





quasi essere identificata nella democrazia stessa<sup>3</sup>. Tuttavia, anche se la partecipazione e la democrazia sono concetti strettamente correlati, essi non possono considerarsi sinonimi, come si illustrerà in seguito.

Da ciò discende subito un interrogativo importante: la partecipazione attiene al diritto costituzionale o al diritto amministrativo? In altri termini, meno generici, la partecipazione riguarda (o deve riguardare) l'essenza della decisione o gli aspetti accessori di essa? Nel primo caso, la partecipazione deve intervenire in una sede al contempo molto "alta" (utilizzando il classico modello della "scala") e molto "anticipata", nel secondo caso può avvenire in "basso" e "nel corso".

Si può replicare che la risposta a tale interrogativo dipende dal modello che si ha di fronte, ma tale risposta non esaurisce la questione, piuttosto semplicemente la sposta dal dover essere all'essere e la rende più concreta, ma senza risolvere il punto decisivo<sup>4</sup>. La comparazione giuridica offre ottimi esempi e validi modelli perfezionati dagli studi<sup>5</sup>, ma pure non risponde definitivamente alla domanda se la partecipazione sia connaturata al livello costituzionale o al livello amministrativo. Si potrebbe forse sostenere che la questione non è rilevante, in quanto la partecipazione attiene ad entrambi i livelli, ma, come si cercherà di dimostrare, non è così.

In fase introduttiva, dunque, sembra che non si possa determinare un "ottimo paretiano" in tal senso; perciò l'indagine deve essere la più completa possibile, per non escludere nessun elemento potenzialmente interessante.

In secondo luogo, la partecipazione trova un possibile riscontro costituzionale nel principio di sussidiarietà. In base alla definizione offerta della Carta fondamentale (art. 118, co. 4 ), il termine "partecipazione" non sembra ricompreso nella sussidiarietà cd. orizzontale. La perifrasi «favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» si potrebbe non ritenere estranea al concetto di partecipazione (anche in questo caso, è evidente la delicatezza del problema definitorio), ma è pure vero che il termine non viene citato<sup>6</sup>.

Le attività e le iniziative che afferiscono al principio di sussidiarietà (soprattutto orizzontale, ma non si può escludere, in senso generale, che sia coinvolta anche la sussidiarietà verticale, se si adotta il significato costituzionale, "alto", di partecipazione) costituiscono forme di partecipazione?

In terzo luogo, vi è la questione della "creazione del dibattito", ovvero il ruolo delle modalità di assunzione delle decisioni. Per fare un esempio chiarificatore, dal punto di vista del diritto costituzionale la partecipazione del corpo elettorale al referendum rappresenta un elemento imprescindibile di tale istituto di democrazia diretta (fino quasi a coincidere con l'istituto stesso), che è espressione "immediata" della sovranità popolare. Tuttavia, è evidente che, al momento in cui avviene tale partecipazione, vi è già stato un importante processo di selezione nella struttura dello strumento referendario, il quale si esprime con un'alternativa binaria (sì o no) su una determinata questione sottoposta al corpo elettorale tramite meccanismi che, a seconda della tipologia di consultazione di cui si tratta, discendono da ulteriori processi di selezione e di "mediazione".

Pertanto, l'espressione della sovranità popolare è strutturalmente ed inevitabilmente, ma non per questo meno significativamente guidata da ulteriori procedure che, a loro volta, richiedono la partecipazione.

Un'altra questione riguarda il rapporto fra trasparenza e partecipazione. È evidente che, senza la trasparenza e la conoscenza delle decisioni, del meccanismo di decisione e dei presupposti che guidano entrambi, la partecipazione avrebbe un significato completamente diverso da quello che siamo soliti attribuirle. Si potrebbe facilmente sostenere che ipotizzare fenomeni di partecipazione al di fuori di un contesto democratico non ha significato, o, meglio, ne ha uno ben diverso e non ha alcuna relazione con la forma di Stato democratica e sociale. Dunque, non per la prima volta, si

<sup>3</sup> S nse sconq a nase d p nc p e p o ndamen a de d o cos z ona e, che sono ben no e che non possono esse e ch ama n q es a sede D e m ne «n nsecamen e amb g o», con e men o a a pa ec paz one, pa a L Pe zzon , *Cosa significa partecipare*, n *Rassegna italiana di sociologia*, vo 46, n 3, 2005, p 478 ss , men e secondo V A pa d , *Il concetto di partecipa one nella dinamica della rela one Stato-società*, n AA VV , *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, M ano , 988, p 79 , a as d pa o a-m o; n ne, secondo L Ca a d , *Promesse e limiti della democra ia deliberativa: un'alternativa alla democra ia del voto?*, Wo k ng Pape s LF, n <http://astrid-online.com/Forme-est/Studi-ric/Cataldi WP LPF 3 08.pdf>, a as d "nvo co"

<sup>4</sup> Anche pe ché a do na p à a en a me e ng a d a s pe co de a "vaghezza" de mode o d o ma d S a o sc o da a o ma de T o o V Cos ne 200 v , pe , G Azza , *Democra ia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istitu ionali*, n [www.costitu ionalismo.it](http://www.costitu ionalismo.it), 20 0

<sup>5</sup> Pe na ecen e pano am ca, c G G d , *Serve una rinnovata cultura della partecipa one ripensando alla difesa civica*, n [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 0/20 4

<sup>6</sup> S po ebbe pe a o a gomen a e, non senza ag on , che de n e a pa ec paz one med an e a s s d a e à non g ove ebbe a a ch a ezza de es o, né ende ebbe n b on se v z o ad en amb conce



deve circolarmente ammettere che non vi è autentica e sincera partecipazione senza democrazia e nemmeno democrazia senza partecipazione.

Si comprende bene come, andando alla ricerca della partecipazione al livello regionale e locale, i problemi definatori che si sono sommariamente elencati finora si sovrappongono al ruolo e alla posizione degli enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., compongono la Repubblica.

La partecipazione a livello regionale e locale, in particolare, rappresenta una sfida, poiché ci si deve chiedere se essa esista in quanto, a loro volta, esistono temi e problemi aventi una naturale dimensione sub statale oppure, al contrario, se essa rappresenti una forma di gestione degli affari pubblici che non dipende dall'esistenza di problemi "di dimensione regionale o locale" ma sia utilizzata a quel livello soltanto per il fatto che la Repubblica è organizzata in Regioni, Province, Comuni (e, sulla carta, Città metropolitane).

La domanda non è di poca importanza se si considera che: nei tempi di crisi economica il riassetto degli enti territoriali torna sempre all'ordine del giorno<sup>7</sup>; che la proposta di creazione delle Città metropolitane<sup>8</sup> e/o di abolizione delle Province riguarda proprio un livello intermedio di area vasta cui non sono estranei nemmeno le Regioni e i Comuni, quantomeno per la redistribuzione delle competenze; che il livello nazionale ha o sembra avere in prima approssimazione una dimensione sufficientemente stabile e coerente, mentre la sovrapposizione e la complessità dei livelli territoriali e locali merita specifica e diversa attenzione<sup>9</sup>.

Secondo una definizione classica, poi, la partecipazione può essere dall'alto verso il basso (*top down*) o dal basso verso l'alto (*bottom up*): pur rappresentando forme diverse e per certi versi persino opposte nessuna delle due può essere preliminarmente esclusa.

La ricerca della partecipazione a livello locale, pertanto, non può prescindere da un'analisi ad ampio raggio che tocchi i principali punti definatori, che restano di necessità preliminari, senza prendere posizioni nette su cosa sia da escludere e cosa da includere *a priori*. In questo senso, e per quanto possibile, le conclusioni rappresentano il punto d'arrivo di problemi definatori che, ai sensi di quanto descritto, non è auspicabile ritenere subito risolti.

Allo stesso modo, al fine di delineare il campo di ricerca, si possono escludere dall'ambito della partecipazione e della democrazia qui considerate le elezioni per la scelta dei rappresentanti politici e amministrativi, che sono di certo cardine dell'esperienza istituzionale ma che, proprio per questo, conoscono altre e più appropriate forme di analisi.

## 2. Partecipazione e democrazia. Un'ipotesi per un modello di descrizione.

Le questioni sopra presentate evidenziano quanto sia complesso definire cosa sia la partecipazione e soprattutto valutare in quale rapporto essa (e il connesso controllo politico) stia con la democrazia. Ancor più difficile è specificare la medesima questione con riguardo al livello regionale e locale.

Per evitare che la necessità di una ricerca "circolare", nei termini precedentemente descritti, confonda i risultati con le premesse e viceversa, si considera, innanzitutto, cosa *non* è la partecipazione: non è sinonimo né sostituto, potenziale o effettivo, di democrazia.

La contiguità dei due concetti, infatti, non va confusa con la loro reciproca immedesimazione. Si propone di seguito una ricostruzione dei rispettivi rapporti, che, invece di immedesimazione, possono essere considerati come di distinzione e di reciproco equilibrio.

Tale equilibrio è bene specificarlo è tanto virtuoso nella ricostruzione teorica quanto problematico in sé stesso, nel momento in cui si ammette che la partecipazione possa avere come obiettivo ultimo quello di "democratizzare la democrazia"<sup>10</sup>, qualora (purtroppo o per fortuna) ve ne fosse bisogno.

<sup>7</sup> A ve o compa a o, c e osse vaz on d S T o o, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del local government britannico*, A acne, 20 3, p 40 ss (n pa co a e no a 2)

<sup>8</sup> Da mo, v a 56/20 4

<sup>9</sup> Senza d men ca e nemmeno ve o de 'Un one E opea, s c c D S ca , *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, n www.astrid-online.it, 2009; D Fe a, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, n *Le istituzioni del federalismo*, 2/20

<sup>10</sup> U A eg e , *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, n AA VV (a c a d U A eg e ), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, F enze Un ve s y P ess, 20 0, p 5 ss



Il punto, sia immediatamente chiaro, è di tono costituzionale. In particolar modo, lo è nel momento in cui riguarda la Costituzione solo per certi aspetti e non per certi altri.

Se fosse lecito condensare fin d'ora ogni valutazione di sistema riguardo alla partecipazione a livello sub statale, la sintesi sarebbe la seguente: il livello locale è un ottimo banco di prova per la partecipazione, in quanto costituisce per molti aspetti il suo ambiente naturale e, in quanto tale, permette di collocarla nella giusta prospettiva e, soprattutto, di non sopravvalutarla costituzionalmente.

Parlando per immagini, la democrazia e la partecipazione appartengono alla medesima figura geometrica, la quale si potrebbe immaginare composta da due piramidi il cui vertice si tocchi in un punto. Volendo essere meno spigolosi, da una clessidra.

All'estremità superiore, larga, si colloca il principio di partecipazione democratica inteso nel senso classico. La titolarità della sovranità in capo al popolo richiede che esso partecipi all'esercizio del potere. L'articolo 1 della Costituzione esprime con sufficiente chiarezza il concetto, fornendo il principio e il limite allo stesso tempo: «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Il risvolto concreto della democrazia nell'ordinamento italiano è, come noto, la democrazia rappresentativa, la quale, è inutile specificarlo, non viene ad esistenza soltanto nel momento delle elezioni politiche, anzi, ben altro è il disegno del costituente.

Esistono infatti altre modalità di partecipazione del popolo sovrano alla gestione del potere. Tra queste, scendendo verso il centro della clessidra, le forme classiche previste dalla stessa Costituzione.

Per quanto riguarda i livelli inferiori a quello statale, la Carta costituzionale annovera il referendum regionale (quello sullo statuto ex articolo 123 e quelli che deve disciplinare lo statuto come proprio contenuto essenziale, l'iniziativa di legge, di regolamento e di atto amministrativo e la petizione popolare) nonché, a livello inferiore alla Regione, i referendum per le modifiche territoriali degli enti locali<sup>11</sup>.

Altre forme di partecipazione politica, a tutti i livelli, sono rimesse interamente alla legge e, nonostante trovino senza difficoltà un solido appiglio costituzionale, sono disciplinate e regolate dalla legislazione ordinaria con tutti i pro e i contro di tale evenienza.

La partecipazione all'attività amministrativa costituisce una parte rilevante del fenomeno inteso nella sua complessità, ma, con essa, ci si allontana sempre più dall'esercizio di quel potere di imperio che costituisce la parte più pregnante della sovranità.

Ecco perché, allontanandosi dal nucleo dell'esercizio della sovranità, il livello della partecipazione diviene amministrativo. Ciò non influisce in senso deteriore sul suo valore, ma, piuttosto, la colloca in una corretta prospettiva costituzionale.

Fino a qui, tuttavia, si è giunti solo fino al punto più stretto della clessidra.

Si osserva, poi, con relativa facilità e argomenti non banali, che la democrazia classica (ed i partiti politici che la animano) è in crisi<sup>12</sup>. La partecipazione, pertanto, può essere (ed è) considerata un ottimo strumento per rimediare agli odierni malanni della democrazia.

Il coinvolgimento diretto dei cittadini nell'assunzione delle decisioni di rilevanza pubblica diviene così la via per riavvicinare cittadini e istituzioni rappresentative, in particolare per quanto riguarda non tanto le decisioni di livello più

---

<sup>11</sup> In tema di elezione e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria, n. Rivista AIC, /20 2; F. Bondi, *Il referendum regionale tra innovazione e continuità*, n. AA VV (a cura di E. Ross), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, p. 303 ss.

<sup>12</sup> Tanto che si è venuto a parlare di *topos C*, ex plurimis, P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Milano, 2006; L. Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari-Roma, 2007; nonché S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2007; N. Ianni, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, n. *Dir. e soc.*, 2009, p. 465 ss.

Con specifico riferimento al processo di riforma amministrativa, V. Vanacore, *La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare i partiti politici europei*, n. *www.amministrazioneincammino.it*, 2004 e, con ancora più specificità, a cura di "Anpo", I. Daman, *Una mappa della crisi della democrazia rappresentativa*, n. *Comunicazione politica*, /20 3, p. 3 ss.



alto (per le quali esistono già consolidati istituti di democrazia diretta a ciò deputati<sup>13</sup>), ma gli interventi più concreti che iniziano proprio a livello locale.

Cionondimeno, la partecipazione, così intesa, ha un potenziale notevole, poiché, più che consistere in un determinato strumento, assume i contorni di un metodo. In particolare, il metodo del coinvolgimento degli interessati all'adozione della decisione pubblica. Il metodo, a sua volta, è basato su dei principi. Ecco dunque che si percorre a rovescio il cammino di specificazione svolto in precedenza ed ecco che dall'aspetto minore si giunge al maggiore e che, dalla consultazione delle opinioni di quartiere, si giunge ad un modello potenzialmente, se non tendenzialmente, riassuntivo e complessivo del rapporto tra istituzioni e cittadini e del ruolo stesso della sovranità popolare.

Così, l'articolo 1, co. 2, lett. b) della legge della Regione Toscana sulla partecipazione (l.r. 46/2013)<sup>14</sup> identifica come obiettivo della partecipazione il seguente: «contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni». La formulazione è piana e non nasconde un obiettivo ambiziosissimo: rinnovare la democrazia (senza, peraltro, che siano indicati limiti o specificazioni), nonché le sue istituzioni, che pure discendono da norme costituzionali<sup>15</sup>.

Le radici profonde della partecipazione, quelle medesime che consentono ad una legge regionale<sup>16</sup> di porsi come obiettivo il rinnovamento della democrazia – obiettivo nobile, meritorio, ma che non può essere inteso come banale amministrativizzazione di concetti costituzionali –, non devono nemmeno condurre a leggere una contrapposizione tra democrazia e partecipazione, come se, per semplificare, potesse esistere una forma statutale “partecipativa” diversa dalla forma di Stato democratica.

Se l'analisi si concludesse qui, giunti alla base, di nuovo solida e larga, della seconda piramide opposta alla prima, i risultati sarebbero sufficientemente chiari, seppur non univoci.

È evidente che la partecipazione ha un potenziale molto ampio<sup>17</sup>. La difficoltà definitoria è chiaro indice delle sue possibili sfaccettature. Già il fatto che la partecipazione possa mettersi in dialogo dialettico con la democrazia ne è la conferma. Ecco perché il problema definitorio è così centrale nell'analisi ed ecco perché non si può risolvere il rapporto tra partecipazione e democrazia solo sulla base dell'esegesi definitoria.

Così come la democrazia affonda le proprie radici in valori che, per loro stessa natura, sono extra e pre giuridici, anche la partecipazione, una volta discesa la doppia piramide che si è descritta, a sua volta affonda le radici in valori che non possono essere limitati ad una semplice concretizzazione per via legislativa o amministrativa dei principi democratici classici, da cui si è fatta discendere la costruzione<sup>18</sup>.

<sup>3</sup> In ordine, non va ascritto il problema della compressione e della decompressione, e anche non pochissime casistiche avdico alla emozione e alla partecipazione stessa.

<sup>4</sup> Siano ma va toscana e a va a a partecipazione v. V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione* in *Rivista AIC*, 20/3; L. Cola, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 4/20, p. 84 ss.; M. Cancagnani, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 3/2008; E. Sadea, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2008; G. Pizzani, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali l.r. 27 dicembre 2007 n. 69*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 4 ss.

<sup>5</sup> È da notare, poi, che la legge toscana n. 46 del 2013 ha con emendato l'escissione – già operata da anno ma va pervenire – del gruppo sociale organizzato e delle associazioni dalla partecipazione da essa disciplinata. Il motivo è quello, non opposto, che al momento della organizzazione, l'asom non si oppone al gruppo di pressione (de e q a non si può nascondere, o, app no, partecipazione va nei processi pubblici di decisione, anche non ma d c en e smo v. P. L. Peo, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011). Tuttavia, non si può mancare di sottolineare come “l'asom organizzato” della partecipazione a sovrano e ndvd e nascondano la partecipazione a q an o a sgn ca o da a b e a e s e o me, così come “non sono a soggetto” o a de d o d pa ec paz one de « cad n es den e g s a n e e g apo d ego a men e s den » Sce e g me, ma non ne a, de e g s a o e g ona e oscano.

<sup>6</sup> E non è necessario ciò da e q a e s a a d s b z one de e compe nze a S a o e Reg on , o en a a a avo de p mo

<sup>7</sup> C., pe., U. A. e g e., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2/2008, p. 75 ss.

<sup>8</sup> Amme e U. A. e g e., in *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quarant'anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC*, /20, p. 5, che «genere e accesso è dea s essa de a democ az a pa ec pa va gene a n a e con es o [ovvero S d Ame ca] conq s a ono po z on de mondo ne e a e po co de as ns a ». Senza, con cò, conc de e ch e s a d n p nc po o en a o da p n o d v s a de o g co c g s d , p ù sa en , d V A pa d , *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA VV, *Strutture di potere democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, p. ss e d P L Zampe , *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA VV, *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, p. 520 ss.; nonché q e o p ù ecen e d R B co, *Democrazia e democrazia partecipativa*, Reazione a Convegno “La democrazia a partecipazione in Italia e nell'Europa espone e p ospe ve”, Firenze, 2-3 aprile 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)



Per utilizzare un'immagine appartenente alla mitologia fondativa della democrazia, nella riunione dei padri fondatori americani o nell'idealità dell'assemblea del villaggio sulle montagne svizzere, democrazia diretta e rappresentativa non sono concetti poi molto distanti, ma non per questo è lecito sostenere che le coppie di concetti citate siano espressione di sinonimi. Così è per il binomio partecipazione e democrazia.

Dunque, per non spostare l'analisi sul campo di altre discipline, quali la teoria dello Stato o la filosofia politica, non si può prescindere da uno sguardo alla prassi, per sgomberare il campo dai miti, dalle costruzioni puramente ideali e per ragionare su ciò che è ancor prima di ciò che potrebbe essere.

### 3. Dagli statuti alla prassi: gli strumenti di partecipazione

La ricostruzione che si è proposta sopra non sembra assegnare una specifica e precisa collocazione agli statuti regionali e locali e alle norme sulla partecipazione in essi contenuti.

Eppure, nella fase di riscrittura degli statuti regionali che ha seguito la riforma del Titolo V della Costituzione (e, prima ancora, in quella degli statuti comunali e provinciali), il principio di partecipazione ha trovato spazio in tutte le nuove carte statutarie<sup>19</sup> con riferimenti tra i principi, norme appositamente dedicate, e altre statuizioni, così come era avvenuto nella prima stagione statutaria.

Si deve, peraltro, ribadire che resta comunque la legge il cardine della partecipazione e non gli statuti. Far discendere la partecipazione a livello regionale e locale dalle formulazioni degli statuti, allo stato, significherebbe dare eccessivo peso a dichiarazioni di principio spesso generiche, la cui forza vincolante non è univoca. Il problema, ovviamente, non risiede solo in quel noto filone della giurisprudenza costituzionale che relega i principi contenuti negli statuti regionali a dichiarazioni prive di valore giuridico.

Il vero punto focale è che ogni statuto definisce la partecipazione secondo la propria formulazione, mentre sono molto più coerenti tra loro, e meglio definiti, gli strumenti di partecipazione che sono previsti dalle leggi regionali, o comunque, dove si riscontrano novità, la differenza è operata più dalla legge che non dalle norme statutarie. Rispetto al livello sub regionale, poi, è direttamente la legge sull'ordinamento degli enti locali (oggi il d.lgs. 267/2000) a prevedere le principali forme di partecipazione, lasciando agli statuti il compito di farle proprie e disciplinarle.

Gli statuti sono la dimostrazione della difficoltà definitoria della partecipazione anche a livello normativo. A seconda del caso, infatti, la Regione "riconosce" (art. 12 st. Abruzzo), "promuove" (art. 4 st. Calabria, art. 6 st. Lazio), "garantisce" (art. 1 st. Campania, art. 2 st. Marche, art. 3 st. Toscana), "riconosce e promuove" (art. 6 st. Liguria) "persegue" (art. 5 st. Veneto) la partecipazione, ovvero, con formulazione solo apparentemente simile, "promuove la coesione sociale mediante forme [...] di partecipazione" (art. 4, lett. d, st. Emilia Romagna), o ancora "riconosce che la partecipazione [...] è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica" (art. 2 st. Piemonte), ovvero "riconosce e garantisce" la partecipazione allo specifico fine "di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale" (art. 20, co. 1, st. Umbria).

I soggetti chiamati a partecipare, poi, non sono sempre i medesimi: le formulazioni spaziano dall'inclusione dei soli cittadini, a quella di tutti i residenti, dei cittadini residenti all'estero e dell'amplessissima gamma degli enti e delle formazioni sociali, che ogni statuto individua secondo la propria sensibilità.

Significativo è anche l'esame dell'oggetto della partecipazione. Si registra una pluralità di formulazioni disomogenee. Di nuovo, a seconda dello statuto, la partecipazione è finalizzata allo «svolgimento delle funzioni regionali» (art. 12 st. Abruzzo), alla «vita delle istituzioni regionali» (art. 4 st. Calabria), alla «determinazione e attuazione dell'indirizzo politico regionale» (art. 3 st. Campania), agli «apporti propositivi alle iniziative regionali» (art. 6 st. Liguria), a «l'attività legislativa e amministrativa» (art. 2 st. Marche), «alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici» (art. 2 st. Piemonte), alle «scelte politiche regionali» (art. 3 st. Toscana), ai «processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative» (art. 9 st. Veneto).

<sup>19</sup> Secondo l'elenco esplicito del F. Da Canale, *Commento all'art. 59*, n. AA VV (a cura di P. Calamandrei, M. Calamandrei, E. Rossi), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 303, si riscontrano le "ansate da partecipare"



Tale ricognizione è parziale, soprattutto perché molti statuti contengono più di una formulazione relativa alla partecipazione<sup>20</sup>, tipicamente in una norma di principio e in una norma più settoriale, riferita precipuamente agli strumenti partecipativi. I due tipi di formulazioni tendono a non coincidere alla lettera e, in ogni caso, restano non riconducibili ad unità nel senso di delineare in modo uniforme una disciplina della partecipazione che possa essere valida per tutte le Regioni.

Come anticipato, piuttosto sono gli strumenti classici di partecipazione a restare ancorati ad una classificazione molto meno difforme di quanto i vari statuti non possano far sospettare.

Iniziando dal livello regionale, è la norma di cui all'art. 123 Cost. a richiedere a tutte le Regioni ordinarie di inserire negli statuti la disciplina «del diritto di iniziativa e del referendum». Perciò, sono presenti in tutte le Regioni gli istituti di partecipazione classici: il referendum, l'iniziativa popolare e la petizione<sup>21</sup>. Quanto al referendum, esso è previsto nella forma abrogativa e in quella consultiva. Nello statuto campano è prevista «un'anomala fattispecie» di referendum approvativo, tipologia che pure è prevista da vari statuti speciali<sup>22</sup>.

Di nuovo lo statuto della regione Campania si distingue per la previsione, secondo l'art. 31, del dibattito annuale sullo stato della Regione, aperto da una relazione che il Presidente della Giunta deve presentare al Consiglio non solo nell'ambito di una dialettica di controllo da parte dell'organo assembleare<sup>23</sup>, ma «anche al fine di contribuire alla costruzione della opinione pubblica regionale», dimostrando la contiguità del controllo politico e della partecipazione.

Sarebbe poi sbagliato pensare ad una sostanziale uniformità di disciplina. Al contrario, gli istituti di partecipazione e controllo si differenziano in modo anche non trascurabile da Regione a Regione, in ossequio all'autonomia di cui tali enti godono. Dunque, se non cambia la denominazione e la veste formale degli istituti, ogni Regione ha interpretato gli strumenti classici di partecipazione in modo "personalizzato"<sup>24</sup>.

Scendendo al livello locale, l'art. 8, co. 1 del Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs 267/2000), prevede che «i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale», mentre al successivo co. 3 è statuito che «nello statuto [comunale o provinciale] devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini».

Nonostante le potenziali differenziazioni, la prassi risulta piuttosto uniforme, nel senso, innanzitutto, che gli strumenti classici di partecipazione a livello regionale e locale non conoscono grande fortuna. I referendum regionali chiesti e svolti<sup>25</sup> sono un numero molto ridotto<sup>26</sup> (ma sono poco numerosi anche quelli locali) e gli altri strumenti di controllo non raggiungono, d'abitudine, gli onori della cronaca<sup>27</sup>, anche per la non infrequente gravosità delle procedure previste<sup>28</sup> e

<sup>20</sup> C. G. Ma. cc., *Gli istituti di partecipazione*, n. AA VV (a c. a d. L. V. o. n., Q. Came. en. go), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, To. no, 20. 4, spec. p. 2. 5

<sup>21</sup> I. q. a., anche a. ve. o. man. a. s. co., sono. en. non. pa. co. a. men. e. s. gn. ca. v. o., com. nq. e. g. a. da. «con. no. evo. e. p. denza» da. eg. s. a. o. e. s. a. a. o. v., pe. , P. Ca. e., G. Ta. Ba. be., *Diritto regionale*, To. no, 2009, p. 209

<sup>22</sup> Men. e. non. p. ò. ea. men. e. de. n. s. a. e. e. e. end. m. p. ev. s. o. da. 'a. 62. de. o. s. a. o. de. Laz. o., che. compo. a. so. o. 'obb. go. pe. Cons. g. o. eg. ona. e. d. p. ende. e. n. esame. a. p. opos. a. app. ova. a. ne. a. cons. az. one. popo. a. e.

<sup>23</sup> D. a. e. ca. p. ev. s. a. n. mo. s. a. v. S. T. o. o., *Le Regioni come enti politici: considera. ioni. sul. perdurante. iato. tra. le. aspira. ioni. e. la. realtà*, n. AA. VV. (a. c. a. d. S. Mang. ame.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costitu. ione. e. alla. sua. riforma*. A. de. convegno. Iss. a. d. Roma, 20-2. -22. o. ob. e. 20., M. ano, 20. 2, p. 39. ss.

<sup>24</sup> Senza. p. e. sa. d. com. pe. e. zza, s. manda. a. A. Va. as. o., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, n. *Le Regioni*, 2009, p. 76. ss.; G. C. Con., *I referendum nei nuovi statuti regionali*, n. AA. VV. (a. c. a. d. P. Ca. e.), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, To. no, 2006; T. F. G. ppon., *Le popolazioni interessate e i referendum per le varie. ioni. territoriali. ex. artt. 132. e. 133. Cost.: territorio. che. vai. interessi. che. trovi*, n. *Le Regioni*, 2005, p. 4. 7. ss.; M. L. can., *I referendum regionali a proposito della giurisprudenza costituzionale nell'ultimo lustro*, n. *Le Regioni*, 2002, p. 38. ss.; A. R. gge., *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, n. *Le Regioni*, 200., p. 224. ss.; A. Spada. o., *I referendum regionali consultivi: perché illegittimi*, n. *Quad. cost.*, 200., p. 29. ss.

<sup>25</sup> S. segna. a. caso. de. e. e. end. m. s. a. cacc. a. ne. a. Reg. one. P. em. on. e., da. 'e. pa. co. a. men. e. avag. a. o., nde. o. e. po. ann. a. o. pe. 'n. e. ven. a. ab. ogaz. one. de. a. no. ma. va. ogge. o. d. cons. az. one.

<sup>26</sup> La. po. og. a. d. e. e. end. m. p. ù. d. sa. è. e. e. end. m. cons. vo. e. o. a. e. A. d. o. d. q. es. a., s. segna. ano. ecen. e. e. end. m. en. s. n. Sa. degna. q. e. o. cons. vo. s. vo. os. 5. e. 6. magg. o. 20. e. 0. e. e. end. m. en. 6. magg. o. 20. 2. (d. c. 5. ab. og. a. v. e. 5. cons. v.)

<sup>27</sup> Anche. pe. q. es. o. manca. n. do. na. no. s. d. o. esa. en. e. n. me. o.

<sup>28</sup> O., n. a. cas., pe. a. manca. a. adoz. one. d. no. me. a. a. ve. "che. s. ab. scano. p. even. vamen. e. e. necessa. e. moda. ò. pe. a. ve. (e. a. ve. a. sogge. ch. ama. a. a. cons. az. one, a. eq. s. d. eg. maz. one. de. pa. ec. pan., a. sogge. o. com. pe. en. e. a. ve. ca. e. 'amm. ss. b. à. de. q. es. o.,



per il lungo lasso di tempo che normalmente intercorre tra l'attivazione della mobilitazione popolare e il momento della votazione (alcuni mesi, se non addirittura un anno)<sup>29</sup>.

Accanto agli strumenti classici di partecipazione, si possono annoverare altri interessanti strumenti, maggiormente innovativi.

Tra questi, il bilancio partecipativo, che è stato introdotto da molti Comuni sparsi in tutta Italia e anche dalla Regione Lazio (l.r. 25/2001 e reg.r. 4/2006), l'urbanistica partecipata, le inchieste pubbliche, le audizioni.

A livello regionale<sup>30</sup>, la Regione Toscana ha introdotto una specifica normativa nel 2007<sup>31</sup> poi modificata nel 2013 dalla l.r. 46 recante "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", la Regione Emilia Romagna ha approvato la l.r. 3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"<sup>32</sup>, mentre la Regione Umbria ha approvato la l.r. 14/2010 "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"<sup>33</sup>.

Si è già sommariamente riferito del contenuto, non scevro di ambizioni, della normativa toscana. D'altronde, come si diceva all'inizio, la partecipazione trova proprio nel livello sub nazionale il suo terreno d'elezione, dove la distanza tra governanti e governati non è troppo ampia, dove i problemi e le esigenze sono vicine ad entrambi. Posto che la valutazione empirica dei processi partecipativi è estremamente difficile<sup>34</sup>, posto che essa non attiene almeno in primo luogo alla scienza giuridica soprattutto quanto a metodi di rilevamento e quantificazione, nondimeno non si può trascurare completamente l'aspetto concreto del fenomeno che ci occupa. A fronte di tali e tante ambizioni, tuttavia, non costituisce novità inattesa concludere che proprio a livello locale gli strumenti partecipativi non incontrano grande successo in termini di "partecipazione", ovvero di adesione dei cittadini, e altro punto di difficile rilevazione scientifica ma comunque evidente ad ogni cittadino attento l'importanza delle questioni trattate attraverso gli strumenti partecipativi innovativi è solo relativa.

Per fare un esempio tratto da dati ufficiali, secondo la Regione Toscana<sup>35</sup>, i processi partecipativi sono stati 387 nel 2012. Tra questi, a solo 15 (di cui 11 stimati) hanno preso parte più di 1.000 cittadini<sup>36</sup>. Sulla stima generale di 10.000 cittadini partecipanti, gli effetti delle decisioni hanno riguardato più di 2 milioni di persone.

Il bilancio partecipativo della Regione Lazio del 2010 ha visto la partecipazione di soli 12.580 cittadini<sup>37</sup> e anche a livello locale i dati non evidenziano in nessun caso fenomeni di adesione massiccia<sup>38</sup>.

a 'o gan zzaz one de segg , a a ssaz one de ogh e de emp de a cons az one, e c)", n mancanza de e q a na "no ma s a a a non p[ ò] ova e app caz one e, conseg n emen e, a cons az one popo a e non p[ ò] esse e nde a" (TAR Vene o, sez II, 2 3/2007, n 807; Cons S a o, sez IV, 29/7/2008, n 3769, n [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it))

<sup>29</sup> Pe e o me d cons az one d ve se da e e end m, po, v è anche v nco o s a e "che, n q an o s men [ ] d pa ec paz one popo a e a 'e abo az one de e sce e amm n s a ve e non d ve ca a pos e o da pa e de c ad n d sce e g à de n e con o ma p ovved men amm n s a v, dev[ono] p ecce de 'a v à dec s ona e, non seg a" (come ev denz a o anco a da TAR Vene o, sez II, 2 /3/2007, n 807, c ; Cons S a o, sez IV, 29/7/2008, n 3769, c )

<sup>30</sup> C A Mengozz , *Idee democratiche e spa i politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, n *Le istituzioni del federalismo*, 20 , p 273 ss Un cenno a pa e me e ebbe 'espe enza de a Lomba da, Reg one c o gan hanno p ù vo e nss o s co nvo g men o de c ad n, ma so o a o ma de a va o zzaz one de p nc p o d s s da e à (non d meno, 5/ /20 3 Cons g o eg ona e non ha app ova o na moz one vo a ad n od e b anc o pa ec pa vo n Reg one)

<sup>31</sup> La 69/2007 "No me s a p omoz one de a pa ec paz one a a e abo az one de e po che eg ona e oca "

<sup>32</sup> S veda anche a De be a de Cons g o-Assemb ea Leg s a va de a Reg one Em a-Romagna n 77 de 5 g gno 20 2

<sup>33</sup> Pe n commen o ed n a on o de e no ma ve eg ona n ema d pa ec paz one, v V De San s, *La partecipa ione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, To no, 20 3, p 97 ss

<sup>34</sup> «Nonos an e v s ano evanze che nd cano 'es senza d po enz a à mo o n e essan ne ' so de e p a che pa ec pa ve, s egs a n ea à spesso na g ande amb g à va a va e a vamen e ag es de a pa ec paz one» L Fazz , *Qualità della democra ia e qualità della partecipa ione*, n AA VV (a c a d D Rope a o), *Democra ia intelligente. La partecipa ione: attori e processi*, Roma, 20 0, p 59

<sup>35</sup> V Rappo o ann a e 20 2-20 3 de 'A o à eg ona e pe a pa ec paz one de a Reg one Toscana, n [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)

<sup>36</sup> I p ob ema d "ch pa ec pa" (ovve o q a asce e ca ego e d c ad n) è 'a o che da asc a e Pe na cogn z one d a c n aspe p ob ema c v L Bobbo, G Poma o, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, 2007, n <http://partecipa.ione.forme .it/sites/all/files/II%20coinvolgimento%20dei%20cittadini%20nelle %20scelte%20pubbliche.pdf>, spec p 8 ss

<sup>37</sup> C [www.regione.la io.it/binary/trI bilancio/tbl contenuti/20 1216 bilancio partecipato di genere sociale 2010 def.pdf](http://www.regione.la io.it/binary/trI bilancio/tbl contenuti/20 1216 bilancio partecipato di genere sociale 2010 def.pdf).

<sup>38</sup> So o a o o d esempo, e e az on s a pa ec paz one de Com ne d Bergamo pa ano d n on c pa ec pa no poche dec ne d pe sone ([www.comune.bergamo.it/upload/bergamo\\_ecm8/gestionedocumentale/ALLEGATO%202-%20quale%20partecipa\\_ione\\_per%20sito\\_8467.pdf](http://www.comune.bergamo.it/upload/bergamo_ecm8/gestionedocumentale/ALLEGATO%202-%20quale%20partecipa_ione_per%20sito_8467.pdf)) La spesa p ù evan e ne b anc o pa ec pa o de 20 3 de Com ne d Faenza ( no de mo che ado ano o me d b anc o pa ec pa o), che





Ulteriormente, va detto che la partecipazione a livello regionale e locale tende ad addensarsi proprio dove l'analisi costituzionalistica incontra più difficoltà.

Accanto alla partecipazione con strumenti giuridici classici o innovativi vi sono la volontà, o la richiesta, dei cittadini di partecipare alla cosa pubblica e vi sono anche fenomeni partecipativi (la cui stessa definizione è problematica) di diverso tipo, anche spontanei e non previsti dalla legge.

Raccolte di firme, comitati e movimenti<sup>39</sup> sono espressioni di partecipazione da non sottovalutare o escludere. Pur trattandosi di fenomeni abitualmente spontanei, i cittadini dimostrano in questo modo di essere interessati al coinvolgimento nelle decisioni pubbliche.

Tuttavia, dove, in non pochi casi, l'adesione è significativa in termini numerici, dove la volontà è chiara (anche se spesso oppositiva: si rimanda più oltre), dove l'importanza del tema o dell'azione oggetto di disputa non è marginale, l'analisi giuridica incontra le più ampie difficoltà classificatorie, definitorie e di valutazione dell'effettività.

Il rilievo mediatico di tali iniziative non è d'aiuto: infatti, in quanto fenomeni spontanei, per far "sentire la propria voce" la via più immediata e ricercata è proprio quella dell'attenzione dei *mass media*. Ancora, è importante il problema del fenomeno partecipativo spontaneo come forma di opposizione alla decisione pubblica. Nonostante non sia questa l'unica forma, è del tutto evidente che molti dei comitati più conosciuti siano addirittura definiti nella propria denominazione dall'opposizione all'opera o al fatto di loro interesse. Sono i cd. comitati dei "no"<sup>40</sup>.

Se, dunque, l'aspetto di opposizione alla decisione presa attraverso altri strumenti giuridici o da organi rappresentativi è senza dubbio alcuno quella più caratteristica e nota di simili forme partecipative, è difficile, e per certi versi impossibile, stabilire quale sia il risultato dell'impegno di questi comitati, poiché a sua volta è complesso e forse nemmeno molto significativo per il diritto costituzionale stabilire quale sia l'impatto del "desiderio di intervento" sulla decisione finale. La più grande vittoria di un comitato del no, probabilmente, è fermare l'opera prima ancora che sia progettata. Ovvero, prima che la volontà politica si traduca in atti d'amministrazione e quindi in strumenti giuridici. Ovvero ancora, prima che si renda necessario protestare la propria opposizione in forme partecipative classiche.

Inoltre, è ugualmente difficile, pur se non sempre impossibile, stabilire se la variante ad un'opera già progettata e iniziata sia stata approvata su pressione di una *lobby*, di un comitato, della volontà politica del titolare della decisione o su consiglio tecnico dei progettisti.

Infine, la visibilità mediatica di queste forme di opposizione suggerisce una funzione oppositiva della *vox populi* che non può essere considerata come l'unico aspetto, né il principale, della partecipazione, in senso ampio.

A tale proposito, è più significativo notare come, dove il diritto alla partecipazione non raggiunga lo scopo prefissato dai soggetti partecipanti, lo spettro di soluzioni si amplia spesso senza apparenti soluzioni di continuità alla valutazione in sede giudiziale delle ragioni dei partecipanti, che divengono parti in giudizio senza cambiare altro che la veste giuridica. Il ricorso giurisdizionale diviene o può divenire, malauguratamente per molti aspetti, la continuazione della politica con altri mezzi. Medesimi gli interessi, identica la volontà di incidere sulla decisione pubblica, stravolto il concetto formale.

Ecco che, dove si addensano questi diversi fenomeni partecipativi, l'analisi giuridica perde i suoi punti di riferimento abituali. È ovvio che comitati e iniziative simili sfruttano o possono sfruttare i meccanismi di partecipazione già disponibili, spaziando tra forme giuridiche diverse o, meglio, tra forme giuridiche che sono diverse secondo l'analisi, ma che possono tutte essere funzionali all'obiettivo che essi perseguono.

Ulteriormente, nel caso dei più noti movimenti "del no" e di nuovo la rilevanza mediatica assume più importanza della qualificazione giuridica, non si può nemmeno dare per scontata la dimensione territoriale della decisione da assumere. Ecco che l'interlocutore istituzionale non è necessariamente un ente locale, ma può essere in modo autenticamente trasversale coinvolgere le funzioni e le competenze di tutti gli enti che compongono la Repubblica.

---

ammon a a 60 m a e o, g a d a "Messa n s c e z z a d e e c a d o e d e ' a c q a p o v a n a p o s z o n a e n e a p s a c c a b e d E a n o e p a z a e a s a a a d e a s e s s a" (v [www.comune.faenza.ra.it](http://www.comune.faenza.ra.it))

<sup>39</sup> Ma anche « na news e e p e o d c a [...] n s e m n a o d s d o » (p h é, o v v a m e n e, n d z z a n e s e n s o d m e e e n c o m n c a z o n e c a d n e s z o n, s c e d g o v e n o e g o v e n a ) D R o p e a o, *Scenari della partecipazione. Interrogativi e prospettive*, n AA VV, *Democrazia intelligente*, c, p 25

<sup>40</sup> S p ù n o d a m o v m e n, q e o "no-TAV", v a m e n o A A g o s n o, *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento No-Tav*, n *Pol. diritto*, 2007, p 653 ss



In non poche occasioni, il desiderio di “far conoscere la propria opinione” è fatto precedere o seguire da manifestazioni di piazza e da vere e proprie battaglie mediatiche, seguite in casi estremi da fenomeni di manifestazione violenta.

Non è un caso che, in tali contesti, anche ben prima che si manifestino episodi violenti, si invochi il “diritto di resistenza”, profilo giuridico facilmente strumentalizzabile e orientabile in senso politico ideologico e contingente, ma non privo di radici, sia comparate sia risalenti a ben prima della tradizione costituzionale moderna.

L'unica conclusione che pare possibile riguardo alle forme partecipative non strutturate è da formularsi in termini negativi: non si può ritenere che esse siano modalità di correzione o di adeguamento dei meccanismi rappresentativi democratici classici (e nemmeno, in fondo, una manifestazione della loro intrinseca debolezza, ma semmai di quella degli attori che dovrebbero innervare quei meccanismi rappresentativi, ossia i partiti politici).

Se il più grande successo di un comitato del no è fare a meno di costituirsi formalmente, significa che non c'è reale concorrenza e necessità di esclusione reciproca tra le diverse forme di partecipazione, innovative e classiche; così, se un comitato del no ottiene l'affermazione concreta delle proprie ragioni in sede giudiziale, non si può sostenere che la magistratura svolga un ruolo di supplenza dei decisori politici, ma solo che abbia censurato le lacune procedurali o sostanziali di questi ultimi.

Ogni altra conclusione è preclusa: come si anticipava sopra, l'art. 1 Cost. stabilisce che la sovranità appartiene al popolo. Affinché tale previsione non rimanga solo una dichiarazione di principio svuotata di contenuti, l'intervento (la partecipazione) dei cittadini all'amministrazione della cosa pubblica deve essere effettivo e, ulteriormente, adeguato alla sensibilità dei tempi. Mentre ci si riserva di tornare su questo ultimo concetto a breve, è sull'effettività dell'esercizio della sovranità popolare che si decide il rapporto e la collaborazione tra democrazia e partecipazione.

La Costituzione, sempre all'art. 1, traccia insieme il principio e ne definisce il contorno, poiché il popolo «esercita la sovranità nelle forme e nei limiti» della Carta fondamentale stessa. Per tornare alla figura a clessidra descritta nella prima parte della relazione, l'art. 1 Cost. ha impostato il rapporto tra democrazia e partecipazione premettendo le radici della prima e non della seconda come valori fondanti.

Il complesso delle forme di partecipazione che si sono brevemente tracciate mette in luce come un'eventuale competizione tra democrazia e partecipazione non giovi né all'una né all'altra e che nemmeno sia possibile sovrapporre i due concetti senza confondere le basi, non identiche, che li caratterizzano.

Ulteriormente, pur con le difficoltà richiamate, pare di poter concludere la rassegna degli strumenti di partecipazione esistenti a quel livello regionale e locale che si ritiene il più adeguato ad essi, notando che la realtà è contrassegnata dal fatto che sono pochi i cittadini che partecipano, non molto rilevanti le questioni su cui sono chiamati a decidere, e, per quanto attiene all'esito più propriamente giuridico, solo consultivo l'esito della partecipazione<sup>41</sup>.

È per questo che, avendo riguardo ai molti progetti di partecipazione che si incontrano scorrendo gli elenchi ufficiali<sup>42</sup>, non si può non notare come essi siano di interesse non solo locale ma spesso di quartiere e se pure possono essere meritori nel contenuto e ancor più nel metodo è difficile vedere un sostanziale rinnovamento del concetto di democrazia in simili contesti, a meno di guardare con occhiali schermati da valutazioni di altro tipo: ideologiche, di sperimentazione, di avanguardia o simili.

#### 4. Considerazioni conclusive

Nell'ambito di questa ricerca, che non a caso si è definita “circolare”, tracciare delle conclusioni è estremamente delicato.

In particolare, tra tutti gli elementi finora sottoposti ad analisi non si può dimenticare un fattore particolarmente rilevante, ma, di nuovo, di difficile valutazione in uno studio giuridico.

<sup>41</sup> I ca a e e me amen e cons vo è pa e de a de n z one da a da A P zzo sso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, n *Parlamento istituzionali democrazia*, M ano, 980, p 33 («q e e a v à che sono svo e da c ad n, n q an o s ngo o come app esen an d o maz on soc a , a ne d n e s a ges one de p bb c po e , senza ava che esse s ad cano d e amen e n a g d c che conc dono n p oced men o») e da M L c an , *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, n e ven o a convegno “Espos o, C sa , Pa ad n T e cos z ona s ne a ca ed a padovana”, Padova, 9-2 g gno 2003, n *Rivista AIC*, 2003 («man es az on d op n one e q a non hanno necessa amen e e e o de m nan e s e dec s on che debbono esse e p ese da pa e de e va e a o à»)

<sup>42</sup> In pa co a e , ' ca à de a on e è e a va a q eg s men che s sono de n “magg o men e nnova v” In q an o p ev s da a no ma va, spesso sono a anca da meccan sm d p bb c à de s a che o n scono n s c o app g o pe a o o va az one



Si tratta della concezione di democrazia; in un certo senso, della democrazia così come viene percepita dal popolo sovrano. Per una serie di ragioni che non appartengono al diritto, il cittadino dell'inizio del III millennio è sensibilizzato e interessato a poter esprimere la propria opinione. Che la ragione alla base di ciò sia il sempre maggiore individualismo oppure il *web 2.0*, nel quale ogni utente può agire e reagire personalmente e direttamente nella comunicazione, poco conta in questa sede. Più rilevante, invece, è che la democrazia sia, o semplicemente possa essere, indirizzata verso modalità sempre meno formalizzate di dialogo e scambio, continuo e poco meditato, tra eletti ed elettori, tra governanti e governati, tra istituzioni e cittadini.

Per certi versi, è solo una questione di sensibilità dei tempi. In un'epoca di comunicazioni immediate in tutto il globo, attendere anni per comunicare, con un voto espresso in sede di elezioni, il proprio gradimento o la propria critica (in entrambi i casi, oltretutto, onnicomprensivi) nei confronti degli eletti, seguendo il canone tradizionale della responsabilità politica, sembra a molti insufficiente. Né risulta maggiormente accettabile dover aspettare molti mesi prima che si arrivi ad una decisione su una questione specifica su cui ci si è mobilitati direttamente (presentando una petizione o un'iniziativa popolare, ovvero raccogliendo le firme per un referendum).

Seguendo questa linea di ragionamento, la partecipazione, che comprende la possibilità di dire la propria opinione ogni volta che si vuole, subito, e su questioni anche di dettaglio, è molto più *à la page*.

È per questo, forse, che sembra avere oggi tanta fortuna di nuovo sia concesso il beneficio del dubbio ed è per questo che essa ambisce alla correzione dei problemi che stanno dimostrando i meccanismi rappresentativi classici e l'elemento che li innerva, i partiti politici (che sono, in fondo, un'altra modalità di partecipazione, che in passato tendeva a consentire un dialogo costante tra elettori ed eletti, non limitato alle occasioni elettorali).

È innegabile che tutti i principi costituzionali non vivano di vita autonoma e astratta nell'empireo dei concetti intangibili, ma che vivano di concretezza. Ciò è vero soprattutto per il principio democratico.

D'altra parte, la sensibilità dei tempi non solo non è oggetto di analisi giuridica, ma non può essere nemmeno arbitra della forma di Stato e di governo; inoltre, che la partecipazione sia un principio "alla moda" è cosa per certi versi irrilevante per il diritto costituzionale.

Ecco perché si sono portati argomenti volti a definire anche concretamente il ruolo e il peso della partecipazione e dei suoi fenomeni. I quali, in un certo senso, possono anche essere scorporati dal principio in sé considerato.

Dal punto di vista teorico, gli statuti regionali che hanno seguito la riforma del 2001 (ma lo stesso può dirsi per gli statuti locali) e che, infatti, rispecchiano con il loro linguaggio la sensibilità del legislatore statutario espressione giuridicizzata dello spirito dei tempi cui si faceva cenno, dimostrano la difficoltà di definire e inquadrare la partecipazione anche quando ci si trova in un'identica cornice costituzionale e nel medesimo contesto temporale, mettendo in rilievo la non irrilevante difficoltà definitoria anche da un punto di vista di diritto positivo.

Accanto a ciò, e passando al versante legislativo ordinario (e a quello regolamentare) il più rilevante in concreto, se, da un lato, la ricchezza degli strumenti (classici e innovativi) previsti è un pregio, poiché permette una maggiore flessibilità nella scelta e nella modulazione del fenomeno partecipativo, dall'altro proprio questa caratteristica rende più difficoltosa l'analisi giuridica.

Ancora, la difficoltà oggettiva di valutare l'applicazione concreta degli strumenti di partecipazione e i dati non entusiasmanti che si riscontrano, dove disponibili, pongono un serio problema di rapporto tra le potenzialità astratte della partecipazione e le sue concretizzazioni pratiche, indipendenti da auspici, possibilità, o, ancor peggio, da punti di vista ideologici.

Analisi teorica e ricognizione sul campo concordano nell'evidenziare come il punto di contatto tra partecipazione e democrazia sia, più degli statuti, la legge ordinaria, non a caso tradizionalmente definita "l'espressione della volontà generale".

Volendo contestualizzare a livello sub nazionale il principio di partecipazione, si possono dunque (ri)affermare i seguenti cardini, in verità non sconosciuti né innovativi: innanzitutto, l'Italia non è una Repubblica fondata sulla democrazia diretta; in secondo luogo, le forme di partecipazione giuridicizzate diverse da quelle classiche sono certamente le più innovative e le più interessanti, ma sono anche minoritarie nella prassi nonché punto forse più significativo per l'analisi giuridica e già ribadito sono previste e disciplinate dalla legge ordinaria. Inoltre, il modello di governo della cosa pubblica tramite partecipazione riguarda aspetti amministrativi e sostanzialmente di dettaglio con riguardo a modalità, importanza dei temi trattati e valore giuridico formale delle questioni.



Tutto ciò non vale a sminuire il fenomeno partecipativo, ma a collocarlo nella sua corretta dimensione, soprattutto strutturale, ovvero di ordine costituzionale<sup>43</sup>. Sotto questo aspetto, il valore delle autonomie per richiamare il titolo del convegno rispetto alla partecipazione è particolarmente significativo. Il livello sub nazionale è terreno di sperimentazione e di possibile innovazione e, come già ribadito, ottimo banco di prova per meccanismi partecipativi innovativi. Tuttavia, non sembra di poter concludere nel senso del pieno successo di questi ultimi: per molti aspetti, la partecipazione promette più di quanto riesca a mantenere e, nonostante gli spunti d'interesse, spesso si limita ad aspetti marginali delle decisioni pubbliche.

Resta, poi, tutta un'altra serie di interrogativi che, in questa sede, non possono trovare compiuto sviluppo: in particolare, l'ampio spettro delle considerazioni riguardanti l'effetto dell'articolazione territoriale della Repubblica rispetto alla partecipazione. Uno Stato unitario fortemente centralizzato interpreterebbe la partecipazione in modo sostanzialmente diverso oppure no? Se la partecipazione può entrare nei principi costituzionali attraverso l'ingresso, già segnalato in dottrina da lungo tempo<sup>44</sup>, dell'art. 3 Cost., quale può essere il rapporto della partecipazione con l'art. 5 Cost. e con l'adeguamento «dei principi e dei metodi della legislazione» alle esigenze dell'autonomia e del decentramento?

Gli interrogativi sono teorici, ma non possono considerarsi astratti, poiché nonostante quanto già detto sulla "circolarità" della definizione la partecipazione non si limita alle dichiarazioni di principio. Per molti aspetti, gli elementi che si sono portati inducono a concludere che il valore della partecipazione sembra dipendere più dal valore delle autonomie che non il contrario.

Tornando alla partecipazione come principio alla moda, si può infine osservare che non vi è alcuna ragione per cui la democrazia debba oggi attuarsi imitando acriticamente internet e la possibilità offerta dalla rete (nella cosiddetta versione 2.0) di inserire in ogni occasione il proprio commento, il proprio parere, o il proprio gradimento estemporaneo nella forma resa celebre dal capriccio imperiale della Roma antica e riproposta proprio dai *social network*: quella del pollice in su oppure del pollice verso. Anche perché, oggi come allora, può esservi spesso qualcuno che, con modalità anche sofisticate, indirizza, o almeno spinge, la manifestazione delle opinioni sulla rete, senza dimenticare che la partecipazione via *web*, anche quando sia aperta a tutti, rimane comunque prerogativa di minoranze, più o meno organizzate (analogamente a quanto avviene per i partiti).

Pur rappresentando un fenomeno interessante, per molti aspetti ancora meritevole di analisi approfondite e anche di sperimentazioni, molta prudenza è necessaria<sup>45</sup> per leggere nella partecipazione (tradizionale o via internet) tanto più se estemporanea un autentico correttivo alle forme democratiche consolidate.

Al contrario, se essa consiste in una prassi tale per cui i cittadini siano stimolati a sentirsi partecipi delle decisioni pubbliche, la partecipazione può rendere un buon servizio alla democrazia facendosene ancella "pubblicitaria"<sup>46</sup> vicina alla sensibilità dei tempi.

<sup>43</sup> Con ne ezza A Fo d a, *Partecipazione deliberativa e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, e azione a XXVII convegno SISP del 2-4 settembre 2013, n [www.sisp.it/files/papers/2013/antonio-floridia-1714.pdf](http://www.sisp.it/files/papers/2013/antonio-floridia-1714.pdf), p 32, dopo una cos zione eo ca e 'ana s d n caso p a co esemp ca vo, eva che «la pretesa di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali è illusoria o peggio mistificatoria. Ma se vogliamo non possiamo però quasi acc sa, ovamo n ass n o ben p ec so a "ve a" pa ec paz one, o na de be az one "ve amen e" democ a ca, sa ebbe q e a che attribuisce potere decisionale a c ad n che pa ec pano» (cos vo de 'A)

<sup>44</sup> C a p eceden e no a 8

<sup>45</sup> Come no a anche G Regon n, *Paradossi della democrazia partecipativa*, n *Stato e mercato*, 2005, p 3 ss

<sup>46</sup> Ne senso che p ò c ea e dec s on magg o men e v c ne e p e c ò "sen e" da co o che ne sono des na a A q es o p opos o, v è ch po zza n q es o con es o na dec s one magg o men e "eg ma a" (V De San s, *La partecipazione democratica*, c , p 360) ovve o n modo pe «ev a e n ad ce a p oge az one e conseg en e mp ego d ngen so se pe ope e che possono esse e s ccess vamen e con es a e e os aco a e da 'op n one p bb ca, gene ando, a 'a o, cos e o p e a ges one de con o» (d n ovo V De San s, *La nuova legge*, c , p )