di promozione e incentivo delle pratiche partecipative locali. Ma come si è detto, la natura procedurale della partecipazione fa sì che essa rientri pienamente nell'autonomia normativa riconosciuta ai Comuni dagli artt. 7 e 8 Tuel.

La seconda *chance* è rappresentata, piaccia o no, dalle nuove crisi e fragilità. Come si è già ricordato, la complessità e delicatezza delle questioni oggi sul tavolo dei decisori chiama in causa un paradigma collaborativo forte, quale asse portante dei processi decisionali e delle politiche; e ciò influenza e spinge ulteriormente la trasformazione degli istituti partecipativi più tradizionali.

Infine, non v'è dubbio che nuove *chances* siano offerte dal livello più maturo che le metodologie e le competenze concernenti la partecipazione possono oggi vantare: un più ampio panorama di strumenti e di metodi, di esperienze di successo, di buone prati-

⁶⁶ Per alcuni approfondimenti, v. fra gli altri: P. CACCIARI, *Per una critica ai modelli concertativi*, in P. SULLO (a cura di), *La democrazia possibile*, cit. pp. 91 ss.; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, cit., pp. 153 ss., e ivi ulteriori richiami bibliografici.

Osservatorio sulle fonti

che replicabili, di profili professionali specifici.

Ebbene, l'incrociarsi di queste "occasioni" genera un rilevante valore aggiunto di tipo qualitativo rispetto alla generale affermazione della doverosità (oltre che opportunità) di un metodo partecipativo nell'azione del governo locale.

Se infatti è vero che le norme del Tuel continuano a fondare la legittimità formale e l'ampiezza della competenza regolamentare in tema di partecipazione, la legittimazione sostanziale dei nuovi istituti partecipativi e di norme regolamentari più coraggiose è data piuttosto dal peculiare ruolo che il Comune è chiamato ad assumere in questo delicato frangente storico. L'adozione di regole coerenti con i principi sui quali si fonda il modello di democrazia partecipativa dovrà cioè sapersi coniugare con l'attenzione per i contesti e le relative specificità, pena il rischio di inefficacia di quelle norme.

E' in questa duplicità di prospettiva, tra rigidità delle garanzie e duttilità delle forme⁶⁷, che si giocherà nel futuro il ruolo delle regole locali. Ed è per questa ragione che è così importante che esse assicurino le pre-condizioni e le garanzie procedurali della partecipazione, in un rapporto circolare in cui la formalità delle norme e la strutturazione delle tecniche devono servire per promuovere l'informalità dei processi, «per dargli voce, luogo, respiro»⁶⁸, attraverso la certezza del rispetto delle regole che le parti in gioco si danno attraverso quelle norme e quelle tecniche.

6. Evoluzioni e linee di tendenza dei regolamenti comunali: il senso di un bilancio

La pluralità delle nuove occasioni ma anche delle inedite necessità e urgenze che si aprono oggi alla regolamentazione locale degli istituti partecipativi sembra oggetto di una progressiva assunzione di consapevolezza da parte degli enti locali. Ne è prova il netto aumento dei regolamenti comunali approvati nell'ultimo decennio.

Dopo la fertile stagione regolativa degli anni '70, stimolata dalla legge istitutiva delle circoscrizioni, pare senz'altro di potersi affermare che è in atto una seconda stagione, animata e stimolata dai grandi mutamenti sociali e istituzionali intervenuti nel frattempo e - soprattutto - dalla rinnovata spinta partecipativa e solidaristica che le nuove crisi hanno impresso alle comunità locali.

Ma l'ottimismo generato dai numeri non sempre è confortato dalla coerenza dei contenuti: l'incrocio dei dati quantitativi e qualitativi è dunque essenziale ai fini di un quadro realistico delle linee di tendenza.

L'analisi è stata compiuta su tutti i regolamenti comunali vigenti, dall'entrata in vigore della Costituzione fino al dicembre 2015⁶⁹.

⁶⁷ Su questa duplicità v. ampiamente N. PETTINARI, *L'importanza della sperimentazione e della valutazione nel governo partecipato dei territori*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 81 ss.

⁶⁸ M. GIUSTI, *Modelli partecipativi di interpretazione del territorio*, in A. MAGNAGHI (a cura di), *Rappresentare i luoghi*, Alinea, Firenze, 2000, p. 453.

⁶⁹ I regolamenti raccolti sono consultabili nella apposita banca dati creata nel sito del Centro Studi Giuridici e Politici dell'Assemblea legislativa dell'Umbria: <http://centrostudi.crumbria.it/opp-umbria>. Vale la pena di precisare che, poiché non esiste una banca dati delle fonti normative degli enti locali che consenta di filtrare le informazioni per mezzo di parole chiave o aree tematiche (come invece è possibile

Osservatorio sulle fonti

Occorre peraltro precisare, a fronte delle molte ambiguità concettuali che spesso si riscontrano, che il campo di analisi è stato limitato ai regolamenti che disciplinano istituti riconducibili al modello di democrazia partecipativa strettamente inteso, quale si è richiamata nei paragrafi precedenti. Ciò ha portato ad escludere: *a)* i regolamenti concernenti gli istituti di democrazia diretta (salvo che contenessero anche istituti di democrazia partecipativa, come sovente accade), dal momento che si tratta di forme di partecipazione popolare estranee ai processi decisionali, espressione dei diritti di partecipazione politica *stricto sensu* e fondati sul possesso della cittadinanza formale; *b)* i regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, in quanto concernenti istituti che - sebbene fortemente complementari a quelli di democrazia partecipativa - mantengono delle specificità che ne rendono opportune trattazioni autonome, alle quali si rimanda⁷⁰; *c)* i regolamenti contenenti la disciplina delle circoscrizioni e di organismi analoghi (consigli territoriali, ecc.), in quanto si tratta di forme di decentramento dell'organizzazione rappresentativa che non necessariamente si traducono nell'innesto di procedure inclusive nei processi decisionali, e che comunque sono in fase recessiva dopo l'abolizione delle circoscrizioni.

Un discorso a parte deve essere fatto per il referendum consultivo, che si colloca in una zona grigia fra democrazia diretta e democrazia partecipativa: trattandosi di una forma di consultazione svolta all'interno di un processo decisionale, esso deve formalmente ascrivere al modello della democrazia partecipativa, sebbene sia realizzato con modalità che di fatto ne svuotano il carattere dialogico e che quindi lo collocano sul gradino più basso dei livelli di partecipazione⁷¹. Nell'ambito dei regolamenti che disciplinano il referendum consultivo, si sono presi in considerazione soltanto quelli che presentano il requisito minimo di inclusività, cioè che non limitano il diritto di partecipare ai soli cittadini iscritti nelle liste elettorali.

Un profilo ugualmente problematico è rappresentato dai regolamenti che non disciplinano i profili procedurali della partecipazione ma privilegiano piuttosto la formula della c.d. partecipazione organica (Consulte): pur non potendosi dubitare della loro riconducibilità al tema in esame, essi presentano elementi di grande criticità.

Particolare attenzione si è poi dedicata ad alcuni settori specifici che assumono oggi grande importanza nelle dinamiche di governo locale: quello economico-finanziario, in evidente connessione con la situazione di crisi; quello urbanistico-ambientale, in altrettanto evidente connessione con la questione del governo dei territori.

Infine, una decisa elasticità si è adottata rispetto alla natura dell'atto contenente le

per le leggi regionali e nazionali), si è dovuto procedere consultando i siti *web* dei singoli Comuni (quali risultano dal portale Ancitel, cui rimanda il sito del Ministero dell'Interno). L'evidente complessità di questo sistema di ricerca impedisce, evidentemente, di dare garanzia assoluta della completezza dei dati. Ma se scopo di questo lavoro è l'individuazione di linee di tendenza e non di dati statistici, tale circostanza forse non nuocerà troppo all'utilità o all'interesse che si volessero riconoscere alle riflessioni compiute.

⁷⁰ V. per tutti *Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, www.labsus.org.

⁷¹ In questo senso v. anche E. FREDIANI, *La partecipazione popolare*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 326 ss.

Osservatorio sulle fonti

norme o le regole: oltre ai regolamenti veri e propri, formalmente adottati con delibera del Consiglio comunale, scelte regolative o indicazioni politiche risultano talvolta in delibere di Giunta, atti di indirizzo, allegati ai regolamenti, delibere consiliari contenenti Linee guida, regolamenti a termine approvati in via sperimentale. L'importanza di assumere anche questi atti, ed anzi di evidenziarne i casi e le forme, discende da quanto si è detto in ordine all'opportunità che la normazione comunale si svolga in forme flessibili e sperimentali, saggiamente dosando fra *norme* e *regole*, e sfruttando con più ampiezza gli strumenti dell'autonomia comunale.

7. I numeri e la distribuzione spazio-temporale

Il primo dato che emerge dalla ricerca è che circa un terzo dei Comuni italiani si è dotato, nel tempo, di uno o più regolamenti che in vario modo disciplinano istituti e procedure di democrazia partecipativa.

Rispetto agli 8006 Comuni italiani⁷² sono infatti quasi 3000 i regolamenti individuati: un numero piuttosto alto se si considera che i primi hanno cominciato ad essere approvati all'inizio degli anni '80; anche se il numero dei Comuni risulta leggermente inferiore dal momento che alcuni hanno approvato più di un regolamento.

La distribuzione per aree geografiche evidenzia una certa proporzione complessiva, con una prevedibile prevalenza nelle regioni del nord-est, caratterizzate da un'alta densità di Comuni.

Più articolata la situazione che emerge dai dati concernenti ciascuna regione. Il maggior numero di regolamenti si registra infatti in regioni che presentano storie e contesti socio-politici profondamente diversi (Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana); anche se indicazioni ulteriori discendono dal necessario incrocio del dato numerico con l'analisi dei contenuti e del "tipo" di partecipazione disciplinata⁷³.

Quanto alla distribuzione temporale, il periodo di riferimento è stato suddiviso in quattro fasce, corrispondenti a periodi di evoluzione socio-giuridica contrassegnati da alcuni passaggi importanti per il tema della partecipazione a livello locale, e dei quali si è inteso verificare l'effettiva incidenza sulla produzione regolamentare:

- gli anni fino al 2000, nei quali è ancora forte l'impostazione impressa dalle norme sul decentramento e dalle interpretazioni più riduttive del Tuel;
- gli anni fra il 2001 e il 2005, durante i quali vi è un mutamento significativo del quadro giuridico, con l'approvazione di importanti documenti europei, la riforma del Titolo V della Costituzione, l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'approvazione dei nuovi statuti regionali;
- gli anni fra il 2006 e il 2010, che vedono l'approvazione delle prime leggi regionali sugli istituti di democrazia partecipativa;
- gli anni fra il 2011 e il 2015, in cui vi è un'accelerazione del ripensamento dei metodi

⁷² Il numero dei Comuni è di recente diminuito dopo i processi di accorpamento e fusione realizzati negli ultimi anni.

⁷³ Ad esempio la Toscana e l'Emilia Romagna privilegiano la partecipazione procedurale; la Sicilia la partecipazione organica.

Osservatorio sulle fonti

di governo, sia sul piano giuridico (con l'approvazione di altri importanti documenti europei e l'avvio dei regolamenti comunali sull'amministrazione condivisa dei beni comuni) sia sul piano socio-economico (con l'indurirsi delle crisi e il rilancio del tema dello sviluppo locale).

L'analisi dimostra come l'aumento dei regolamenti sia stato generalmente progressivo nel tempo, con una accelerazione negli ultimi dieci anni. Fra l'altro, i numeri aumentano se si considerano anche i regolamenti più vecchi che sono stati di recente modificati.

Questi primi dati inducono alcune considerazioni.

Innanzitutto, il fatto che il numero dei regolamenti approvati fra gli anni '80 e il 2000 sia inferiore rispetto a quello dei regolamenti approvati nei quindici anni successivi conferma la difficile attuazione del principio costituzionale di partecipazione nella sua interpretazione autentica, e l'attrazione delle spinte partecipative verso altri piani e strumenti, figli delle relative epoche storiche.

In secondo luogo, il fatto che i regolamenti sulla democrazia partecipativa siano invece aumentati radicalmente dopo il 2001, cioè dopo una stagione di riforme (Costituzione e statuti regionali) che ha inciso positivamente sul quadro giuridico del principio di partecipazione, sembra confermare la portata normativa e la forza conformativa di quel principio, e soprattutto le positive ricadute che una maggiore coerenza delle indicazioni statali e regionali e soprattutto la previsione di incentivi può indurre sul livello comunale, presso il quale le dinamiche della partecipazione si giocano più concretamente. Ciò risulta avvalorato dall'alto numero di regolamenti approvati fra il 2006 e il 2010, ossia negli anni in cui sono state approvate le prime leggi regionali ad hoc sulla partecipazione e in cui molte altre leggi regionali di settore hanno previsto l'applicazione di istituti partecipativi⁷⁴.

In terzo luogo, il fatto che molti regolamenti più risalenti siano stati modificati negli ultimi anni sembra confermare l'acquisita consapevolezza della necessità di un mutamento di prospettiva nella disciplina degli istituti partecipativi, al fine di renderli funzionali ai nuovi bisogni dell'azione di governo delle amministrazioni locali.

Più variegata è la valutazione della produzione regolamentare nell'ultimo quinquennio: in alcune regioni essa è infatti recessiva, sebbene si tratti di pochi casi.

Questo dato si presta a diverse letture. Alcune di queste sono certamente collegate al mutamento degli equilibri politici determinati dalle ultime tornate elettorali amministrative, che rimandano a ben più generali riflessioni sui diversi approcci che le varie forze politiche hanno avuto ed hanno con il tema e gli strumenti della partecipazione, e per le

⁷⁴ V. in particolare le leggi della Toscana e dell'Emilia-Romagna, nonché – fra le leggi di settore – quella del Lazio sul bilancio partecipativo e le molte leggi urbanistiche (per una raccolta delle leggi regionali che contengono norme in tema di partecipazione si rinvia alla banca dati consultabile in www.opp.umbria.it). Per una verifica dell'incidenza delle leggi regionali che prevedono incentivi per la promozione della partecipazione a livello locale, sia rispetto ad esperienze concrete che all'approvazione di regolamenti, v. ad esempio l'analisi di C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, pp. 221 ss.

Osservatorio sulle fonti

quali si rimanda a studi più specifici⁷⁵. Altre letture sono ricollegabili alla crisi: sebbene sia ormai ampiamente dimostrato, nelle riflessioni teoriche e nelle prassi, che proprio in tempi di risorse limitate la necessità di razionalizzarne l'utilizzo impone scelte più aderenti ai bisogni reali e dunque maggiormente condivise con gli interessati, tuttavia è ancora fortemente diffusa la resistenza a prevedere aggravamenti dei processi decisionali mediante l'inserimento di fasi partecipative che indubbiamente hanno un "costo". Ad esempio è diminuito il numero dei regolamenti sul bilancio partecipativo, proprio sulla base del contraddittorio assunto (o alibi?) che il taglio delle risorse non consentirebbe di prevedere quote ragionevoli sulle quali attivare la partecipazione⁷⁶.

Tuttavia si tratta di un dato per nulla negativo, ove si rammenti che negli ultimi due anni sono comparsi e si sono moltiplicati i regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni. I casi in cui la produzione di regolamenti sulla democrazia partecipativa è diminuita allora acquistano un senso, almeno parziale: in un'epoca in cui le difficoltà accomunano come non mai amministratori e amministrati e l'urgenza di mettere a valore il capitale sociale chiede strumenti giuridici nuovi, appare comprensibile che i Comuni privilegino l'adozione di norme che consentono un impatto immediato e fattivo della partecipazione dei cittadini. Ma come si diceva il senso è solo parziale: le due tipologie di strumenti partecipativi non possono infatti considerarsi fungibili ma solo - seppur necessariamente- complementari; e occorre evitare il rischio che l'enfasi posta sul "fare" non divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il "decidere", poiché è infine da questo che dipenderà la possibilità di assicurare effetti duraturi e stabili alle nuove dinamiche collaborative. Costituiscono una testimonianza di questa consapevolezza i regolamenti che - più di recente - cominciano a sperimentare l'innesto delle procedure partecipative nei processi decisionali relativi alle forme di intervento per la cura di beni comuni.

8. I contenuti e le principali scelte normative

8.1. I punti di forza: regolamenti-quadro, documenti metodologici, ampliamento dei soggetti, integrazione con l'amministrazione condivisa

Ad una prima visione di insieme, il panorama normativo comunale sembra confermare il tentativo di un cambiamento di rotta nei paradigmi dell'azione di governo locale. Ma se ciò vale sul piano dei principi proclamati, certamente più articolati che in passato, i contenuti dei regolamenti esaminati appaiono invece contrassegnati da forti am-

⁷⁵ Ad esempio, ancora in riferimento alla Toscana, v. le interessanti riflessioni di F. BORTOLOTTI, *Sinistra e partecipazione politica: quale cambiamento della composizione sociale*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale...*, cit., pp. 53 ss.; ID., *Esperienze partecipative di autorganizzazione e sistema politico in Toscana*, ivi, pp. 105 ss.; E. ELIA, S. CARULLI, *La partecipazione partitica vissuta: esperienze e percezioni di testimoni significativi della scena politica, attivisti e cittadini tra Firenze e Prato*, ivi, pp. 151 ss.

⁷⁶ Per riferimenti più approfonditi v. V. CANAFOGLIA, *La regolamentazione del bilancio partecipativo*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 185 ss.

Osservatorio sulle fonti

bivalenze rispetto alla coerenza con il modello della democrazia partecipativa e, dunque, alle *chances* concrete di effettività: punti di forza e criticità convivono in questo articolato panorama, dipanandosi fra timidezze normative e slanci in avanti, norme discutibili ed esempi virtuosi.

Il primo aspetto positivo da evidenziare concerne i numerosi tentativi di razionalizzazione e semplificazione della normativa in tema di partecipazione. E' infatti in crescita il numero dei regolamenti che aspirano ad assumere il ruolo di una sorta di normativa quadro in tema di partecipazione: il caso più frequente è quello di regolamenti che prevedono e disciplinano più istituti di partecipazione procedurale (dibattito pubblico, consultazione, bilancio partecipativo, ecc.) alla luce di un quadro di principi comuni. Ma vi sono anche casi, sebbene limitati, in cui partecipazione procedurale e partecipazione organica vengono disciplinate insieme all'interno di un unico atto normativo. Questo secondo caso rappresenta il tentativo apprezzabile di ricondurre ad organicità le varie forme della democrazia partecipativa, più spesso frazionata in singoli atti per istituti specifici, adottati in tempi anche molto distanti: un regolamento-quadro non può che giovare alla coerenza dei principi, dei criteri e delle garanzie, che come si è detto devono presiedere a tutti i processi partecipativi indipendentemente dalle tecniche e dalle metodologie di volta in volta adottate.

Il secondo punto di forza risiede nel crescente utilizzo di forme di *soft law*, cioè di documenti che consentono un maggior livello di flessibilità e insieme di dettaglio, e che meglio si prestano per l'individuazione dei criteri metodologici da seguire nella costruzione dei processi: particolarmente apprezzabili i documenti contenenti vere e proprie Linee guida, quale strumento che integra e completa le previsioni normative in vista della costruzione del *metodo partecipativo*⁷⁷. Quello delle indicazioni metodologiche è, evidentemente, uno dei profili più delicati, in quanto destinato ad influire in modo determinante sulle *chances* di effettività delle norme sulla partecipazione: oltre che ad assicurare efficaci dispositivi decisionali (utilità di risultato), esse devono infatti saper puntare anche a forme di utilità <<procedurale>> (o di processo), nel senso di favorire la soddisfazione dell'interagire, del lavoro collettivo per un obiettivo comune⁷⁸.

Il terzo punto di forza risiede nella progressiva maggiore attenzione per l'allargamento dei soggetti, con un innalzamento del potenziale di inclusività degli istituti previsti: nella maggior parte dei regolamenti, soprattutto in quelli più recenti, si tende ormai ad abbandonare il riferimento alla categoria del cittadino per riferirsi più spesso a quelle di residente e di abitante.

⁷⁷ Fra i regolamenti più interessanti per le indicazioni di carattere metodologico, v. in particolare: *Regolamento per la partecipazione popolare*, Comune di Forte dei Marmi, n. 17 del 30.4.2015; *Regolamento per l'istituzione di commissioni di democrazia partecipata*, Comune di Zero Branco (TV), 2011, che in allegato riporta un documento contenente "Regole fondamentali, metodo, lista delle cose da fare"; *Processi partecipativi e scelte dell'Amministrazione - Linee guida per la partecipazione*, Comune di Casalecchio di Reno (BO), 23 ottobre 2003. Per riferimenti più approfonditi v. F. DE TOFFOL, *Dalle procedure ai processi: indicazioni metodologiche*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 137ss.

⁷⁸ G. PABA, *Felicità e territorio. Benessere e qualità della vita nella città e nell'ambiente*, in A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, cit., p. 49.

Osservatorio sulle fonti

Il quarto punto di forza può infine ravvisarsi in quei regolamenti che cominciano ad avvicinare gli strumenti di partecipazione al decidere con quelli di partecipazione al fare: questi regolamenti, ancora pochi perché legati all'evoluzione assai recente del modello dell'amministrazione condivisa, sono tuttavia molto significativi perché costituiscono i primi tentativi di rendere effettivamente complementari i due modelli e le due facce della partecipazione. In alcuni casi ci si limita ad affiancare la previsione degli istituti di democrazia partecipativa e di amministrazione condivisa all'interno dello stesso regolamento, che assurge così a vera normativa-quadro della partecipazione collaborativa *tout court*⁷⁹; in altri casi gli organismi della partecipazione organica vengono ripensati come luoghi non solo del proporre ma anche «del fare e dell'agire»⁸⁰; in altri casi ancora, i più interessanti, gli istituti di democrazia partecipativa vengono messi «al servizio» delle decisioni e strategie concernenti la cura dei beni comuni⁸¹.

8.2. *Le criticità: prevalenza della partecipazione organica, abuso del referendum consultivo, debolezza delle garanzie*

Le principali criticità, tutt'altro che trascurabili, attengono essenzialmente al «tipo» di partecipazione prevista e alle garanzie.

La prima notazione critica riguarda la proporzione riscontrata fra i regolamenti comunali che scelgono la formula della partecipazione procedurale e quelli che prediligono invece gli istituti di partecipazione organica: le consulte, in particolare, risultano in crescita costante a dispetto delle molte criticità manifestate sul piano dell'efficacia. A parte un esiguo numero di casi in cui si regolamentano insieme le due forme, i regolamenti in tema di partecipazione organica rappresentano quasi i tre quarti della produzione normativa complessiva⁸².

Fra i Comuni che hanno introdotto forme di partecipazione organica, alcuni hanno scelto di adottare un regolamento per ciascuna consulta di settore (con Comuni che arrivano ad avere anche dieci regolamenti specifici); altri, più opportunamente, hanno scel-

⁷⁹ Un esempio di questo tipo è il *Regolamento della partecipazione* del Comune di Piacenza, n. 23 del 16 settembre 2013.

⁸⁰ V. ad esempio il *Regolamento sulla Consulta del Welfare* del Comune di Castel Maggiore (BO), del 22 aprile 2009, ove si afferma che la consulta vuole porsi, oltre che come tradizionale strumento consultivo, anche come «spazio dove attuare, attraverso azioni concrete, la partecipazione delle associazioni e dei cittadini alla costruzione del welfare di città».

⁸¹ V. ad esempio il *Regolamento municipale per la "Democrazia partecipativa"* del Municipio I, Comune di Genova, del 29 luglio 2013, ove si afferma che i cittadini («singoli o associati, residenti o operanti sul territorio», art. 1) sono chiamati ad esprimersi su progetti di cura e manutenzione «scelti all'interno di un elenco elaborato dal Municipio e/o direttamente proposti da loro stessi, decidendo quali dei progetti vadano finanziati» (art. 2). Un altro caso interessante è quello dell'Unione dei Comuni Savena Idice, nella provincia di Bologna, che ha promosso un percorso di democrazia partecipativa per la definizione di Linee Guida condivise sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione e la manutenzione dei beni comuni. Per approfondimenti, www.labsus.org/2016/02/benicomuninunione-un-percorso-partecipativo-nel-bolognese/.

⁸² Soltanto in una regione prevalgono i Comuni che prediligono la partecipazione procedurale (il Trentino Alto Adige).

Osservatorio sulle fonti

to di adottare un regolamento organico, al fine di introdurre criteri di omogeneità nella struttura e nei poteri delle varie consulte di settore. Non solo ma, dopo la soppressione delle circoscrizioni per i Comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, altre forme di partecipazione organica si vanno recuperando e sperimentando, come i consigli di quartiere e di frazione.

Tuttavia si tratta di forme di partecipazione che continuano a suscitare forti perplessità, alla luce delle non brillanti esperienze degli organismi basati sulla replica della rappresentanza. E' vero che le consulte sono certamente legittimate dall'art. 8 Tuell; ma esse «possono svolgere una funzione forte solo se inserite in precisi procedimenti decisionali»⁸³. La tendenza che si riscontra nella maggior parte dei regolamenti è invece quella di una disciplina poco incisiva, la cui genericità sembra aumentare in misura proporzionale alla “fantasiosità” dei settori per le quali esse vengono previste⁸⁴: criteri di selezione dei soggetti discutibili sotto il profilo dell'inclusività (talvolta vere e proprie “nomine” dall'alto); pareri generalmente non obbligatori ma facoltativi; assenza di vincoli dell'amministrazione rispetto agli esiti e alla motivazione delle decisioni finali. Coerente con la pressoché totale assenza di garanzie è la sostanziale inefficacia concreta della maggior parte delle consulte esistenti: ciò dimostra come il ricorso alle dinamiche della rappresentanza porti con sé l'insidia di riprodurne le disfunzioni, in termini di scarsa inclusività, di debole rappresentatività, di istituzionalizzazione di interessi organizzati.

Eccezioni significative non mancano, specie nei regolamenti più recenti e soprattutto in settori particolarmente sensibili, come le politiche sociali e quelle urbanistiche-ambientali: questo secondo ambito è l'unico in cui si prevede, ad esempio, l'obbligatorietà del parere; e ciò non stupisce, se si considera che l'adozione di processi decisionali partecipati in questi settori è ormai imposta da normative europee⁸⁵.

Non v'è dubbio che i tentativi di valorizzare le potenzialità delle consulte debbano essere incoraggiati, promuovendo sia il rafforzamento del loro ruolo nei processi decisionali che l'adozione di regolamenti-quadro. Tuttavia permane il dubbio che proprio il minore impatto e la scarsa incisività che questi organismi hanno esercitato storicamente sui processi decisionali sia alla base della loro “fortuna”, in quanto figure più innocue e dunque più accettabili da parte di quella politica che ancora predilige la “partecipazione di facciata”.

⁸³ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., p. 209.

⁸⁴ Si spazia dal settore del welfare a quello economico-lavorativo, dal settore ricreativo e del volontariato a quello urbanistico. Il maggior numero di consulte appare concentrato in ambiti con specifiche caratteristiche: per un verso i settori che fanno riferimento a categorie della popolazione tradizionalmente meno rappresentate nei momenti di dialogo con le istituzioni e quindi a maggiore rischio di esclusione, come i giovani e, seppur in percentuale inferiore, i migranti; per altro verso i settori relativi alla gestione del territorio e allo sviluppo locale (economia-lavoro-sviluppo, spazio urbano, cultura). Per riferimenti più approfonditi v. A. LAURA, *I regolamenti che disciplinano la “partecipazione organica”: le Consulte*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa*, cit., pp. 155 ss.

⁸⁵ Rispetto ai regolamenti che disciplinano la partecipazione in materia di urbanistica e ambiente (circa 230), rappresentano circa il 20% i casi in cui l'amministrazione è obbligata a richiedere il parere della consulta. Per riferimenti più approfonditi v. M.E. MENCONI, *I regolamenti in materia di ambiente urbanistica*, in A. VALASTRO (a cura di), op. ult. cit., pp. 137 ss.

Osservatorio sulle fonti

La seconda criticità attiene al referendum consultivo, istituto di gran lunga più presente nei regolamenti sulla partecipazione procedurale. Come si è detto, si tratta di scelta normativa alquanto discutibile rispetto ai principi del modello di democrazia partecipativa, specie quando non affiancata dalla previsione di altri istituti: la confusione che si registra nei regolamenti che lo prevedono, che tendono ad appiattirne la disciplina su quella degli istituti di democrazia diretta (in particolare per quanto concerne i soggetti legittimati a partecipare), li rende strumenti estremamente ambigui e di scarsa utilità rispetto agli obiettivi di inclusività dei processi decisionali e di interlocuzione effettiva fra abitanti e amministrazioni⁸⁶.

La terza criticità attiene, infine, alle garanzie: a parte eccezioni virtuose, soprattutto nei regolamenti più recenti, esse appaiono ancora deboli se non addirittura assenti, con particolare riferimento alla disciplina delle pre-condizioni, alla pubblicizzazione degli esiti, all'obbligo di motivazione della decisione, alla formazione e alla competenza dei responsabili del processo partecipativo, al controllo e alla valutazione.

9. Conclusioni: regole in cerca di effettività

Le linee di tendenza appena richiamate, pur nella loro disomogeneità, dimostrano come l'auspicio del progressivo consolidamento di un modello di governo locale di tipo collaborativo e solidale sia ragionevole e tutt'altro che utopistico. O meglio, può ben dirsi che si tratta di una «utopia realistica», nella bella accezione che ne dà Umberto Allegretti⁸⁷.

La premessa appare chiara e difficilmente contestabile: vi è oggi una pressante richiesta di “produzione sociale di territorio” nei confronti delle amministrazioni locali; ma vi è anche, nel contempo, una inedita richiesta di collaborazione da parte delle amministrazioni stesse, nei confronti sia degli abitanti che degli altri enti locali⁸⁸. Il ruolo primario assunto dal territorio nel futuro della sostenibilità del vivere attribuisce dunque nuovi compiti agli enti territoriali, che diventano l'epicentro del nuovo progetto di sviluppo locale.

Se ciò è vero, anche la disciplina degli strumenti necessita di essere ripensata in mo-

⁸⁶ Per riferimenti più approfonditi v. F. BONCIANI, *Le garanzie giuridiche nei regolamenti sulla partecipazione procedurale*, in A. VALASTRO (a cura di), op. ult. cit., pp. 119 ss.

⁸⁷ U. ALLEGRETTI, *La partecipazione come «utopia realistica»*, in A. VALASTRO (a cura di), op. ult. cit., pp. 241 ss., il quale osserva che «l'utopia, intesa in senso autentico, non è un “non luogo” e non si contrappone al realismo se non nel senso che questo è visto come attaccamento a ciò che è, e a come è, senza coglierne la proiezione verso “altro”, che vi è contenuto come “possibilità”. Se questi due movimenti dello spirito vengono collegati, l'utopia non è un'uscita fuori dal reale ma è la sua apertura verso un'animazione disposta a risignificarlo e a riscattarlo dalle sue ristrettezze».

⁸⁸ E' emblematico il caso dei gruppi di Comuni che decidono di adottare congiuntamente il regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, valorizzando così sia la collaborazione istituzionale fra gli stessi che quella orizzontale con gli abitanti. L'esempio forse più significativo è quello dei Comuni di S. Maria Capua Vetere, S. Tammaro e Casal Di Principe, in provincia di Caserta, che nel novembre 2014 hanno adottato il regolamento attraverso una lunga seduta congiunta presso la Reggia di Carditello (<http://www.labsus.org>).

Osservatorio sulle fonti

do coerente e conseguente, al fine di orientarne l'azione ai valori e obiettivi che la democrazia partecipativa ha assunto in questa peculiare fase storica: non solo correttivo delle disfunzioni della rappresentanza, così mantenendosi la partecipazione relegata nella autoreferenzialità della riflessione sulla democrazia rappresentativa, ma strumento concreto di sviluppo locale e di *empowerment* delle comunità; non solo garanzia - comunque necessaria - di democratizzazione e trasparenza dei processi decisionali in sé ma meccanismo di giustizia sociale e di benessere sostenibile basato sui contesti⁸⁹.

La partecipazione diviene lo strumento e il metodo di un processo riappropriativo di saperi e sapienza ambientali diffusi e di legame sociale da parte delle comunità e delle istituzioni locali; e i Comuni sono chiamati a dirigere l'esercizio diretto di tali saperi, finalizzando le politiche e i poteri allo sviluppo di quei processi riappropriativi⁹⁰.

Questa evoluzione, di cui non si può certo negare l'avvio - sebbene ancora incerti ne siano gli sviluppi - rappresenta il più significativo riscontro di quel «carattere trasformativo» che la Costituzione aveva inteso imprimere ai principi contenuti nei suoi primi tre articoli, «attraverso l'indicazione di comportamenti dinamici che devono essere tenuti da soggetti pubblici e privati»⁹¹.

Non solo. Questa stessa evoluzione rappresenta una risposta anche ai sacrifici imposti all'autonomia locale dalla legislazione dell'emergenza economica, dimostrandone la miopia e gli effetti distorsivi rispetto al bisogno di fantasia e di coraggio istituzionali che le comunità esprimono, per condividere con le amministrazioni nuove scelte di governo dei territori. Le politiche dell'austerità dovrebbero piuttosto coniugare gli obiettivi economici con forme di «liberazione» e valorizzazione dell'autonomia di governo e di sperimentazione delle istituzioni locali, incoraggiando politiche innovative e di coinvolgimento degli abitanti⁹², in quello che è stato definito un nuovo «diritto delle città, ... atipico, mobile e consensuale»⁹³.

Del resto, nella definizione della forma e dei contenuti del regolamento comunale stabilita dall'art. 7 Tuel vi è ancora oggi il chiaro riferimento a dinamiche di governo che non possono prescindere da un metodo partecipativo, facendosi dei regolamenti la base normativa di tale metodo. E se in passato le prassi hanno preso il sopravvento sulle regole, in nome di una flessibilità che ha piuttosto e più spesso mascherato la timidezza di una cultura partecipativa claudicante, la tensione normativa espressa dai Comuni negli ultimi anni dimostra il bisogno di fare tesoro del capitale sociale degli abitanti; e conferma - ammesso che ve ne fosse bisogno - che senza regole non può esservi metodo, e che senza metodo non possono esservi garanzie di effettività della partecipazione ma solo buone pratiche affidate a sensibilità politiche contingenti. I tempi sono maturi per

⁸⁹ E. MANZINI, *Design per un'ecologia territoriale*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 2/2010, pp. 77 ss.

⁹⁰ A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, cit., pp. 110-111.

⁹¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 46.

⁹² F. GIGLIONI, *L'Unione Europea per lo sviluppo dei beni comuni*, Editoriale 22 settembre 2015, in www.labsus.org.

⁹³ F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. Soc.*, 2/2016, p. 324.

Osservatorio sulle fonti

dare forma giuridica agli elementi giudicati vincenti nelle pratiche partecipative, per affiancare disposizioni normative alle sperimentazioni e consolidarle così in regole durevoli.

Vi è tuttavia un elemento che rimane imprescindibile per legare i fatti alle regole: la volontà o cultura politica. Senza di questa non può esservi speranza di effettività delle regole, poiché in essa risiede il principale “determinante di salute” della democrazia partecipativa (e della democrazia *tout court*): un elemento che le regole possono solo in parte contribuire a promuovere e sostenere.

Uno sguardo alle esperienze più recenti, anche in riferimento al fenomeno dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, dimostra come questa cultura stia gradualmente emergendo, un po' per convinzione e un po' - forse - per necessità; ma non v'è dubbio che essa rimanga l'ago della bilancia della sfida dell'effettività delle regole sulla partecipazione.

Ebbene, in un cerchio che può essere tanto vizioso quanto virtuoso, proprio la dimostrazione sul campo dei benefici prodotti dalla partecipazione di qualità può costituire il migliore argomento per convincere anche le retroguardie della politica più diffidente. E' questo l'«arduo e ingrato» compito delle norme⁹⁴: senza regole, in qualche modo, si può far sentire la propria voce; ma senza volontà politica non v'è speranza di essere ascoltati.

Nessuna ricetta può immaginarsi per la stagione regolamentare che dovrà affrontare il nuovo bisogno emergente di partecipazione alle politiche di governo dei territori, pena la contraddizione di quell'autonomia che pienamente deve dispiegarsi nell'individuare formule procedurali e organizzative adeguate ai contesti. Di certo occorrono passi in avanti: consolidando le forme di partecipazione esistenti attraverso l'introduzione di obblighi procedurali per il Comune; facendo prevalere le forme procedurali su quelle organiche; assumendo forme di partecipazione maggiormente inclusive e incisive⁹⁵.

Ma vi è qualcosa di più sullo sfondo: i molti esempi virtuosi che pure esistono. A volte essi riguardano singole norme su aspetti specifici, magari all'interno di regolamenti carenti sotto altri profili; altre volte sono espressione di intenzioni regolative più ambiziose e innovative. In ogni caso si tratta di *scampoli di buone regole* che, se messi in relazione fra di loro e sapientemente ricuciti da una volontà politica autenticamente rivolta al cambiamento, possono già costituire la trama giuridica di nuovi itinerari regolativi per la democrazia partecipativa a livello locale.

⁹⁴ C. MAGRIS, *Utopia e disincanto*, Garzanti, Milano, 2001, p. 251.

⁹⁵ U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale*, cit., p. 209.