

Una ricerca sulla democrazia partecipativa

Prof. Umberto Allegretti
Ordinario nell'Università di Firenze

Come è noto, la democrazia partecipativa (DP) è un nuovo sistema di concetti che va facendosi strada in tutto il mondo in campo politico e amministrativo a seguito soprattutto di consolidate esperienze proprie di vari paesi dell'America Latina, che ispirano ormai esperimenti di simile natura in Europa, Italia compresa. Si tratta di esperienze riconducibili al concetto generale di partecipazione, ma che nell'ambito di quest'ultima hanno una loro peculiarità. Finora, esse sono state accompagnate da una notevole produzione scientifica in campo sociologico, politologico e urbanistico, ma sono state oggetto di scarsa riflessione da parte della scienza giuridica. E' chiaro però che il profilo giuridico, pur non essendo l'unico né il primario, è fondamentale, come per tutti i fenomeni istituzionali, per una retta comprensione della DP e soprattutto lo diviene per calarla in moduli legislativi e amministrativo corretti.

Su queste considerazioni si basa un progetto di ricerca che lo scrivente, con un gruppo di giuristi fiorentini, ha formulato, come coordinatore nazionale, assieme a gruppi costituiti all'uopo nelle Università di Napoli Partenope e di Cagliari. Un progetto che tiene ampio conto dei profili socio-politici e urbanistici e per la cui realizzazione si chiameranno a collaborare specialisti di tali discipline, che partirà da alcune ipotesi tratte dallo studio delle realtà e delle elaborazioni esistenti e avrà come obiettivo quanto segue.

In primo luogo, si intende mettere a confronto forme diverse di partecipazione della società alla governance della complessa realtà contemporanea, esaminando elementi, intenti, vantaggi e carenze delle forme partecipative sperimentate o proposte, per l'Italia, soprattutto negli anni sessanta e settanta e poi parzialmente declinate negli anni seguenti, quindi rivivificate dalle riforme amministrative degli anni novanta (in primo luogo, dalla legge 241 del 1990).. Esse si limitavano per lo più a forme di consultazione, a istituti di inserimento di categorie ed associazioni entro organi amministrativi, e ad audizione degli interessati nei procedimenti che direttamente li riguardano. La DP, invece, pare piuttosto definirsi come partecipazione aperta a tutti i cittadini (inclusi in questa espressione anche gli stranieri) in quanto tali, pur con un ruolo importante delle associazioni; partecipazione estesa all'intero procedimento, dalla fase di iniziativa a quella decisionale (con una reale influenza anche sulla decisione); da svolgersi in sequenze di lunga durata (il ciclo di preparazione annuale del bilancio, l'elaborazione dei piani territoriali), formalizzate ma al tempo stesso elastiche e aperte all'innovazione; e in cui le strutture rappresentative e quelle tecnico-burocratiche delle istituzioni interagiscono continuamente, con ruoli fondamentale, con la base popolare.

In secondo luogo, andranno verificati i fondamenti costituzionali che stanno a monte della DP. Per l'ordinamento italiano, essi si identificano a prima vista nell'art. 3 della Costituzione, che pone nella partecipazione dei cittadini una finalità fondamentale della Repubblica, in collegamento con l'art. 2 da cui la stessa partecipazione può essere vista come uno dei diritti fondamentali, alla stessa maniera dei diritti politici più tradizionali. La presenza poi del principio denominato precisamente di democrazia partecipativa nel progetto di Costituzione europea adottato dal Trattato di Roma (art. I-47) dilata i principi costituzionali italiani a dimensione e fondamento più generale.

La DP. va ovviamente indagata come un principio che riguarda tutti i livelli di governo. Questo apre alla necessità di vederne l'inserimento negli ordinamenti regionali e locali del nostro paese e di studiare se e quanto essa sia lasciata alla libera determinazione – che non può non essere riconosciuta pienamente, date la potestà statutaria e quella normativa dei vari livelli territoriali – propria delle singole regioni e dei singoli governi locali e se e quanto possa essere loro richiesta da decisioni legislative dello Stato. Si può infatti pensare che più d'una competenza statale sia chiamata in gioco al riguardo: quella di dettare i livelli essenziali dei diritti fondamentali (art. 117.2.m della Costituzione), quella di determinare le funzioni fondamentali degli enti territoriali

subregionali (art. 117.2.p) e altre. In questo senso già operano per esempio il testo unico sulle autonomie locali e la legge La Loggia. Ed è questa la sede per distinguere i concetti e per indagare i rapporti della DP con la sussidiarietà orizzontale riconosciuta nell'art. 118.4.

Infine, sarà compito della ricerca verificare i contenuti con cui forme di partecipazione ed eventualmente di vera e propria DP siano già accolte o previste nell'ordinamento delle singole regioni e enti locali.

In questo quadro, l'unità di ricerca fiorentina darà una particolare attenzione alla riflessione sulle varie forme partecipative previste nello statuto toscano e in quello della Provincia di Firenze (eventualmente anche di alcuni comuni della Toscana) e si propone di mettere a punto elementi eventualmente utili per la redazione di una legge toscana sulla partecipazione, oggetto di questo e di precedenti convegni indetti dalla Regione, e di un regolamento della Provincia fiorentina sulla partecipazione stessa, prevista dall'Amministrazione provinciale.