

UMBERTO ALLEGRETTI¹

Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti

1. Di fronte all'aumento del bisogno di partecipazione nella vita delle nostre società e delle nostre istituzioni, al credito che vanno acquistando forme di partecipazione più esigenti che nel passato –tra le quali primeggiano quelle che vanno sotto il nome di democrazia partecipativa, provenienti da esperienze lontane come quelle latinoamericane ma penetrate ormai in numerosi paesi europei e ricercate anche da noi - nonché all'incremento della propensione, che tutto ciò tende a generare, alla regolamentazione formale, da parte degli enti pubblici, dei processi partecipativi, si pone con forza l'esigenza di una *fondazione giuridica* della partecipazione e della strumentazione capace di darle corpo. Un'impresa di cui, nonostante che il tema non sia d'origine recente, invano si cercherebbero esiti appaganti nella corrente produzione degli interpreti del diritto – eclatante soprattutto l'assenza di elaborazioni giuridiche specifiche in riferimento alla vera e propria democrazia partecipativa - e che potrebbe indurre qualcuno, muovendo magari da diversi punti di partenza disciplinari, a ritenere addirittura che la partecipazione e la democrazia partecipativa costituiscano un problema politico-sociale privo di precisa dimensione giuridica o, se non altro, di giustificazione generale nel sistema giuridico.

E' chiaro però che, in una società altamente istituzionalizzata come è la nostra, ravvisare, se lo si può con fondatezza, una giustificazione e una dimensione siffatte, è un contributo utile per dare alle istanze partecipative un solido ancoraggio e perfino necessario per conferire alla strumentazione della partecipazione la richiesta coerenza rispetto alle istituzioni e ai procedimenti giuridici esistenti. Naturalmente il diritto non può tutto e, particolarmente in questo campo, non può da solo generare pratiche adeguate, se non si mettono si producono solidi impulsi sociali e politici e, anzi, tutta una "cultura" nuova.

Pertanto qui si prospettano alcuni ragionamenti di ordine generale e preliminare, che appaiono da tener presenti da parte di chi voglia procedere in maniera chiara e definita nelle tappe di elaborazione di normative (di differenti livelli, dal comunale al regionale fino eventualmente allo statale) sulla partecipazione e la democrazia partecipativa. Tanto più ciò è opportuno, in quanto una difficoltà che si trova quando si voglia avvicinarsi a questo tema con chiarezza di obiettivi è la sovrapposizione e, a esser franchi, anche una certa confusione, sia sul terreno conoscitivo che in campo politico e sul terreno normativo e giuridico, tra concetti affini o contigui o correlati, confusione che non agevola l'orientamento e la condotta; per cui una parte iniziale del discorso

¹ Il presente testo – che è tuttora allo stato di bozza – è stato presentato come relazione al Seminario del Comune di Firenze su "Democrazia partecipata e governo locale" (Firenze, 26 settembre 2006) e nella versione definitiva che verrà successivamente messa a punto è destinato al n. 3-2006 della rivista *Democrazia e diritto*, dedicato alla Democrazia partecipativa.

va dedicata, inevitabilmente, a un'opera di pulizia concettuale². Inoltre, va tenuto presente che alla cerchia crescente di enti locali italiani di vario livello, dai comuni alle circoscrizioni e i municipi, ad alcune province e a poche regioni, che mostrano di voler investire su un'idea sempre più accreditabile nazionalmente e internazionalmente sul piano della retorica politica, non corrisponde (come si ricava da una ricerca recente) se non un numero assai meno alto di esperienze davvero avviate – anche se, come si riconosce, la situazione di molte di queste realtà è altamente evolutiva, tanto che si può sperare che perverrà spesso a una maturazione³. D'altronde i modelli adottati sono assai vari, per cui non a una modellistica standardizzata è possibile riferirsi ma ad alcuni principi orientativi, sulla base dei quali applicazioni appropriate potranno esser cercate con un esercizio intelligente di immaginazione e di realismo.

2. La *base teorica* primaria che si può rintracciare a fondamento della partecipazione e della democrazia partecipativa affonda le radici nel generale rapporto tra società e istituzioni, che conforma le strutture genetiche degli ordinamenti giuridici democratici. Basterà appoggiarsi sulle nozioni fondamentali proposte dalla scienza italiana normale, che distingue tra stato-apparato e stato-comunità, senza bisogno di scavare in quel rapporto in maniera più esigente (seguendo le proposte di giuristi di primo piano quale Giorgio Berti) per delineare un diverso rapporto tra i due livelli in cui la società sia dominante⁴. E converrà riferirsi altresì alla dottrina, che sta a base degli ordinamenti contemporanei, dell'appartenenza della sovranità al popolo. Entrambi questi ordini di idee portano infatti a ritenere che le forme della democrazia – considerate nel loro sviluppo storico concreto – tendono naturalmente ad arricchirsi nel senso di ammettere come loro elemento i più elevati gradi di partecipazione.

² Quello che si segnala è, soggettivamente, un peccato veniale – che tuttavia può oggettivamente produrre danni non lievi -, perché in effetti la tematica partecipativa si intreccia con altre affini, quali il ruolo delle formazioni sociali, l'associazionismo, il volontariato, la concertazione, la sussidiarietà (quella detta orizzontale o sociale); per altro verso con l'informazione; come pure con la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso; e con altre ancora diverse, come l'autonomia locale, l'articolazione dei diversi livelli di governo e la loro collaborazione, la sussidiarietà detta verticale, e gli istituti di democrazia diretta; e perfino con quella del ruolo delle strutture amministrative, burocratiche e tecniche. Prendendo in esame lo statuto toscano – che contiene (ma non è il solo) abbondanti basi di principio su tutte queste tematiche – tutte queste tematiche suonano ravvicinate in tante norme e qualche volta sono cumulate in uno stesso capitolo, anche se, a una lettura accurata, restano per lo più ben distinte.

³ Vedi, nella letteratura urbanistica, il volume *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, a cura di G. Allegretti e M. E. Frascaroli, Alinea, Firenze, 2006.

⁴ Berti si è espresso in più luoghi per la insufficienza del paradigma che distingue stato-comunità (o stato-ordinamento) e stato-apparato e l'ha ritenuto corresponsabile della riconduzione del sociale a soggezione al politico. In tutta la sua opera, egli ha proposto una dottrina assai più avanzata dell'amministrazione come espressione della società. Vedi su questo U. Allegretti, *Il pensiero amministrativistico di Giorgio Berti: l'amministrazione capovolta*, in corso di pubblicazione in *Ritorno al diritto*, 2006; nonché quanto si dice in ID, *La Pubblica Amministrazione e il sistema delle autonomie*, in *Il valore della Costituzione. La cultura giuridica della democrazia repubblicana*, a cura di M. Fioravanti, in corso di pubblicazione, Roma,-Bari, Laterza, 2006.

Con questo si potrà esser sicuri che, accanto e complementariamente alle istituzioni di democrazia rappresentativa – che, come conferma l’orientamento esplicitato nell’art. I-46 del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, rispondono tuttora al principio generale di organizzazione del nostro tipo di ordinamenti – e accanto alle tutto sommato modeste e difficoltose inclusioni di istituti di democrazia diretta, non solo la partecipazione in genere ma anche le forme più incisive della democrazia partecipativa abbiano un preciso collegamento con le realtà di base degli ordinamenti democratici.

Insomma, la serietà con cui devono oggi esser prese le dimensioni costitutive degli ordinamenti giuridici democratici e i loro reciproci rapporti domanda che partecipazione e democrazia partecipativa siano riconosciute come un valore fondamentale e vengano prese in gelosa cura per introdurle concretamente nella pratica normativa e amministrativa. Anche su questo ci si può riferire agli orientamenti che vanno maturando sul piano dell’ordinamento europeo, se è vero che, nel trattato europeo in corso di pur problematica ratifica da parte degli stati-membri, all’art. I-46 ne segue direttamente un altro, il I-47, intitolato al principio della democrazia partecipativa e che prevede diverse forme di partecipazione, seppure non così avanzate né così circostanziate come il titolo sembra promettere.

3. Non mancano del resto nella Costituzione repubblicana, a motivare su rigorosi *fondamenti costituzionali* la presenza della dimensione partecipativa, elementi assolutamente positivi che autorizzano, se non addirittura vogliono in maniera precisa, quella presenza, accompagnati da segni linguistici espressi di essa. Questi ultimi sono presenti nell’art. 3.2 quando individua nel promovimento della partecipazione in campo politico, economico e sociale (e oggi diremmo anche culturale) un fine generale dell’ordinamento della Repubblica e di tutta la sua azione. La “partecipazione” vi è prevista come un fine generale dell’azione della Repubblica, in stretta unione allo “sviluppo della persona umana”. Ciò è certamente decisivo – si tenga presente l’elaborazione della dottrina giuridica più classica, che identifica in questa la norma fondamentale che guida la vita della Repubblica -; e va inteso anche nel senso che la norma di scopo è, necessariamente, anche norma generale sugli strumenti e dunque sull’intera disciplina giuridica (tali strumenti e tale disciplina dovendo essere coerenti e produttori del fine). Del resto, quel principio costituzionale non sta da solo e il suo senso si illumina ulteriormente dalla connessione diretta con le altre norme fondamentali: con l’art. 2, che esprime la centralità dei diritti della persona e il loro complemento nelle formazioni sociali; con l’art. 1 e l’appartenenza al popolo della sovranità e del suo esercizio; inoltre, con tutti i diritti e i doveri fondamentali degli individui e delle formazioni sociali codificati nella prima parte della Costituzione. Sul terreno amministrativo occorre specificamente tener conto dei principi costituzionali sull’amministrazione e domandarsi se partecipazione e DP non possano anche vedersi incluse nei principi di imparzialità e di buon andamento che reggono tutta l’amministrazione (art. 97).

Pertanto la partecipazione diventa, sulla base dell'art. 3 e di queste altre norme, principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane: sia sul piano pubblicistico formale, e dunque per l'intera organizzazione pubblica, e analogamente sul piano delle regole e dei rapporti nella società: si ricordi infatti che la dottrina riconosce con sicurezza nella "Repubblica" la realtà generale dell'ordinamento e non solo dell'organizzazione dei pubblici poteri.

Ma, tenuto conto di questi legami, sopravviene la necessità di un ulteriore itinerario concettuale, che ci limitiamo solo ad accennare. Partecipazione e DP potrebbero essere considerate non solo come contenuti di un principio "oggettivo" che regge i procedimenti di decisione politica e amministrativa, ma altresì come i contenuti di un vero e proprio "diritto soggettivo", nella forma di un diritto individuale fondamentale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l'attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico).

Vi è poi un altro riferimento che, per quanto problematico, non dovrebbe essere escluso dall'area della riflessione (anch'esso non può qui essere trattato se non di scorcio): il riferimento al principio di sussidiarietà, in senso orizzontale (nella relazione cioè poteri pubblici/cittadini). La sua esplicita introduzione in Costituzione, attraverso la riforma del tit. V, nell'art. 118.4, come principio che regge tutti i livelli del pubblico potere, pone l'interrogativo se in esso vada vista l'inclusione anche del principio partecipativo o se si tratti di nozioni e dunque di principi contigui ma differenziati. Per chi scrive – tenuto conto che la sussidiarietà si alimenta di entità sociali capaci di organizzazione, di competenze e di un certo volume di risorse proprie - è più probabile la seconda costruzione, e in tal caso si porrà il problema di vederne i reciproci rapporti che, in linea generale, saranno di complementarità ma che potrebbero anche conoscere zone di rivalità.

Comunque, quando si dovesse notare che dalla Carta costituzionale è desumibile un impianto positivo del problema partecipativo, è difficile disconoscere che essa non appare del tutto consapevole né del tutto esplicita nell'identificare le conseguenze di siffatti principi per ogni ramo di attività e di organizzazione statale e sociale. Bisognerebbe tuttavia ammettere l'inevitabilità del fatto che le profonde esigenze in essi insite non siano state, come non sono mai in casi di questo tipo, percepite storicamente con la stessa ricchezza nell'epoca fondativa dell'ordinamento a loro ispirato. Non è dunque sorprendente che questo sia avvenuto nel corso della elaborazione della Costituzione da parte dell'Assemblea costituente e nel travaglio della società italiana che ha generato e accompagnato la Costituzione nel dopoguerra e anche in seguito. A quell'epoca, e in seguito ancora a lungo, la partecipazione appariva affidata in maniera pressoché assorbente, oltre che alle generali libertà costituzionali, ai partiti politici, non a caso concepiti dalla Costituzione e in certa misura vissuti allora come associazioni di cittadini atte a concorrere democraticamente a determinare tutta la politica e dunque l'intera vita nazionale (si rilegga l'art. 49), nella linea di uno sviluppo storico che aveva identificato e sperimentato in essi un decisivo progresso rispetto alle fasi oligarchiche dello stato liberale del passato. Così la

partecipazione, non a caso per lo più detta politica (senza molta considerazione per la sua applicabilità ad altre strutture portanti del potere pubblico come l'amministrazione) parve trovare nel parlamento e in una rete di autonomie locali ordinate a similitudine del parlamento – dunque nella democrazia rappresentativa, integrata da pochi istituti di democrazia diretta, e si sa anche con quante difficoltà attuative - la propria essenziale proiezione istituzionale. Senza che essa trovasse ulteriori e più dirette forme di articolazione e senza neppure che si avvertisse l'esigenza che penetrasse l'amministrazione, rimasta non a caso con un volto prevalentemente autoritario.

Ma queste insufficienze del dettato e dell'attuazione costituzionali, che oggi appaiono evidenti, non infirmano il valore della Costituzione e non ostacolano l'esplicazione del suo senso. Al contrario, la presenza della norma generale già richiamata e di quelle a cui si collega, con le potenzialità insite nei principi, anzi nei "superprincipi" costituzionali (poiché tali sono l'art. 3 e gli altri evocati), rende possibile e doveroso estrarne in via interpretativa e nella pratica applicativa le conseguenze più pregnanti che essi contengono, sorreggendo con la sua fondazione l'avanzare delle esigenze partecipative rivelate dalla storia successiva.

Infatti a poco a poco, sulla spinta di nuove istanze e di una più ricca maturazione sociale, e in pari tempo sotto il pungolo dell' involuzione burocratica e oligarchica dei partiti e di una loro decadenza, si sono venute facendo strada - prima negli anni sessanta e settanta e di nuovo e più vigorosamente tra gli anni novanta e il nuovo secolo - più articolati strumenti e processi partecipativi, che potevano e possono fondarsi su quei principi, fino alle forme più recenti di democrazia partecipativa già sperimentate in paesi anche lontani. Tali forme sono coerenti con quei principi, anzi ne divengono quasi un'applicazione necessaria, una volta che le basi ne siano mature nella società e nella sua più aggiornata cultura.

4. Lo sviluppo storico aiuta, assieme all'analisi concettuale, a cogliere le importanti differenze che le esigenze reali impongono tra la *partecipazione* in quanto tale e la sua forma evoluta della *democrazia partecipativa*. Partecipazione è infatti concetto generale – per molti versi anche generico e perfino non privo di ambiguità -, mentre la democrazia partecipativa, se si analizzano le sue manifestazioni più genuine, è complesso di processi specifici, chiaramente caratterizzabili e, come si è accennato, forma di partecipazione particolarmente avanzata e incisiva, alla quale conviene dunque assegnare un'importanza particolare.

Se si cerca di cogliere concettualmente la partecipazione, essa sembra definirsi come un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde. Ora, in passato e specialmente negli anni sessanta-settanta, queste forme di intervento furono ampiamente teorizzate e praticamente sperimentate, ma con diversi limiti, che finirono poi col determinare gravi insoddisfazioni e con l'andare incontro rapidamente ad abbandono e decadenza. Esse si tradussero

soprattutto in “partecipazione organica” (ad esempio inclusione in organi amministrativi, non sempre d’altronde dotati di poteri decisionali, di rappresentanti di categorie e dell’associazionismo) e in “partecipazione procedimentale” (audizione degli interessati, talora ma non sempre anche di interessi collettivi, nei procedimenti amministrativi, e si sa quanto anche in questo caso ne tardò l’applicazione generale, intervenuta solo a partire dalla legge n. 241 del 1990). Lo spirito animatore era dunque, da un lato, la rappresentazione di interessi per lo più già dotati di riconoscimento e formalizzazione giuridica (spesso di mero tipo individualistico); dall’altro, sovente, per concezione o per prassi, la ricerca di consenso nella società da parte delle istituzioni, per maggiore legittimazione delle élite dirigenti. A questo, e alla successiva decadenza, contribuì in misura notevole, da un lato, la diffidenza quando non l’ostilità che, di fronte a crescenti pressioni dal basso, si impadronì delle cerchie istituzionali e di partito, e dall’altro lo scarso livello di autorganizzazione e perfino di autofiducia della società.

Diverso lo spirito animatore e le concezioni della democrazia partecipativa. Essa si rifà all’idea che la partecipazione – considerata anzitutto dal punto di vista dei *soggetti* chiamati a intervenire - ha per attori *tutti* i cittadini – espressione sommaria che in realtà comprende tutti gli esseri umani (dunque anche gli stranieri che vengono a contatto con una data comunità e un dato ordinamento), in quanto *individui*, anche se la loro partecipazione verrà a essere agevolata e sorretta dalle entità associative e dalle realtà di autorganizzazione collettiva delle quali alcuni di essi siano eventualmente membri. E *non solo né propriamente in quanto specificamente interessati*, nel senso cioè, tutto proprio degli ordinamenti individualistici, di coloro che possono accampare un preciso diritto individuale protetto specificamente dall’ordinamento giuridico su base proprietaria o ad essa assimilabile, ma di coloro anche che di tali diritti non godono, per esempio per essere semplicemente abitanti o operanti in un dato territorio o ad altro titolo collegati a questo. Anzi, in un certo senso, *proprio i senza-diritto*, gli strati di popolazione più deboli, i marginali, sono coloro a cui è destinata più che a tutti gli altri l’apertura partecipativa, al fine di consentire che possano esprimere i loro bisogni e le loro volontà. Da questo punto di vista una preziosa indicazione viene dal testo costituzionale, quando, nell’art. 3.2, individua la partecipazione, sotto l’aspetto dei soggetti, in “tutti i lavoratori”: espressione che può apparire storicamente troppo datata, ma che indica l’esigenza che venga resa effettiva soprattutto la partecipazione dei titolari degli interessi deboli e dunque anche dei soggetti emarginati.

L’implicazione nella DP delle *forme associative e di autorganizzazione* va attentamente chiarito. Una partecipazione che veda i suoi soggetti solo nelle associazioni, per quanto già apprezzabile, non sembra corrispondere alle finalità della DP, intese in relazione soprattutto alla crescita democratica complessiva e allo sviluppo della capacitazione politica dei cittadini. Il che non esclude dai meriti della DP le associazioni, in quanto anzi esse sono spesso un veicolo potente per la crescita di consapevolezza e la capacità di mobilitazione dei cittadini, purché non assumano ruolo esclusivo né prevalente e ai singoli sia

assicurata capacità di azione e di influenza e magari di codecisione. Da questo punto di vista, deve esser chiarito che la democrazia partecipativa non può essere ridotta alla messa in piedi di sedi e di organismi di consultazione né delle entità rappresentative delle categorie economiche né delle associazioni e delle realtà autoorganizzate, nonostante i meriti riconoscibili in questi strumenti (ma tenuto conto anche delle deviazioni a cui nell'esperienza reale devono ammettersi in esse). E non può confondersi con la concertazione e con le sue forme di attuazione, anche qui malgrado il valore che possono assumere in funzione partecipativa. Si tratta in questi casi e in quelli della democrazia partecipativa di processi che possono svolgersi parallelamente e anche essere raccordati tra loro, ma che non si sostituiscono l'uno all'altro.

Soprattutto con quest'ultima osservazione, già la considerazione dei profili soggettivi della DP segnala per implicito che, dal punto di vista degli *oggetti* (osservazioni più specifiche su taluni di questi aspetti seguiranno anche sotto), la maggiore distinzione va fatta tra una partecipazione *in sede territoriale* e una partecipazione *in sede tematica*. Altro è infatti l'intervento di forme di DP in processi di definizione di interventi decisionali ad angolazione territoriale – piani e programmi di tipo urbanistico, collocazione di opere e di servizi sul territorio – e in processi relativi a decisioni sulle politiche di settore, come le politiche sociali, quelle culturali, le politiche giovanili e via dicendo, che hanno sicuramente ricadute territoriali ma sono prima di tutto considerate e trattate nel loro insieme. La distinzione è emersa con chiarezza negli sviluppi della DP a Porto Alegre e altrove e non ignora le interferenze positive, ma anche le difficoltà di coordinamento, che esistono tra i due versanti.

Nella democrazia partecipativa, ha poi grande risalto il lato propriamente *processuale*, e quindi anche *temporale*, della democrazia partecipativa. Il principio fondamentale sembra essere che l'accesso dei cittadini (e dei lavoratori) deve poter avvenire *in ogni tappa* dei processi di decisione pubblica, non unicamente in qualcuna di esse, magari in quelle o soltanto preliminari o soltanto terminali. Anche di questo è traccia nell'art. 3, dove la partecipazione viene qualificata come "effettiva", con ciò stesso ponendo un'esigenza stretta di efficacia sui processi e implicitamente segnalando che ci si vuol allontanare da concretizzazioni apparenti o imperfette, evidentemente presupposte come possibili e forse tentanti. Ciò comporta che partecipazione deve esservi a partire *dalle prime mosse* compiute dalle autorità o da terzi per attivare una procedura destinata a culminare nella formazione d'una regola o d'un provvedimento, e includendo la possibilità di presentare iniziative e proposte. Deve accompagnare le spesso lunghe e complesse fasi istruttorie; deve culminare nella *partecipazione alla fase decisionale* condizionandola, se non in maniera strutturalmente vincolante sul piano giuridico (dato che permane in tutta la sua validità il potere decisionale delle istanze rappresentative) però in maniera politicamente socialmente effettiva; deve prolungarsi nella valutazione e nel controllo dell'operato delle istituzioni e dei risultati delle decisioni: cose tutte solo parzialmente considerate nelle teorie e nelle pratiche, sempre carenti, della partecipazione classica, per esempio quella tentata negli anni sessanta e settanta

E' infatti facile che si voglia ridurre la partecipazione a mera consultazione, di solito in una fase in cui la procedura è ormai avanzata e ha già prefigurato i propri risultati, con l'effetto di ottenere solo una copertura consensuale del pubblico a decisioni sostanzialmente riservate alle autorità e ai partiti.

Come si accennava, queste esigenze comportano un elemento temporale che non può esser sottovalutato. Una vera democrazia partecipativa, ma anche una semplice ma incisiva partecipazione, non può essere episodica e contingente, ma deve risultare non solo permanente, ma articolata nel tempo secondo *tutta la durata* dei processi sui quali si innesta.

Una partecipazione di ampiezza siffatta dovrà, ad esempio, render possibile (e qui torniamo in pari tempo sugli oggetti più significativi della DP) che questa, applicata ai processi di bilancio degli enti territoriali – che costituisce la più vigorosa forma di partecipazione originata in America Latina, nota sotto il nome di *bilancio partecipativo* – venga spalmata lungo tutto l'anno finanziario, data la complessità delle procedure di costruzione dei bilanci pubblici. Problemi simili si presentano per le altre politiche più strettamente tematiche, come pure in un altro grande campo al quale – spesso autonomamente, altre volte intrecciata con i processi di bilancio – si sviluppano i processi partecipativi: quello dei processi di *pianificazione urbanistica* o comunque degli interventi che interessano il territorio.

Sotto un altro profilo ancora, quello delle *regole* e delle normative che la democrazia partecipativa (come del resto le altre forme di partecipazione) elabora e segue, si rileva la presenza di una saggia mescolanza tra regole formali, che ne garantiscono le fasi lungo tutta la procedura e ne organizzano le forme, e informalità e mutevolezza secondo le circostanze per adeguarla a una continua sperimentazione-evoluzione. Questo duplice rapporto, tra *formalità-informalità*, e tra *permanenza- adeguamento continuo* delle regole - per esempio per la convocazione di assemblee dei cittadini e la formazione di loro espressioni delegate ascendenti ai vari livelli territoriali -, risulta essenziale dallo studio delle esperienze più sicure, a partire appunto da quella del bilancio partecipativo della città di Porto Alegre. Mai dunque regolamenti rigidi, ma neppure assenza di regole, che lascerebbe tutto in balia dell'oscillante volontà delle maggioranze; fasi sperimentali accettate all'inizio, con tutte le loro aleatorietà, ma intenzione fin dalle origini sicura di consolidarne i risultati assodati in regole ferme.

E' chiaro che, in tutte le sue fasi, la partecipazione non vuol dire deliberazione solitaria di assemblee popolari o di gruppi di cittadini, slegati dalla presenza delle istituzioni e, quindi, delle istanze politiche e amministrative. La caratteristica della DP è proprio quella di *mettere in rapporto*, un rapporto dialettico ma anche mirato a trovare un'intesa, *società e istituzioni*, base e vertice. Dunque essa non subordina all'autorità la libertà dei cittadini, ma neanche pretende di umiliare l'autorità delle istituzioni, che in democrazia sono l'espressione sperabilmente genuina del popolo, anzi le valorizza riconoscendo loro – che vuol dire riconoscere anche gli specifici apporti della burocrazia amministrativa e delle tecnostutture - ruoli di iniziativa, di istruttoria per il

riconoscimento dei fatti rilevanti e degli interessi in gioco, di mediazione tra questi, e infine di decisione.

E' evidente il legame tra questo tipo di istituzioni e di procedure giuridiche – qualche volta viste, non infondatamente, come aride, formali, prive d'anima e preordinate a risultati lontani dalle esigenze umane reali – e la tensione della società e dello stato democratico verso la conquista di una reale capacità di tutti gli esseri umani che operano in seno a loro: la capacitazione piena degli uomini e delle donne, secondo filosofie che si sono fatte luce nell'epoca recente ma che poco vengono seguite dalla vita concreta, drammatica e spesso tragica, del mondo odierno.

E' poi da sottolineare – siamo nel campo dei *presupposti* necessari della DP e della partecipazione – che, perché queste si istituiscano e possano funzionare, occorre un complesso di *mezzi organizzativi e tecnici*: come il sistema di informazioni e il diritto di accesso ai dati, la disponibilità di strumenti informatici e telematici, la presenza di organi politici e di uffici – assessori alla partecipazione, al bilancio partecipativo e simili, uffici partecipazione ecc., ora istituiti in numerosi enti locali italiani - che prendono espressamente in carico la partecipazione; ma tutto ciò ha valore strumentale, e non può essere confuso con l'esistenza di un sistema partecipativo effettivo.

In particolare occorre prender consapevolezza dell'illusione (e talora della furbizia) che porta alla riduzione del problema partecipativo al progresso nel soddisfare *l'esigenza di informazione* dei cittadini e, in questa direzione, alla messa in piedi, mediante processi di informatizzazione dell'amministrazione e di trasmissione telematica, di sistemi informatici più ampi e capillari. Siamo qui infatti nel puro campo dei mezzi per rendere possibile la partecipazione, presupposto, per indispensabile che sia, ma non forma in sé e per sé di DP né di semplice partecipazione. Come pure va segnalato che l'intervento della società non possa essere soddisfatto dando troppa fiducia ai processi di tipo telematico. La cosiddetta democrazia elettronica resta ancora una volta molto nel puro campo degli strumenti a disposizione della DP, ma è lontana – per una serie di motivi che possono essere accuratamente analizzati - dal poterne concentrare e men che meno dall'esaurirne le sedi e i modi. Specialmente, ma non unicamente, nelle comunità marginali o anche soltanto povere o subalterne, le *forme assembleari* e quelle da esse derivabili, per irte di difficoltà che ne sia una realizzazione autentica ed efficace, restano necessarie e sono ordinabili per gradi: a Porto Alegre esse muovono dai quartieri per salire alle regioni urbane e arrivare al livello comunale generale, utilizzando, ovviamente, forme di delega e di rappresentanza accuratamente studiate⁵.

Sempre nel campo dei chiarimenti concettuali, vale appena ricordare – poiché quest'evoluzione culturale dovrebbe ormai essere entrata quasi

⁵ Per queste articolazioni del concetto e della pratica della democrazia partecipativa, vale riferirsi, dato che per comune consenso lì essa ha la sua origine e ha raggiunto il maggior sviluppo, all'esperienza delle città latinoamericane e specialmente di Porto Alegre. Vedi su questo, in particolare, l'analisi che ne fa G. Allegretti, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea, 2003.

dappertutto – che non appartengono alla partecipazione e men che meno alla DP né la creazione degli organismi circoscrizionali e municipali – per importanti che possano essere come sedi in cui le forme partecipative si possono sviluppare⁶ – ;né le forme e gli strumenti attraverso le quali gli enti territoriali minori (i comuni e le province rispetto alla regione, ad esempio) vengono chiamati a partecipare, come pur non abusivamente si dice, alle attività dell'ente superiore (v. paradigmaticamente gli art. 65 e 66 dello statuto toscano sul concorso degli enti locali alla programmazione regionale e sul Consiglio delle autonomie locali).

5. Ma quali sono, nel nostro ordinamento, *le fonti normative* chiamate a organizzare la partecipazione e, in particolare, la democrazia partecipativa? Tenuto conto che il problema si pone sia a livello di stato che, soprattutto ai livelli territoriali inferiori - che sono ovunque quelli più adatti per tradurle ad effetto -, bisogna interrogare soprattutto le norme costituzionali e ordinarie relative al sistema delle competenze.

Occorre chiarire, dunque, se la DP riposi essenzialmente sulla legge statale, o invece se si fondi senza distinzioni sulla decisione normativa dei diversi livelli di autorità territoriali, affidandosi quindi alla legge statale per attuarsi a livello dell'amministrazione statale, allo statuto e alla legge regionale per l'attuazione a livello regionale, agli statuti e regolamenti locali per gli enti locali. Oppure se, con sistema più aderente all'autonomismo o federalismo cooperativo a cui l'ordinamento dovrebbe ispirarsi – e al quale di fatto sembra ispirarsi l'esperienza italiana -, il suo fondamento formale non ricorra piuttosto sull'intreccio tra legge statale, fonti regionali e fonti locali.

In tal caso, alla legge statale, oltre all'attuazione della DP a livello di azioni statali - finora certamente la più difficoltosa da realizzare e anche solo da immaginare, tranne forse per alcuni interventi di forte incidenza territoriale; si veda il caso della Francia, dove l'applicazione di forme partecipative che paiono essere abbastanza incisive è affidata a un'autorità indipendente guidata da un prefetto della Repubblica⁷ - potrebbe spettare, non solo l'incoraggiamento, anche finanziario (il medesimo che potrebbe essere disposto in futuro anche dalla legge europea, in attuazione del principio della costituzione europea sopra citato) ma la determinazione stessa di alcuni livelli di obbligatorietà della DP ai livelli inferiori. Da motivare o - nella sua veste di principio oggettivo - con rinvio a competenze statali quali quella sulle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117.2.p della Costituzione) o, e allora in quanto contenuto di un diritto soggettivo fondamentale, con riferimento alla competenza che consente allo stato di fissare i livelli essenziali dei diritti civili e sociali (stesso art.117.2.m). Una questione analoga, anche se non necessariamente di analoga soluzione, porterà a esaminare

⁶ Chi scrive aveva già messo in risalto la differenza di senso tra la creazione delle circoscrizioni municipali e le forme partecipative di autorganizzazione nello scritto *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, pp. 192 ss.

⁷ Vedi il quadro datone dal prefetto responsabile all'incontro promosso dalla regione Toscana a Signa il 19 maggio 2006.

se e quanto possa la regione condizionare la partecipazione e la democrazia partecipativa a livello degli enti locali (sembra ammetterlo la legge 131 del 2003 all'art. 4.4, nota come legge La Loggia).

Ma, esista o no un'entrata in campo della legge statale ed eventualmente della legge regionale – e in caso positivo occorrerà tenerne conto –, un ruolo importante spetterà comunque agli atti normativi degli enti territoriali. Agli statuti, innanzi tutto, delle regioni, delle province e dei comuni, e poi in concreto alle leggi regionali e ai regolamenti locali. Essi saranno chiamati a tradurre ad effetto quanto previsto negli interventi normativi di livello superiore, ma va sottolineato che i vari territoriali sono abilitati, per tutta l'impostazione costituzionale qui sostenuta, all'introduzione di modelli di partecipazione – e dunque anche di democrazia partecipativa – più avanzati, senza che si debba temere che con questo venga pregiudicata l'osservanza delle forme istituzionali e dei procedimenti normativi vigenti, a condizione, naturalmente, di esattamente studiarne i raccordi con essi.

La situazione attuale sembra presentarsi, in sintesi, come segue.

La legge statale (testo unico n. 267 del 2000) prevede tra i contenuti necessari dell'autonomia la partecipazione ad opera dei comuni, anche su base di quartiere e di frazione, e più genericamente anche ad opera delle province (alle quali non si riferisce l'art. 8 ma solo i principi dell'art. 6.2 e dell'art. 7). La nozione-quadro utilizzata è quella di partecipazione, partecipazione definita anche popolare (e questo è positivo) senza richiamo diretto alla democrazia partecipativa che, all'epoca, non era ancora sufficientemente nota né comunque considerata, e il suo uso non è privo di sovrapposizioni quali quelle prima segnalate. Le forme partecipative previste come tassativamente da prevedere – a parte (comma 2) l'intervento degli “interessati” nei procedimenti “che incidono su situazioni soggettive” e nel quadro della legge 241/1990 – sono tradizionali e modeste benché utili ed espressione di apertura di principio dell'amministrazione alla società: valorizzazione delle libere forme associative e promozione di “organismi di partecipazione popolare all'amministrazione”, “forme di consultazione della popolazione”, istanze, petizioni e proposte di cittadini e associazioni, referendum (commi 1, 3.,4); strumenti tutti correttamente estensibili ai cittadini europei e agli stranieri regolari (comma 5). L'attuazione di tutte queste forme, partecipative in senso schietto e non, è demandata ovviamente agli statuti (art. 6 e 8) per la previsione generale e ai regolamenti (art. 7) per la disciplina più concreta. Nulla di particolarmente originale, ma una conferma di questi principi nell'ambito del nuovo sistema di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, si ha nella legge La Loggia, che all'art. 4.2 e 4.4 ribadisce la competenza statutaria e quella regolamentare dei comuni e delle province sulla partecipazione popolare⁸.

⁸ Per quanto riguarda settori particolari della normativa, va ricordato che in un campo così nevralgico (e tutt'altro che limitato) come quello dell'urbanistica – oggi, in realtà, del “governo del territorio” - nel quale il potere legislativo è condiviso (art. 117.3 della Costituzione) tra Stato e Regioni e quello amministrativo è stato sempre, e tanto più oggi sulla base degli art. 114 e 118 della Costituzione, largamente posseduto dagli enti territoriali locali, già la legge fondamentale

Per le regioni, non essendoci fino ad ora particolari interventi di leggi statali, è da ritenere che valgano gli statuti, per la loro generale competenza sui principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'autonomia, e nel loro ambito la legislazione regionale, che rientra in quella di carattere residuale delle regioni.

6. Prendiamo come caso specifico di stato della normativa, caso forse esemplare (ma non necessariamente il più evoluto; come noto, ipotesi di realizzazioni più impegnative si hanno anzi nel contesto di altre regioni, come il comune di Grottamare e alcuni altri della cintura milanese), quello della regione Toscana e di Firenze città e provincia. La situazione si può indicare nei termini seguenti.

I poteri regionali e locali della Toscana sembrano essere vivamente consapevoli del bisogno di DP proprio del nostro tempo. Lo statuto regionale prevede con ampiezza forme partecipative. Nonostante il fatto che i termini veri e propri di DP non vi figurino direttamente, la partecipazione è prevista tra i principi generali: cioè nell'art. 3.4 dedicato appunto a essi. Correttamente la disposizione assegna la partecipazione a "tutti i residenti e i toscani residenti all'estero". Una legge regionale è prevista per regolare la partecipazione. E' vero che nel disegnare le applicazioni di questi concetti lo statuto non pare coerente con il concetto generale della DP sopra posto ad esame. Infatti l'art. 72.1 contiene un'enumerazione ricca di forme, ma non menziona esplicitamente la partecipazione alla fase amministrativa decisionale. Tuttavia, se varie incertezze sono presenti nei suoi articoli specifici, la disposizione dell'art. 3 prevede che la partecipazione si riferisca "alle scelte politiche regionali", stabilendo dunque un principio che tende a spingere la partecipazione al suo più alto valore. Sebbene gli affiancamenti di concetti diversi siano numerosi, le varie forme, come si è detto sopra, possono essere chiaramente distinte. Nell'interpretazione, occorrerà conseguentemente tener presenti i concetti di partecipazione e di DP sopra accennati; distinguere precisamente la partecipazione prevista dallo statuto, e tanto più la democrazia partecipativa, da forme analoghe pure stabilite in esso, come la "concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali" (art. 48), la "sussidiarietà sociale" (art. 59), la "conferenza permanente delle autonomie sociali" (art. 61), il "dovere di informazione" e le "forme di pubblicità" (art. 73), il "contraddittorio degli interessati" (art. 54); studiare i principali contenuti della legge regionale chiamata a disciplinare la partecipazione, come la Regione ha cominciato a fare. E' notevole che la Regione

del 1942 prevedeva forme iniziali di partecipazione, quali la possibilità di osservazioni al progetto di piano regolatore adottato dal Comune, che la legge originariamente attribuiva alle associazioni sindacali e ad altre istituzioni interessate, ma che la prassi posteriore aveva esteso alle altre entità associative e ai privati seppure non qualificati da interessi puntualmente tutelati dall'ordinamento. Queste forme nel complesso esigue (anche paragonate a quelle di altri ordinamenti) vanno estendendosi ad altri atti di pianificazione urbanistica e ad altre fasi dei relativi procedimenti, e altresì precisandosi e meglio articolandosi, ad opera della legislazione regionale (si veda tra l'altro quella toscana); ma attendono formulazioni e pratiche più organiche e diffuse.

abbia da tempo avviato un pubblico dibattito per preparare - con forme esse stesse partecipative - la propria legge sulla partecipazione. Perciò, la ricerca potrà aiutare a portare avanti queste prospettive.

Osservazioni abbastanza simili valgono per lo statuto della provincia di Firenze. L'art. 6.1 è dedicato ai "Rapporti con i cittadini e informazione", incorporato al primo titolo concernente i "principi generali" e si riferisce a "tutti i cittadini singoli e associati". Nell'ottica della democrazia partecipativa, ma anche di una più semplice partecipazione, occorrerà dunque separare dalla vera e propria partecipazione l'informazione (art. 6) e la "consultazione degli interessati" (art. 50), al fine di evitare confusioni tra istituti diversi anche se collegati. Un regolamento provinciale è previsto per l'attuazione. Anche qui le forme previste sono alquanto deboli e tradizionali e la sola forma partecipativa espressamente menzionata è la "consultazione" (art. 49.3 e 50.1); ma nella normativa regolamentare che la Provincia si accinge a mettere sotto studio esse potranno essere spinte più avanti.

Anche lo statuto del Comune di Firenze prevede principi e forme partecipative. In ordine ai primi, esso usa (art. 4) una nomenclatura composita che contiene anche le potenzialità più elevate, parlando di partecipazione, aggettivandola come popolare e prevedendo un "sistema di relazioni partecipate". Quest'ultima è non solo l'espressione linguistica più originale, ma anche quella che va oltre gli strumenti previsti dalla legge statale come obbligatori per gli enti locali: i quali ultimi sono infatti contemplati nell'apposito titolo statutario dedicato alla partecipazione (art. 93 ss.) - ovviamente rinviando alla fonte regolamentare per una più specifica disciplina - sotto forma di organismi di partecipazione, istanze, proposte, petizioni e consultazioni (oltre ai referendum), e prevedendo correttamente a parte (in un apposito capo sui procedimenti) la partecipazione, appunto, procedimentale degli interessati. Le fasi di attività coinvolte nella partecipazione sono dunque quelle iniziali o consultive. Dal punto di vista dei soggetti, la partecipazione coinvolge sia i cittadini singoli che i loro organismi associativi, oltre che le rappresentanze delle realtà socio-economiche, le categorie professionali, i sindacati e gli utenti dei servizi. Interessante il nesso che lo statuto sembra porre (art. 93) tra partecipazione e diritti delle persone, che fa pensare alla concezione soggettivistica (o anche soggettivistica) della partecipazione. Un doppio limite di origine che si potrebbe dire realistica è posto dall'art. 4.1, là dove circoscrive il sistema di relazioni partecipate non solo a una "sperimentazione" ma anche a "materie scelte dall'Amministrazione... ritenute di particolare rilievo ed interesse". Ma anche a proposito del comune fiorentino è da rimarcare la possibilità, implicitamente derivabile da tutto lo statuto, che si vada più avanti.

Per quanto riguarda le realizzazioni di livello locale già in atto in Toscana e a Firenze, la regione, come si è ricordato, è entrata da tempo in un complesso itinerario di costruzione della democrazia partecipativa, affidato - con un metodo di indubbio interesse - a una serie di convegni e seminari di consultazione con entità associative ed esperienze di altre realtà, destinata a culminare nell'elaborazione di una legge generale, e mirata anche a forme di democrazia partecipativa. A sua volta la Provincia di Firenze si prepara allo studio di un

regolamento sulla partecipazione, e il Comune ha iniziato un percorso che promette di essere analogo a quello regionale, anch'esso in funzione dell'elaborazione di un regolamento generale.

La scelta di atti di tipo generale, comune ai vari enti, sembra congrua oltre che adatta a fornire una tappa di maturazione graduale del tema: regole particolari su singoli settori o procedimenti sarebbero così meglio inquadrati in una visione ed entro principi generali e allo stesso tempo le esperienze di DP che si vogliono avviare non saranno costrette entro la camicia di forza di una improbabile realizzazione simultanea in tutti i settori di attività degli enti ma obbediranno a un savio criterio di sperimentazione, prima di potere essere davvero generalizzate.

7. Il chiarimento della volontà politica –preso atto delle differenze tra partecipazione e istituti affini, come pure tra partecipazione e democrazia partecipativa nei sensi indicati sopra - dovrebbe andare, auspicabilmente (per non ricadere in deficienze già in passato sperimentate), in direzione di forme di democrazia partecipativa. Nel caso, ad esempio, del Comune di Firenze, ciò è possibile valorizzando la particolare norma dell'art. 4.1 e 2 dello statuto sulla quale si è richiamata l'attenzione.

In tale direzione, qui vengono indicate, e con tutta brevità, solo alcune possibilità, che appaiono a chi scrive più congrue per un decollo efficace nella linea della democrazia partecipativa.

La individuazione delle materie a cui si applicherebbe il sistema di relazioni partecipate svolgentesi in forme di coinvolgimento più incisive, insita in tali norme, è ovviamente oggetto di una scelta politica, che nel caso del Comune di Firenze sarà ispirata al criterio di selezione indicato dallo stesso statuto e in altri casi sarà comunque opportuna per iniziare sperimentazioni praticabili. Si può ricordare che l'esperienza comparata – per la quale, relativamente all'Italia, si può attingere ora al libro *Percorsi condivisi* citato nella nota 3 - attesta che tali forme possono riferirsi alle opere di incidenza sul territorio di maggiore rilievo, ma anche, anzi in prima linea, ad attività generali come *il bilancio* – oggetto delle esperienze di bilancio partecipativo, seppure estese magari solo, quanto meno in una prima fase, ad alcune poste del bilancio quali gli interventi per opere o per alcuni servizi – o come *la pianificazione urbanistica*; oppure, coinvolgere esperienze meno strutturate, quali le politiche giovanili e della scuola.

Quel che pare essenziale – su questo il suggerimento viene da tutti i presupposti generali qui studiati, ma anche dalla rassegna delle esperienze esistenti - è, che pur scegliendo alcune ipotesi soltanto per avviare l'esperienza, le ipotesi stesse *devono essere sufficientemente significative per costituire – sia per le istituzioni locali che per le comunità coinvolte – un oggetto di sfida avvincente*. In difetto, sembra di poter dire, non val la pena di inoltrarsi su un cammino che è comunque impegnativo e che sarebbe destinato fin dall'inizio a sboccare in delusione e in fallimento.